



COMITÉ PARA EL DESARROLLO  
(Comité Ministerial Conjunto  
de las  
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo  
para la  
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



**DC2006-0013**  
6 de septiembre de 2006

**PROGRAMA DE DESARROLLO DE DOHA Y AYUDA PARA EL COMERCIO**

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 18 de septiembre de 2006, un informe de situación titulado "Programa de desarrollo de Doha y ayuda para el comercio", preparado por el personal del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

\* \* \*



FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y BANCO MUNDIAL

**Programa de desarrollo de Doha y ayuda para el comercio**

Preparado por funcionarios del FMI y del Banco Mundial

9 de agosto de 2006

Índice	Página
Resumen .....	3
I. Antecedentes .....	5
II. Situación y perspectivas de la Ronda de Doha al 31 de julio de 2006 .....	6
III. Situación de la ayuda para el comercio .....	8
A. Justificación de la ayuda para el comercio .....	8
B. Equipos de trabajo de la OMC.....	9
Equipo de Trabajo sobre el MI.....	10
Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio .....	12
C. Información actualizada sobre la ayuda del FMI y el Banco Mundial para iniciativas relacionadas con el comercio .....	16
Mauricio: Un ejemplo de colaboración entre el Banco y el Fondo en relación con la ayuda para el comercio y al ajuste .....	21
IV. Examen de los mecanismos para los proyectos transnacionales/regionales .....	22
A. Por qué es importante la cooperación regional.....	23
B. Instrumentos en apoyo de la cooperación regional.....	26
C. Posibles soluciones para el futuro.....	31
V. Temas para debate .....	34
 Cuadros	
1. Instrumentos de ayuda para el comercio del IMF/Banco Mundial.....	21
 Recuadros	
Recuadro 1: Gestión y absorción de los flujos de ayuda en gran escala: papel de las medidas comerciales .....	9
Recuadro 2: El Marco Integrado .....	10
Recuadro 3: Principales recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio .....	13

Recuadro 4: Análisis de políticas en acción.....	17
Recuadro 5: Beneficios y desafíos de la cooperación regional .....	25
Recuadro 6: Ejemplos de cooperación regional en infraestructura.....	28

#### Anexos

I. Financiamiento del Banco Mundial relacionado con el comercio.....	37
II. Aplicación de las recomendaciones de la evaluación del IEG sobre el comercio en el Banco Mundial.....	38
III. Cooperación regional en las regiones en desarrollo.....	40

#### Apéndices

I. Recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre un Marco Integrado Mejorado.....	45
II. Recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio.....	54

## RESUMEN

En el presente documento se resumen los últimos acontecimientos relacionados con las negociaciones de la Ronda de Doha y la ayuda para el comercio. En cumplimiento de la solicitud del Comité para el Desarrollo del pasado mes de septiembre, se examinan los mecanismos para atender las necesidades transnacionales o regionales de ayuda para el comercio. Se proponen posibles soluciones para superar los problemas de coordinación y capacidad que afectan a la cooperación regional.

**En lo que respecta a las negociaciones de la Ronda de Doha, en el documento se observa que a finales de julio se comunicó una suspensión *de facto* de las negociaciones.** Los miembros de la OMC manifestaron su decepción ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo. El personal del FMI y del Banco Mundial instan a los miembros de la OMC a que vuelvan sin demora a la mesa de negociación, ya que si no se consigue una conclusión más rápida de las conversaciones se habrá perdido una oportunidad importante de impulsar la economía mundial y reforzar sus instituciones y, en particular, de mejorar las perspectivas de crecimiento de los países más pobres.

**La ayuda para el comercio se ha encontrado siempre al margen del compromiso único de la Ronda de Doha y existe amplio acuerdo en que se trata de una prioridad en el sector del desarrollo.** Los equipos de trabajo constituidos en Ginebra para presentar recomendaciones con el fin de reforzar el Marco integrado (MI propuesto por el personal del FMI y del Banco en un documento de septiembre de 2005 presentado al Comité para el Desarrollo) y sobre la ayuda para el comercio en términos más generales han terminado ahora sus informes, que se resumen en el presente documento. El Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio destacó el papel central de la apropiación nacional y la incorporación del comercio en las estrategias de desarrollo de los países y pidió a los donantes que ofrecieran financiamiento previsible y adicional. El Equipo de Trabajo sobre el MI recomendó la creación de una secretaría independiente encargada de gestionar el MI y ratificó un objetivo de financiamiento de US\$400 millones. I

**El Banco y el Fondo han promovido el logro de un resultado ambicioso de las actuales negociaciones multilaterales y han emprendido diversas actividades para ayudar a los países a prepararse para el ajuste y aprovechar las oportunidades de un comercio mundial más abierto.** En los países, el personal del Banco y del Fondo ha reforzado su apoyo a la reforma relacionada con el comercio mediante actividades de diagnóstico y el diálogo sobre políticas, la asistencia financiera y la asistencia técnica y el fortalecimiento de la capacidad.

**En la sección sobre la ayuda regional y transnacional para el comercio se examinan los posibles beneficios de la cooperación regional, las razones por las que no ha alcanzado un nivel suficiente y las opciones para estimular el apoyo a la cooperación regional.** Se llega a la conclusión de que la cooperación regional en los proyectos relacionados con el comercio puede ayudar a promover la competitividad de los países de ingreso bajo por medios que no están al alcance de las intervenciones puramente nacionales o que éstas no pueden conseguir con eficiencia.

**En este documento se consideran tres posibles opciones para ayudar a superar los problemas de coordinación y de capacidad que obstaculizan los progresos en la cooperación regional**

**sobre la infraestructura y la reglamentación relacionada con el comercio.** La primera consiste en mejorar los actuales instrumentos en forma de donación y reforzar el seguimiento de las iniciativas regionales y el financiamiento. La segunda es establecer un mecanismo específico de financiamiento en forma de donación que movilizaría nuevos recursos para las fases iniciales de análisis y preparación de proyectos. La tercera opción consiste en movilizar financiamiento específico en forma de donación en apoyo de un programa más amplio, en el que se incluirían también los costos de ejecución asociados con los proyectos transfronterizos.

## I. ANTECEDENTES

1. En las Reuniones Anuales de 2005, el personal del Banco y el Fondo presentó al Comité para el Desarrollo (CD) y al Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) un documento conjunto en el que se informaba sobre los progresos realizados en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el marco del programa de desarrollo de Doha en vísperas de la Conferencia Ministerial de diciembre de 2005 en la RAE de Hong Kong y presentó algunas propuestas sobre la ayuda para el comercio<sup>1</sup>.

2. En los comunicados del Comité para el Desarrollo y del CMFI, los ministros insistieron en que la consecución de un resultado positivo de la Ronda de Doha para finales de 2006 continuaba revistiendo importancia crítica para el crecimiento mundial y la reducción de la pobreza y convinieron en que las áreas de intervención más importantes eran las siguientes; los comunicados: i) una importante reforma de las políticas comerciales agrícolas para ampliar el acceso a los mercados y eliminar las subvenciones que distorsionan el comercio; ii) medidas para abrir los mercados de manufacturas y servicios, y iii) un aumento de la ayuda para el comercio con el fin de resolver las limitaciones relativas a la oferta y aumentar la capacidad de los países en desarrollo para aprovechar las mayores oportunidades comerciales<sup>2</sup>. Los ministros ratificaron la propuesta del personal de ambas instituciones de establecer un Marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio en favor de los PMA (MI) y un marco reforzado para evaluar las necesidades de ajuste. Pidieron al Banco y al Fondo que examinaran con mayor detenimiento la idoneidad de los mecanismos existentes para atender las necesidades regionales o multinacionales de asistencia para el comercio y exploraran nuevos mecanismos, y los instaron a que integraran mejor las necesidades relacionadas con el comercio en su apoyo a los programas para países.

3. En el presente documento se presenta a los directorios del Banco y el Fondo información actualizada sobre los progresos realizados en las negociaciones de la OMC en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo y la ayuda para el comercio desde abril de 2006, se informa sobre las actividades en curso del Banco y el Fondo relacionadas con el comercio y se responde a las solicitudes de examinar la asistencia regional y multinacional para el comercio<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905.htm>.

<sup>2</sup> Véanse <http://www.imf.org/external/np/cm/2005/092505.htm> y <http://www.imf.org/external/np/cm/2005/092405e.htm>.

<sup>3</sup> Con ocasión de las Reuniones de primavera de 2006, el personal del Banco y del Fondo presentó el documento de antecedentes *The Doha Development Agenda and Aid for Trade: Hong Kong and Beyond*, en el que se ofrecía información actualizada sobre los acontecimientos ocurridos desde septiembre de 2005 en relación con la Ronda de Doha y la ayuda para el comercio. Véase [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890708/DC2006-0005\(E\)-TradeProgress.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890708/DC2006-0005(E)-TradeProgress.pdf).

## II. SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA RONDA DE DOHA AL 31 DE JULIO DE 2006

4. A finales de julio se notificó la suspensión de facto de las negociaciones de Doha, una vez que se comprobó claramente que no sería posible recabar la voluntad política necesaria para superar las diferencias existentes. Este punto muerto llegó después de la ruptura de las negociaciones entre los ministros del “Grupo de los Seis” (Australia, Brasil, Estados Unidos, la India, Japón y la UE) en Ginebra el 23 de julio, a raíz del desacuerdo sobre el alcance más o menos ambicioso de las medida de acceso a los mercados agrícolas y sobre la reducción de las subvenciones internas. Visto el punto muerto a que se había llegado en la agricultura, en la reunión del Grupo de los Seis no se examinó el tema del acceso a los mercados de manufacturas —otro punto controvertido importante.

5. Los Miembros de la OMC han expresado unánimemente su decepción al mismo tiempo que mantienen que siguen empeñados en conseguir un resultado positivo de la Ronda de Doha. No obstante, es posible que deba transcurrir algún tiempo antes de que se consiga un nuevo calendario de negociación, lo que dejaría las negociaciones a la deriva. La incapacidad de lograr una conclusión más rápida de las conversaciones significa la pérdida de una oportunidad importante de impulsar la economía mundial y reforzar sus instituciones y, en particular, de mejorar las perspectivas de crecimiento de los países más pobres. Representa también algunos riesgos. El bloqueo del principal cauce multilateral para la reforma del comercio favorecerá una mayor proliferación de las soluciones bilaterales, con el peligro de que se intensifiquen las controversias. En particular, si la economía mundial llegara a desacelerarse, podrían renovarse las tendencias proteccionistas en todo el mundo.

6. Es todavía demasiado temprano para determinar si estos riesgos se harán o no realidad. El sistema de comercio multilateral ha debido hacer frente a desafíos en ocasiones anteriores —sin ir más lejos, en la Ronda Uruguay hubo circunstancias y temores semejantes—, y siempre ha renacido con renovado vigor. Durante el interregno de las negociaciones es fundamental que continúen observándose las normas y disciplinas de la OMC sobre el comercio. El acceso al mercado exterior y un marco previsible para el comercio son requisitos importantes para todos los países, pero en particular para los países más pobres cuyas perspectivas económicas y de reducción de la pobreza dependen en buena medida de los mercados de exportación.

7. Independientemente de la suspensión de la Ronda de Doha, es preciso mantener los esfuerzos por ayudar a los países en desarrollo a aprovechar al máximo las oportunidades comerciales existentes y a utilizarlas como plataforma para el crecimiento. En este contexto, el Banco y el Fondo continúan incrementando su apoyo a los miembros en relación con el comercio, y la comunidad de los donantes ha manifestado su firme compromiso en este terreno. El Banco y el Fondo pueden ofrecer apoyo de diferentes maneras, en particular mediante la prestación de asistencia técnica y de servicios de asesoramiento. Algunas de estas medidas deberán incluirse en el apartado general “Ayuda para el comercio”.

8. No obstante, todavía no son claras las repercusiones que la suspensión de las conversaciones podría tener en el programa de ayuda para el comercio. La ayuda para el comercio se ha encontrado siempre al margen del compromiso único de la Ronda de Doha y existe amplio acuerdo en que se trata de una prioridad en el sector del desarrollo. Existe la expectativa, todavía no confirmada, de que se respeten los anteriores compromisos de los donantes sobre la ayuda para



el comercio. Entre los interesados por el comercio y por el desarrollo, se está llegando a un consenso, que el personal del Banco y del Fondo continuarán promoviendo, en el sentido de que la ayuda para el comercio debe acomodarse a los parámetros de los Principios de París sobre la eficacia de la ayuda (armonización, alineación, apropiación de los países y gestión orientada a los resultados), utilizando los sistemas y las instituciones de desarrollo existentes con ventaja comparativa acreditada.

9. De cara al futuro, el personal de ambas instituciones continuará respaldando las reformas comerciales y la aplicación de un programa que apoye la integración comercial dentro de cada país. Además, el personal del Banco y el Fondo —junto con asociados como la OMC y los organismos de las Naciones Unidas, según convenga— trata de promover los siguientes mensajes:

- La suspensión de las negociaciones representa un “intervalo”, no el golpe de gracia del Programa de Doha para el Desarrollo; el personal del Banco y el Fondo continuará promoviendo la importancia de la pronta reanudación de las negociaciones y mantiene que no debería renunciarse a ninguno de los progresos ya alcanzados, como el ofrecimiento de eliminar las subvenciones a la exportación de productos agrícolas para el año 2013 y de ofrecer acceso en régimen de franquicia arancelaria y sin sujeción a contingentes para las exportaciones procedentes de los PMA.
- Con independencia de lo que pueda ocurrir en los debates multilaterales, todos los países pueden beneficiarse de la reforma de sus propios regímenes de comercio. Los países deberían considerar atentamente la posibilidad de intensificar sus reformas del comercio en el marco de las estrategias para promover la eficiencia económica y el crecimiento y reducir la pobreza o recortar los gastos presupuestarios innecesarios.
- Si se plantean adecuadamente, los acuerdos de comercio preferencial pueden beneficiar a sus miembros, especialmente si se compaginan con una reducción no discriminatoria de los obstáculos externos; si no se diseñan correctamente, el costo de dichos acuerdos, en forma de desviación del comercio, confusión y nuevas cargas para una capacidad institucional limitada, puede superar con creces a los beneficios. En términos más generales, dichos acuerdos no pueden sustituir a la liberalización multilateral, y su excesiva proliferación puede echar por tierra el mismo sistema de comercio multilateral.

10. En este contexto, el personal del Banco y el Fondo continuará colaborando estrechamente con los países en desarrollo para respaldar y alentar los esfuerzos de integración del comercio en las estrategias nacionales, insistiendo especialmente en el marco general de políticas así como en los obstáculos logísticos que dificultan el comercio. El personal de ambas instituciones destacará y promoverá la reforma de las prácticas comerciales de los países desarrollados que frenan los esfuerzos en pro del desarrollo, en particular en los países más pobres. Finalmente, intensificará sus esfuerzos conjuntos con otros asociados en el desarrollo a fin de introducir y ampliar la ayuda para el comercio, al mismo tiempo que se garantiza la observancia de los principios sobre la eficacia de la ayuda.

### III. SITUACIÓN DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO

#### A. Justificación de la ayuda para el comercio

11. La significativa liberalización del comercio emprendida por el mundo en desarrollo durante los dos últimos decenios ha estado asociada con el rápido crecimiento de algunos países anteriormente pobres, sobre todo en Asia. Los países con políticas orientadas a la exportación han crecido con mayor rapidez que los promotores de políticas dirigidas hacia el interior, que impiden la integración y desalientan la competencia. El aumento de los ingresos per cápita en esos países ha ido acompañado de un descenso —en algunos casos espectacular— de la incidencia de la pobreza.

12. Aunque el comercio puede ser un importante motor del crecimiento, muchos países pobres tienen considerables problemas de infraestructura o relacionados, en términos más generales, con la oferta que impiden la participación en los mercados mundiales. La reforma del comercio es también un “bien público mundial” en el sentido de que todos los países se benefician generalmente de las reformas normativas de un país concreto (por ejemplo, la reducción de los aranceles y de otros obstáculos al comercio) y de las inversiones en infraestructura comercial (por ejemplo, la reforma aduanera y los puertos), y los beneficios aumentan cuando las reformas son emprendidas por varios países simultáneamente. De todos modos, no todos los beneficios de la reforma son aprovechados exclusivamente por el país que toma esa iniciativa, lo que podría dar lugar a la “subinversión” en reformas. Por ello, la ayuda para el comercio puede ser un complemento importante de la reforma del comercio y de la apertura del comercio mundial<sup>4</sup>. Ello no significa que pueda sustituir a una liberalización ambiciosa en el marco de la Ronda de Doha.

13. Los esfuerzos por ofrecer ayuda para el comercio, como ocurre con cualquier otra forma de ayuda, deben tener en cuenta la limitada capacidad de absorción de los países, sea en la ejecución de los proyectos o en el plano institucional o macroeconómico. No obstante, no se debe olvidar que tanto las reformas del comercio como la ayuda para el comercio pueden ser complementarias del crecimiento de la ayuda en sentido más amplio: ambas iniciativas pueden contribuir a *gestionar* el mayor volumen de ayuda movilizado, alentando su absorción y conteniendo o mitigando las consecuencias de las presiones al alza sobre los tipos de cambio reales.

14. Por ejemplo, unas políticas comerciales más abiertas pueden contrarrestar el efecto negativo que la subida de los tipos de cambio reales podría tener en la competitividad de las exportaciones, como consecuencia del aumento repentino de la ayuda. La reducción de los aranceles de importación disminuye los costos para el sector de las exportaciones, tanto en forma directa —ofreciendo los insumos importados a precios más asequibles— como indirecta —desviando menos recursos hacia los sectores que compiten con las exportaciones. Naturalmente, la

---

<sup>4</sup> La ayuda para el comercio comprende la asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad y la reforma institucional así como el apoyo financiero para los estudios de diagnóstico, las inversiones en infraestructura relacionada con el comercio y la asistencia para compensar los costos de ajuste, como el apoyo para ayudar a los países a realizar la transición de los aranceles a otras formas de ingreso.

apertura estimula la competencia y el aprendizaje. A su vez, la ayuda para el comercio puede corregir los obstáculos que limitan la oferta y la productividad en el sector de productos no comerciables, como las carreteras, el almacenamiento, los puertos o la distribución, lo que permitiría al sector aumentar la oferta en vez de subir los precios, y de esa manera favorecería la competitividad de los sectores de productos comerciables<sup>5</sup>. Finalmente, la reforma aduanera y, en términos más generales, la eliminación de los obstáculos al comercio, pueden reducir los costos de transacción en el sector, con lo que se contrarrestarían los efectos de la valoración del tipo de cambio real (véase también el Recuadro 1).

**Recuadro 1: Gestión y absorción de los flujos de ayuda en gran escala: papel de las medidas comerciales**

El personal del Fondo está elaborando modelos de la contribución posible de las medidas comerciales a gestionar y absorber las entradas de ayuda cuando éstas alcanzan volúmenes considerables. Los resultados indican que las medidas relacionadas con el comercio que reducen los costos de transacción ayudan a reforzar el efecto de los cortes arancelarios, ya que permitan contener las presiones sobre el tipo de cambio real resultantes de esas entradas en gran escala (el “mal holandés”). Además, la política comercial puede competir favorablemente con otras políticas cuyo objetivo es gestionar el impacto de la gran afluencia de ayuda, que suelen ser de carácter contraccionista. Por ejemplo, mientras que las medidas de política comercial están asociadas con el crecimiento del consumo, las de ajuste monetario suelen depender más bien de la esterilización interna. Por su misma naturaleza, las políticas monetarias implican la acumulación de reservas internacionales y la contracción del consumo.

## **B. Equipos de trabajo de la OMC**

15. Desde el pasado mes de septiembre, dos equipos de trabajo ofrecen recomendaciones sobre la manera de avanzar con la ayuda para el comercio. En octubre de 2005, se estableció en la sede de la OMC en Ginebra un equipo de trabajo encargado de presentar recomendaciones para reforzar el Marco integrado (MI). Poco después, en la reunión ministerial de Hong Kong de diciembre de 2005, los ministros pidieron el establecimiento de un Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio, en términos más generales, que se creó en febrero de 2006, así como un proceso complementario independiente para la evaluación de las perspectivas de financiamiento de la ayuda para el comercio, presidido por el Director General de la OMC, Pascal Lamy. Mientras tanto, los donantes han comunicado también un aumento de sus compromisos en favor de la ayuda para el comercio<sup>6</sup>. En esta sección se presenta una breve información actualizada sobre estos acontecimientos.

---

<sup>5</sup> Véase “Effective Aid for Trade: Local Accountability and Global Review”, OCDE, COM/DCD/TD(2006)4.

<sup>6</sup> Por ejemplo, en julio de 2005 la Comisión Europea anunció un aumento de €300 millones anuales en la asistencia relacionada con el comercio, que alcanzaría así un total de €1.000 millones al año, que los países miembros de la UE se han comprometido a aportar para el año 2010. Más tarde, ese mismo año, el Reino Unido indicó que triplicaría su ayuda para el comercio, que alcanzaría un total de £100 millones no más tarde del año 2010. Japón prometió US\$10.000 millones de ayuda para el comercio a lo largo de tres años, y los Estados Unidos declararon que duplicarían su ayuda para el comercio, que alcanzaría los US\$2.700 millones anuales para 2010.

### **Recuadro 2: El Marco Integrado**

El Marco integrado para la asistencia relacionada con el comercio (MI), establecido en 1997, es una iniciativa de cooperación interinstitucional (con participación del FMI, el Centro de Comercio Internacional, la UNCTAD, el PNUD, el Banco Mundial y la OMS) respaldada por donantes bilaterales cuyo objetivo es favorecer la coordinación de la asistencia técnica relacionada con el comercio y promover un planteamiento integrado con el fin de ayudar a los PMA a ampliar sus oportunidades comerciales. Aunque, inicialmente, el MI consiguió pocos progresos tangibles hacia el logro de sus objetivos, en 2000 se transformó en un mecanismo encargado de integrar el comercio en los planes económicos nacionales y en las estrategias de reducción de la pobreza. Se estableció un Fondo fiduciario del MI con aportaciones de los donantes para financiar estudios de diagnóstico sobre la integración del comercio y algunas actividades conexas. La labor en los tres primeros países comenzó en mayo de 2001 y, en la actualidad, se han realizado o están en fase de tramitación unos 40 de esos estudios. En ellos se incluye una valoración global de los obstáculos al comercio y en general se consideran temas como el acceso a los mercados, la política comercial, el transporte, la promoción del comercio y el marco para la inversión, así como la situación macroeconómica general y una evaluación del contexto institucional.

### **Equipo de Trabajo sobre el MI**

16. En parte como complemento de la ratificación por el Comité para el Desarrollo de la recomendación del personal del Banco y del Fondo de reforzar el MI, en octubre de 2005 se estableció un equipo de trabajo de donantes y PMA con el fin de hacer realidad esas propuestas<sup>7</sup>. La labor del Equipo de Trabajo debería basarse en tres objetivos: i) financiamiento incrementado, adicional y previsible durante varios años; ii) fortalecimiento del mecanismo dentro de los países, mediante la incorporación del comercio en los planes nacionales de desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza, un seguimiento más eficaz de los estudios de diagnóstico sobre la integración del comercio y una mejor coordinación entre todas las partes interesadas del MI, y iii) mejora del proceso de toma de decisiones y de la estructura de gestión del MI para garantizar la entrega eficaz y oportuna de un mayor volumen de recursos financieros y otras formas de ayuda.

17. A raíz de las consultas entabladas con las partes interesadas, entre ellas el personal del Banco y del Fondo, el Equipo de Trabajo presentó en Ginebra sus recomendaciones al Comité directivo del MI, que las aprobó el 5 de julio de 2006 (véase el Apéndice I). Las recomendaciones principales son las siguientes:

- creación de una nueva secretaría ejecutiva en Ginebra, cuyas funciones administrativas se realizarán en la Secretaría de la OMC, protegida por un buen cortafuegos de seguridad, y que tomaría decisiones operacionales, gestionaría del fondo fiduciario del MI y rendiría informes a una junta integrada por donantes, receptores y organismos;

---

<sup>7</sup> El Equipo de Trabajo sobre el Marco Integrado estaba presidido por el embajador de la OMC Donald Stephenson, de Canadá, y contaba con representantes de PMA y donantes. En el Equipo de Trabajo estaban representados Benin, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Lesotho, Nepal, Noruega, Reino Unido, Senegal, Suecia (Secretario), Zambia y la Comisión Europea.

- apoyo a un considerable fortalecimiento de la capacidad en cada uno de los PMA receptores, financiado por el MI, para gestionar el proceso del MI, con inclusión de la capacidad para contratar organismos del MI para estudios de diagnóstico, el fortalecimiento de la capacidad, estudios de preparación de proyectos y otras actividades incluidas en el ámbito del MI;
- un objetivo de financiamiento de US\$400 millones durante un período inicial de cinco años, y
- un marco de seguimiento y evaluación (en la actualidad, no hay un marco único, lo que dificulta la medición de los resultados).

18. Estas recomendaciones responden a las preocupaciones recogidas en el documento del personal del Banco y el Fondo sobre la ayuda para el comercio, que se examinó en el Comité para el Desarrollo de septiembre de 2005, y en que se contenían las principales sugerencias y principios formulados por el personal del Banco y el Fondo durante las consultas<sup>8</sup>. No obstante, el Equipo de Trabajo no estuvo de acuerdo con la sugerencia de que del MI se ampliara a fin de incluir a países en desarrollo de ingreso bajo que no eran PMA, aunque observó que un mecanismo semejante al MI podría ser útil para otros países<sup>9</sup>. El Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio reiteró también en sus recomendaciones la necesidad de establecer un mecanismo semejante para los países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF pero que no son PMA.

19. El personal del Banco y el Fondo respalda ampliamente la orientación adoptada por el MI reforzado. La mayor apropiación de los PMA y donantes será un pilar fundamental para reforzar la eficacia del MI y, dado el interés de los donantes por la labor del Equipo de Trabajo, las perspectivas de recaudar el financiamiento necesario para el MI reforzado han mejorado significativamente. Al mismo tiempo, el personal ha manifestado las preocupaciones que comparte con el Equipo de Trabajo y dentro de los órganos rectores del MI acerca de la necesidad de establecer mecanismos adecuados para ofrecer apoyo en los países, con lo que se salvaría la brecha existente entre la Secretaría independiente, cuyas funciones se realizarían en la sede de la OMC en Ginebra, y la aplicación de los programas en los países. La eficacia en términos de desarrollo debe ser la consideración dominante para la estructura de aplicación del MI acordada por las partes negociadoras (donantes y PMA) en Ginebra.

---

<sup>8</sup> Entre ellos se incluían los principios de que la nueva estructura de gobierno debería compaginar la rendición de cuentas, los incentivos y la capacidad de actuar en una estructura que cuente con todas las partes interesadas (beneficiarios, donantes y organismos), y no debería limitarse a los proyectos de fortalecimiento de la capacidad y otros proyectos prioritarios y tratar más bien de conseguir la coherencia, independientemente de los organismos y donantes implicados, para ayudar a los PMA a integrar las reformas del comercio en su marco general de políticas.

<sup>9</sup> A este respecto, en una comunicación presentada recientemente al Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio por Guyana, Honduras, la República Kirguisa, Mongolia, Nicaragua y Sri Lanka (WT/AFT/W/20, 21 de junio de 2006) se argumentaba que la ayuda para el comercio debería dar prioridad a los PMA y otros países que podían recibir financiamiento únicamente de la AIF y se hacía referencia explícita al documento del Comité para el Desarrollo de septiembre de 2005.

20. De cara al futuro, se están estableciendo equipos de transición integrados por donantes, PMA y organismos para ofrecer aportaciones más específicas en orden a la aplicación en tres esferas clave: i) cuestiones institucionales, incluida la dotación de personal de la Secretaría ejecutiva del MI; ii) definición de las cuestiones de enfoque y programación en los países, y iii) lanzamiento del proceso de reposición del Fondo fiduciario del MI, con el fin de instrumentalizar el MI reforzado no más tarde de enero de 2007.

### **Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio**

21. El Equipo de Trabajo de la OMC sobre la Ayuda para el Comercio, establecido en febrero de 2006 en conformidad con la Declaración Ministerial adoptada en la RAE de Hong Kong, hace especial hincapié en el alcance de la ayuda para el comercio y sus relaciones con la dimensión de desarrollo de la Ronda de Doha, y en la forma de hacer operativa la ayuda para el comercio y de encontrar mecanismos de aplicación apropiados<sup>10</sup>. En consultas independientes, el Director General, Pascal Lamy, está ocupándose de la cuestión del financiamiento de la ayuda para el comercio. Si bien los donantes han manifestado su intención de destinar considerables recursos hacia ese fin, muchos de sus compromisos no se han hecho todavía realidad.

22. El informe del Equipo de Trabajo fue examinado por el Consejo General de la OMC el 27 de julio (véase del Apéndice II). En él se especifican las razones de la ayuda para el comercio, se sitúa ésta en el contexto general del desarrollo y se presentan diversas propuestas sobre nuevas actividades y su posible instrumentación. No había previamente una definición única de la ayuda para el comercio, y en el informe se presenta una aclaración muy oportuna:

- Los proyectos y programas deberán considerarse “ayuda para el comercio” 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.
- En consecuencia, el alcance de la ayuda para el comercio es amplio. Abarca la asistencia para la política de reglamentación del comercio (con inclusión de la capacitación, el análisis y el apoyo institucional y técnico), las actividades de fomento del comercio (como la promoción del comercio y la inversión, los servicios de ayuda a las empresas, el financiamiento del comercio y otras actividades), el desarrollo de la infraestructura física relacionada con el comercio, la creación de capacidad productiva y el apoyo al ajuste relacionado con el comercio.

23. Debido a su amplio alcance, la vigilancia y la evaluación de la ayuda para el comercio resultan problemáticas. El Equipo de Trabajo recomienda el establecimiento de un órgano de vigilancia de la OMC, que deberá organizar un examen periódico mundial basado en informes

---

<sup>10</sup> El Equipo de Trabajo está integrado por 13 miembros: Barbados, Brasil, Canadá, China, Colombia, Estados Unidos, Japón, India, Tailandia, la Unión Europea y los coordinadores de los países ACP (África, Caribe y el Pacífico), y grupos africanos y de PMA. Está presidido por la Embajadora de la OMC Mía Horn af Rantzien, de Suecia, a título personal.

procedentes de diversas fuentes<sup>11</sup>. Los exámenes deberán ir seguidos de un debate anual sobre la ayuda para el comercio en el Consejo General de la OMC, que proporcione orientación política sobre dicha ayuda. Además, se deberá incluir en los exámenes de las políticas comerciales de la OMC una evaluación de la ayuda para el comercio, ya sea en calidad de donante o de receptor.

### **Recuadro 3: Principales recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio<sup>12</sup>**

En el informe del Equipo de Trabajo se establece que la ayuda para el comercio deberá regirse por la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que es aplicable a todas las partes interesadas (donantes, organismos y beneficiarios). Entre las recomendaciones específicas del Equipo de Trabajo se incluyen las siguientes:

#### **Fortalecimiento de la identificación de las necesidades a escala nacional**

- Aplicar las recomendaciones relativas a un Marco Integrado mejorado.
- Estudiar la necesidad de establecer un proceso nacional similar, pero financiado por separado, para los países “que sólo pueden recibir financiación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF)” y que no son PMA, si no existen ya, o no pueden ser mejorados, mecanismos de este tipo.
- Instar a los organismos, donantes y gobiernos de otros países en desarrollo a trabajar en común para establecer procesos similares, si no existen ya. Estos procesos deberán ajustarse a las circunstancias y necesidades específicas del país de que se trate, tomando como base, siempre que sea posible y procedente, lo que ya existe.
- Instar a los donantes y organismos a que, junto con los bancos y organizaciones regionales, intensifiquen sus esfuerzos para identificar las necesidades regionales, subregionales y transfronterizas, incluidas las relacionadas con la integración regional.

#### **Fortalecimiento de la respuesta de los donantes**

Los donantes y organismos deberán:

- Integrar más eficazmente en sus programas de ayuda las cuestiones relativas al comercio y el crecimiento;
- Seguir reforzando sus conocimientos especializados en materia de comercio, tanto sobre el terreno como en sus capitales;
- Recurrir a procesos de evaluación de las necesidades (cuando los haya) y a sus resultados, como base para su programación;
- Adoptar un enfoque basado en los programas, los sectores y el presupuesto, siempre y cuando el país se identifique con él, se haya incorporado en las estrategias nacionales de desarrollo y exista un sistema sólido de responsabilidad financiera.

#### **Reforzamiento de la relación entre la demanda y la respuesta de los donantes**

*A escala nacional*

- Los países receptores deberán incorporar el comercio en las estrategias nacionales, como los DELP, formular estrategias comerciales y proponer proyectos comerciales prioritarios para su financiación por donantes.

---

<sup>11</sup> Con inclusión de países y regiones, donantes, organismos multilaterales pertinentes y el sector privado.

<sup>12</sup> La lista completa de recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio puede verse en el Apéndice II.

- La división de responsabilidades en materia de financiación y aplicación de proyectos y programas de ayuda para el comercio deberá abordarse mediante procesos impulsados por los países, como los DELP o los grupos consultivos, complementados en caso necesario con una conferencia de las partes específicamente centrada en la ayuda relacionada con el comercio, que se convoque una vez que los países hayan integrado el comercio en sus estrategias nacionales.

#### *A escala regional*

- Estudiar la conveniencia de establecer un Comité Regional de Ayuda para el Desarrollo, integrado por organizaciones e instituciones financieras subregionales y regionales, encargado de supervisar la aplicación de los aspectos subregionales y regionales de la ayuda para el comercio, presentar informes sobre las necesidades, las respuestas y las repercusiones y supervisar la vigilancia y la evaluación.

#### *A escala mundial*

- Fortalecer la recopilación y análisis de datos relativos a las políticas comerciales y su repercusión, facilitación del intercambio de conocimientos y elaboración de directrices. Es necesario garantizar fondos para esas actividades;

#### **Fortalecimiento de la vigilancia y la evaluación**

- Un órgano de vigilancia de la OMC deberá organizar un examen periódico mundial de la ayuda para el comercio, que se publicará a ser posible en la página Web de la OMC, basado en informes procedentes de distintas fuentes.
- Los donantes deberán informar sobre los fondos destinados a la ayuda para el comercio, cómo prevén alcanzar los objetivos anunciados de la ayuda para el comercio, las categorías de ayuda para el comercio abarcadas y los progresos realizados en la incorporación del comercio en sus programas de ayuda.

24. Las propuestas del Equipo de Trabajo aparecen resumidas en el Recuadro 3. Representan un intento general de corregir las deficiencias y lagunas en todo el proceso de la asistencia, con inclusión del receptor (o “lado de la demanda”) de la ayuda para el comercio, la respuesta del donante y la relación entre la “demanda” y la “respuesta”. A continuación se recogen algunas de las propuestas:

- En el informe del Equipo de Trabajo se establece que la ayuda para el comercio deberá regirse por la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que es aplicable a todas las partes interesadas (donantes, organismos y beneficiarios)<sup>13</sup>. Destaca el carácter central del compromiso con los enfoques impulsados por los gobiernos y basados en la identificación de los países con las actividades, así como la firme decisión de los gobiernos de incorporar plenamente el comercio en sus estrategias de desarrollo. En ese contexto, el Equipo de Trabajo observa que la eficacia requiere selectividad, a fin de orientar la ayuda para el comercio hacia los países que pueden demostrar resultados.

---

<sup>13</sup> Con inclusión de principios clave como el protagonismo de los países, la mutua rendición de cuentas, la armonización de la ayuda con las estrategias nacionales de desarrollo, la coordinación eficaz de los donantes, la armonización de los procedimientos de los donantes, la utilización de modalidades de ayuda basadas en programas, la gestión orientada a los resultados, la transparencia y compromisos previsibles y de varios años de duración.



- El Equipo de Trabajo recomienda que se examine la posibilidad de establecer en los países el proceso inspirado en el Marco Integrado, pero financiado por separado, para los países “que sólo pueden recibir financiación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF)” y que no son PMA, si no existen ya, o no pueden ser mejorados, mecanismos de este tipo. Ello está en consonancia con las recomendaciones formuladas en el documento conjunto del Banco y el Fondo examinado por el Comité para el Desarrollo en septiembre de 2005.
- El Equipo de Trabajo recomienda el fortalecimiento de las funciones de diagnóstico de las necesidades, determinación de los costos de los proyectos, preparación de propuestas de proyectos y coordinación de la respuesta de los donantes en relación con las cuestiones regionales y transfronterizas. En la Sección IV se presentan orientaciones sobre las opciones disponibles para hacer realidad esas recomendaciones. El Equipo de Trabajo recomienda que se estudie la conveniencia de establecer un comité regional de ayuda para el desarrollo, encargado de supervisar la aplicación de los aspectos subregionales y regionales de la ayuda para el comercio en esa esfera. No obstante, el personal del Banco y del Fondo no considera conveniente establecer dicho Comité en la OMC, cuya orientación regional —en cuanto organismo de comercio— se centra en los acuerdos de libre comercio. Por el contrario la ayuda regional y transfronteriza para el comercio debería incluirse en el esfuerzo de supervisión general de la ayuda para el comercio.

25. En el informe no llegan a formularse recomendaciones concretas para la instrumentación de dichas propuestas. El Equipo de Trabajo recomienda que el Director General de la OMC establezca un grupo consultivo especial encargado del seguimiento de sus recomendaciones. Estamos a la espera de los resultados de esas consultas.

26. Como conclusión, el personal del Banco y el Fondo acoge con agrado los procesos realizados hasta la fecha en el terreno de la ayuda para el comercio y las mejores perspectivas de conseguir mayor financiamiento para esta esfera. El informe del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio ofrece una buena base para promover ese programa. El personal de ambas instituciones está de acuerdo en que la ayuda para el comercio debe aplicarse dentro de los parámetros de los Principios de París sobre la Eficacia de la Ayuda (armonización, alineación, apropiación de los países y gestión orientada a los resultados). Para ser eficaces, las iniciativas de ayuda deben estar vinculadas con estrategias de crecimiento viables, aprovechar las complementariedades con el sector privado y conseguir que la ayuda pueda ser absorbida. No obstante, es preciso continuar esforzándose por hacer realidad las recomendaciones del Equipo de Trabajo, sobre todo en lo que respecta a la ayuda a los países que no son PMA para articular las estrategias de integración del comercio, atender las necesidades de los programas regionales y transnacionales cada vez más amplios y establecer sistemas para supervisar y evaluar los progresos y los resultados. En este contexto, el personal del Banco y del Fondo considera importante evitar el establecimiento de mecanismos institucionales nuevos y no comprobados para gestionar y distribuir la ayuda para el comercio, y recomienda el aprovechamiento de las estructuras de coordinación de donantes ya existentes, cuando sea posible.

### **C. Información actualizada sobre la ayuda del FMI y el Banco Mundial para iniciativas relacionadas con el comercio**

27. Como se observa en el Comunicado del Comité para el Desarrollo del año pasado, el Banco y el Fondo han promovido activamente un resultado ambicioso de las actuales negociaciones multilaterales y han elaborado diversas iniciativas para ayudar a los países a hacer frente al ajuste y aprovechar las oportunidades de un comercio mundial más abierto. En los países, el personal del Banco y del Fondo ha reforzado su apoyo a la reforma relacionada con el comercio mediante actividades de diagnóstico y el diálogo sobre políticas, la asistencia financiera y la asistencia técnica y el fortalecimiento de la capacidad (véanse algunos ejemplos en el Cuadro 1 y el Recuadro 4). El número de países que se han beneficiado de esta ayuda ha ido en aumento. La labor de ambas instituciones en este terreno no está vinculada con las negociaciones de Doha ni condicionada a ellas, pero está basada en la justificación formulada en la Sección III. A. No obstante, se prevé que la demanda de apoyo del Banco y el Fondo aumente de nuevo una vez que concluya la Ronda de Doha.

28. El Fondo ha mantenido su diálogo periódico con los países miembros acerca de las políticas relacionadas con el comercio en el contexto de las consultas del Artículo IV y los programas respaldados por el Fondo, pero en los últimos años sus instrumentos de apoyo se han ampliado. Tal como ratificó el Directorio Ejecutivo del FMI en noviembre de 2005, las iniciativas del Fondo abarcan los siguientes elementos:

- Apoyo financiero del Fondo para el ajuste, complementado con el Mecanismo de Integración Comercial (MIT), y opción de utilizar tramos flotantes en apoyo de la reforma del comercio en los programas respaldados por el Fondo. En julio de 2003, Madagascar se convirtió en el tercer país que recibió apoyo en el marco del MIT, siguiendo las huellas de Bangladesh y la República Dominicana en 2004 y 2005, respectivamente. El financiamiento total de los tres países en el marco del MI ascendió a US\$175 millones más US\$129 millones que podrían girarse en el caso de un deterioro de las crisis relacionadas con el comercio. Varios acuerdos habituales y periódicos del Fondo respaldan el ajuste en el contexto de las reformas del comercio interno. Hasta ahora no ha habido ninguna solicitud de incorporar a los mecanismos del Fondo tramos flotantes relacionados con los ajustes del comercio.
- Apoyo para el diagnóstico y debates sobre políticas. Se efectuaron evaluaciones sobre la repercusión de la liberalización del comercio en los ingresos en una serie de países, junto con iniciativas de asesoramiento normativo para mitigar las medidas, fundamentalmente en el contexto de las consultas en el marco del Artículo IV. En el Recuadro 4 puede verse una ilustración de la labor específica de diagnóstico en esta esfera. El Fondo mantuvo un diálogo sobre políticas de alto nivel con países del Caribe, basado en un análisis del tamaño y las repercusiones macroeconómicas de la erosión de las preferencias en los sectores del azúcar y el banano, y está interviniendo como moderador en los debates sobre la integración regional en el Magreb y sobre la política comercial en los países de la Cooperación económica regional de Asia central.

#### **Recuadro 4: Análisis de políticas en acción**

Los secretarios de finanzas de 10 países del PIB se reunieron con ocasión de las Reuniones de primavera de 2005 para examinar las estimaciones del Fondo sobre los efectos de la erosión de las preferencias en los sectores del banano y del azúcar. Los resultados de las simulaciones parecen indicar que la erosión de estas preferencias tendrá importantes repercusiones en un número relativamente pequeño de países del Caribe. Durante los próximos meses, se mantendrán debates de alcance regional y nacional sobre el ajuste y las necesidades de financiamiento.

En noviembre de 2005, el personal del Banco Mundial presentó un estudio de diagnóstico sobre el comercio y la integración en Kenya, en el que se señalaba la mala calidad del transporte y de la promoción del comercio de Kenya como importante obstáculo para la competitividad de las exportaciones. En dicho estudio se mencionaba que la mejora de las rutas terrestres y marinas a lo largo del Corredor septentrional que une el puerto de Mombasa con Nairobi, Kenya continental y Uganda, el norte de la República Democrática del Congo y Rwanda no sólo mejoraría la competitividad comercial de Kenya sino que tendría también importantes beneficios para los países vecinos, debido a la reducción de los costos de transporte y a la aceleración del tránsito.

Ese análisis fue una aportación fundamental para diseñar el proyecto del Banco Mundial, recientemente aprobado, de promoción del comercio y del transporte en África oriental, proyecto de US\$200 millones con componentes en cuatro países: Kenya, Tanzania, Uganda y Rwanda. Con él se intenta mejorar la eficiencia de los transportes y la logística a lo largo de los corredores de mayor importancia reduciendo los obstáculos no arancelarios y la incertidumbre sobre el tiempo de tránsito. Se ofrece apoyo para la inversión con el fin de reforzar la infraestructura en los puertos de Mombasa y Dar-es-Salaam así como respaldo institucional para consolidar el Acuerdo de tránsito del corredor septentrional entre Kenya y los países de los Grandes Lagos.

Los resultados de la simulación del personal del FMI sobre las repercusiones fiscales de las reducciones arancelarias en varios escenarios de la Ronda de Doha indican que menos del 10% de los países en desarrollo tendrían repercusiones fiscales superiores al 1% del PIB. La asistencia técnica del Fondo puede ayudar a esos países a formular medidas que contrarresten los efectos en los ingresos a fin de hacer frente a las posibles pérdidas resultantes de las obligaciones contraídas en el marco de la Ronda de Doha, o de acuerdos comerciales regionales/bilaterales.

Se ha pedido al Fondo que desempeñe un papel de moderador en el diálogo regional sobre políticas entre Argelia, Marruecos y Túnez. En noviembre de 2005 se celebró en Argelia una primera conferencia, cuyo tema fue la promoción del comercio. Se acordó un programa de trabajo en el que se incluye la armonización de los reglamentos comerciales y la eliminación de las distorsiones del comercio, una mayor simplificación y reducción de los aranceles, la reforma de los procedimientos aduaneros, la agilización de la tramitación de documentos y la mejora de los sistemas de pago.

- Mayor atención a las cuestiones del comercio y su promoción en la asistencia técnica para la reforma aduanera y tributaria. Aparte de la realización de misiones de asistencia técnica en esas áreas, el proyecto más destacado durante el último año ha sido el programa conjunto Banco Mundial-FMI-Organización Mundial de Aduanas (OMA) para favorecer un resultado positivo de las negociaciones de la OMC sobre la facilitación del comercio y tener en cuenta las preocupaciones de los países miembros en desarrollo. El personal de ambas instituciones está colaborando conjuntamente en un programa de siete misiones de estudio para evaluar los costos probables de la aplicación de un acuerdo de facilitación del comercio, y para contribuir a talleres y seminarios regionales. La intervención del Banco y el Fondo en este proyecto orientará también la labor futura sobre la posible reorientación de la asistencia técnica relativa a la administración aduanera, con inclusión de las prioridades a corto y mediano plazo, y dará lugar a una mejor comprensión de los vínculos existentes entre las actividades de promoción del comercio en la OMC, el Marco Integrado y la iniciativa de ayuda para el comercio.

29. A lo largo del año pasado, el Banco Mundial, además de realizar importantes actividades de investigación y promoción vinculadas con la Ronda de Doha, ha tratado de continuar reforzando el papel del comercio, dentro de un programa de crecimiento más amplio en los programas y diálogos sobre políticas de alcance nacional y regional<sup>14</sup>. Los pilares fundamentales de la labor del Banco han sido la investigación en esferas como el impacto del comercio en la pobreza y el crecimiento de las exportaciones y la diversificación, estudios de diagnóstico que comprenden desde estrategias comerciales generales hasta cuestiones específicas relacionadas con el comercio, como el análisis de la cadena del valor de determinados productos y mercados, y el apoyo financiero y la asistencia técnica. La elaboración y aplicación de este programa está ya aprovechando y teniendo en cuenta las enseñanzas y recomendaciones extraídas del informe sobre el comercio presentado por el Grupo de Evaluación Independiente (véase el Anexo II)<sup>15</sup>. En particular, la labor del Banco ha incluido los siguientes aspectos:

- En el plano nacional y regional sigue creciendo con fuerza la labor relacionada con diagnóstico sobre el comercio, iniciada hace cuatro años. Sólo en el año pasado, el Banco realizó estudios de diagnóstico sobre el comercio (es decir, estudios analíticos generales sobre el contexto de las políticas comerciales del país y las oportunidades y obstáculos a la participación en el comercio internacional) en más de 20 países. La información y los análisis no son ya un gran impedimento para el diálogo sobre políticas del Banco acerca de la integración del comercio en la mayor parte de los programas en los países. La labor de diagnóstico del Banco se divide en cuatro categorías generales: a) diagnóstico general en los países con bases de conocimientos incompletas o desfasadas y que no son beneficiarios del Marco Integrado<sup>16</sup>, b) diagnósticos generales en el contexto del Marco Integrado<sup>17</sup>, c) diagnósticos de orientación más específica<sup>18</sup> y d) estudios regionales.
- El financiamiento del Banco Mundial relacionado con el comercio ha crecido de forma significativa con respecto a los bajos niveles de finales del decenio de 1990 y primeros años del decenio 2000. En el ejercicio de 2006 alcanzó un total aproximado de US\$1.600

---

<sup>14</sup> Entre las partes más destacadas del programa de investigación y promoción cabe señalar el programa conjunto Banco-FMI-OMA en apoyo de las negociaciones de la OMC sobre promoción del comercio, así como los nuevos conocimientos e informaciones compartidos mediante la publicación y divulgación de cuatro libros: “Trade, Doha and Development—A window into the Issues”; “Poverty and the WTO—Impacts of the Doha development Agenda”; “Agricultural Trade Reform and the Trade Development Agenda”, y “The WTO and Agriculture—Critical Perspectives on the Global Trading System and the WTO”.

<sup>15</sup> El informe puede verse en: <http://www.worldbank.org/ieg/trade>.

<sup>16</sup> Entre los ejemplos recientes se incluyen Ecuador, Kenya, Mauricio, México, Mongolia, Perú, Nigeria y Pakistán.

<sup>17</sup> Entre los ejemplos recientes se incluyen Angola, Burkina Faso, la RDP Lao, Rwanda, Sierra Leona, Uganda, Tanzania y Zambia.

<sup>18</sup> Podrían señalarse como ejemplos el análisis sobre el comercio y la pobreza en el contexto de las reformas del sector del algodón para Benin, Burkina Faso y Malí, el análisis sobre el comercio de servicios para Mauricio y Zambia y los análisis sobre el costo de la observancia de un posible acuerdo de la OMC sobre promoción del comercio para Egipto, Paraguay, Rwanda, Senegal y Sri Lanka.

millones, superior al de los ejercicios de 2005 (US\$1.100 millones) y 2004 (US\$1.300 millones), y casi tres veces mayor que el del ejercicio de 2003 (US\$566 millones) (véase el Anexo I). Esta recuperación ha sido impulsada en buena medida por el financiamiento del Banco para obras de infraestructura relacionadas con el comercio en África y América Latina. Una característica de este financiamiento relacionado en el ejercicio de 2006 ha sido la elaboración de importantes proyectos regionales en África, como los de promoción del comercio y del transporte en África oriental, de seguridad del transporte aéreo en África central y occidental y el intercambio de energía eléctrica en África occidental.

- Las operaciones de financiamiento para políticas de desarrollo en el ejercicio de 2006 respaldaron al menos algunos aspectos de la reforma del comercio en Burkina Faso, Ghana, Madagascar, Malí, Tanzania y Rwanda, en África, así como en Bangladesh, Colombia, El Salvador, Georgia, México, Ucrania y Viet Nam. Si bien ello representa un progreso, es todavía mucho lo que queda por hacer para reforzar la conexión entre comercio y crecimiento en muchos países y para utilizar el financiamiento para políticas de desarrollo como medio de aplicar estrategias más globales en favor del crecimiento y la competitividad. La administración del banco se ha comprometido a ocuparse de este tema (véase el Anexo II).
- El fortalecimiento de la capacidad puede desempeñar un papel importante en esta esfera y, por consiguiente, el Instituto del Banco Mundial ha continuado ampliando significativamente sus programas relacionados con el comercio. Gracias a la estrecha asociación con instituciones locales, regionales e internacionales, el Instituto del Banco Mundial organizó o participó en el ejercicio de 2006 en 64 programas de aprendizaje que ayudaron a más de 3.000 participantes de todo el mundo a abordar cuestiones muy diversas, desde la adhesión a la OMC (Rusia y Viet Nam), a la política comercial en el contexto de los acuerdos bilaterales (Egipto y Tailandia), el comercio agrícola (países del Mediterráneo y África) y la integración regional (África oriental y meridional).

• **Cuadro 1.- Instrumentos de ayuda para el comercio del IMF/Banco Mundial**

<b>Tipo de asistencia</b>	<b>FMI</b>	<b>Banco Mundial</b>
Asistencia financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios habituales del Fondo</li> <li>• Mecanismo de integración del comercio, como parte de los servicios habituales del Fondo</li> <li>• Tramos flotantes</li> <li>• Servicio para Shocks Exógenos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento para la inversión</li> <li>• Financiamiento para políticas de desarrollo (apoyo presupuestario)</li> </ul>
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erosión de las preferencias</li> <li>• Ingresos tributarios y liberalización del comercio</li> <li>• Vulnerabilidades de la balanza de pagos relacionadas con el comercio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competitividad y crecimiento de las exportaciones de los países</li> <li>• Impacto de las reformas del comercio mundial</li> <li>• Comercio y pobreza</li> <li>• Promoción del comercio y logística</li> <li>• Normas</li> <li>• Comercio de servicios</li> </ul>
Apoyo para actividades de diagnóstico y análisis y diálogo sobre políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de la reforma del comercio</li> <li>• Impacto fiscal de las reducciones arancelarias</li> <li>• Evaluación y gestión de la erosión de las preferencias y cambios en las relaciones de intercambio de los alimentos</li> <li>• Impacto de la liberalización de los servicios financieros en el marco de reglamentación y supervisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios de diagnóstico sobre la integración del comercio de los países</li> <li>• Informes sobre la competitividad y el crecimiento de las exportaciones de los países</li> <li>• Memorando económico de los países, con especial atención al comercio</li> <li>• Auditorías sobre la promoción del comercio y el transporte y análisis de la cadena de valor</li> <li>• Evaluación de las normas y estrategia</li> <li>• Evaluaciones del clima para la inversión</li> <li>• Estudios sobre el comercio de servicios en los países</li> </ul>
Asistencia técnica/ fortalecimiento de la capacidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de los sistemas tributarios en caso de pérdida de ingresos arancelarios</li> <li>• Reforma de la administración aduanera/promoción del comercio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoya a las negociaciones para la promoción del comercio</li> <li>• Apoyo a la adhesión a la OMC</li> <li>• Iniciativas de fortalecimiento de la capacidad del Instituto del Banco Mundial: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios</li> <li>• Comercio y pobreza</li> <li>• Comercio agrícola</li> <li>• Instrumentos analíticos (Solución Comercial Integrada Mundial)</li> <li>• Regionalismo</li> <li>• Normas</li> </ul> </li> </ul>

### **Mauricio: Un ejemplo de colaboración entre el Banco y el Fondo en relación con la ayuda para el comercio y al ajuste**

30. Mauricio representa un ejemplo concreto en que el personal del Banco Mundial y del FMI mantienen relaciones de colaboración, basadas en sus respectivas especializaciones, con el fin de atender la solicitud de asistencia del país para tener acceso a la ayuda para el comercio. Este apoyo combinado a Mauricio demuestra de qué manera el personal de ambas instituciones puede responder con eficacia ante las solicitudes presentadas por las autoridades de los países. Al ser un país de ingreso mediano, Mauricio no tiene acceso a mecanismos como el Marco Integrado que le permitan realizar estudios de diagnóstico y coordinar a los donantes en torno a las prioridades relacionadas con el comercio. No obstante, el país tiene que hacer frente a importantes crisis externas resultantes de la erosión de las preferencias en las exportaciones de azúcar y productos textiles, agravadas por la subida de los precios del petróleo, todo lo cual se suma a un entorno macroeconómico difícil, caracterizado por la disminución del crecimiento y el deterioro de la carga de la deuda del sector público. La respuesta del gobierno ha sido aprovechar la oportunidad para emprender un ambicioso programa de reforma económica, en el que se incluye la liberalización del comercio, para conseguir que Mauricio deje de depender de las preferencias comerciales decrecientes y pueda participar competitivamente en el comercio mundial, incluido el comercio de servicios.

31. A petición del Gobierno de Mauricio, el personal del Banco y el Fondo han realizado análisis en profundidad y ofrecido asistencia técnica para determinar los elementos clave de un programa de reforma. El FMI ha ofrecido asesoramiento sobre medidas presupuestarias, que ocuparán un lugar fundamental en el proceso de reestructuración, al mismo tiempo que se refuerzan los sistemas de protección social. El Banco Mundial ha procurado sobre todo conseguir que Mauricio mejore su competitividad comercial, mediante una combinación de medidas de reducción y simplificación de los aranceles, reformas tributarias y reguladoras para alentar la inversión y aprovechar las nuevas fuentes de crecimiento futuro, al mismo tiempo que se protege a los trabajadores de ingreso bajo durante el proceso de transición y se ofrecen nuevas oportunidades a los desempleados. Además, un consultor patrocinado por el FMI está ayudando también a las autoridades a formular políticas relacionadas con los sectores financiero y monetario. El personal del Banco y el Fondo ha colaborado con Mauricio para identificar las perspectivas de posible financiamiento de donantes asociado con la iniciativa de ayuda para el comercio.

32. De cara al futuro, las autoridades han solicitado que el FMI y el Banco Mundial evalúen su propia estrategia de reforma para ayudar a movilizar apoyo financiero en el contexto de los compromisos de los donantes sobre la ayuda para el comercio. Mauricio tiene intención de divulgar su programa de reforma económica en el marco de las Reuniones Anuales celebradas en Singapur. El gobierno ha solicitado al Banco Mundial, en el contexto de la ayuda para el comercio, que ofrezca financiamiento y asistencia técnica mediante una serie de préstamos programáticos y proyectos de infraestructura seleccionados.

#### **IV. EXAMEN DE LOS MECANISMOS PARA LOS PROYECTOS TRANSNACIONALES/REGIONALES<sup>19</sup>**

33. En su documento de septiembre de 2005 sobre la ayuda para el comercio, el personal del Banco y del Fondo planteó la cuestión de si los instrumentos y mecanismos existentes serán adecuados para conseguir los beneficios de la cooperación regional. En aquellas fechas, se insistió en que los procesos nacionales de desarrollo o los DELP impulsados exclusivamente por los países podrían dar lugar a una subinversión en iniciativas transnacionales y regionales. La coordinación requiere análisis para ayudar a los gobiernos nacionales e identificar esferas en las que la cooperación regional, sea en relación con las políticas o la infraestructura (con inclusión de posibles mecanismos para conseguir objetivos puramente nacionales), resulte claramente rentable. Por otro lado, este análisis e identificación es de por sí un bien público, en el que repercuten los problemas asociados con las iniciativas colectivas, como el financiamiento de dichos programas. En esta sección se examinan los posibles beneficios de la cooperación regional, las razones por las que no ha alcanzado un nivel suficiente, las estructuras e instrumentos existentes de cooperación regional y las opciones para estimular el apoyo a la cooperación regional<sup>20</sup>.

34. Se llega a la conclusión de que la cooperación regional en los proyectos relacionados con el comercio puede ayudar a promover la competitividad de los países de ingreso bajo por medios que no están al alcance de las intervenciones puramente nacionales o que éstas no pueden conseguir con eficiencia. No obstante, el logro de la cooperación regional en la reglamentación de la infraestructura y en relación con el comercio es difícil, como demuestran los numerosos ejemplos de iniciativas de integración regional que han fracasado. La necesaria coordinación se ve obstaculizada por la incertidumbre acerca de la distribución de los beneficios y el temor a la asimetría de los costos de ejecución y a los beneficiarios sin contrapartida. La cooperación no está garantizada ni siquiera en la UE, a pesar de que cuenta con instituciones supranacionales y mecanismos financieros a través de los cuales las regiones más pobres reciben transferencias destinadas en parte a aumentar el suministro de bienes públicos regionales.

35. Para fomentar la capacidad de los países en desarrollo de ingreso bajo de hacer realidad los posibles beneficios de la cooperación regional, conviene reforzar los proyectos regionales (multinacionales) mediante el financiamiento en forma de donación de los aspectos de la cooperación regional que, de lo contrario, quizá no obtendrían financiamiento suficiente, como la identificación, el análisis de viabilidad y de costos/beneficios, las consultas y el proceso de creación de consenso y la asistencia técnica y el fortalecimiento de la capacidad para los organismos nacionales y regionales competentes. Además del financiamiento de estas actividades “iniciales”, hay razones que aconsejan el cofinanciamiento en forma de donación de la ejecución de programas regionales para superar los problemas de cooperación y ayudar a los países que no

---

<sup>19</sup> La presente sección está basada en el análisis realizado por el personal del Banco Mundial.

<sup>20</sup> El análisis de esta sección está basado en las visitas y consultas realizadas por el personal que trabaja en proyectos regionales y transnacionales del Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea, y se ha enriquecido con los contactos y aportaciones del personal operacional del Banco Mundial en las distintas regiones que tienen experiencia en proyectos transnacionales.



consiguen internalizar adecuadamente los costos y beneficios de las inversiones regionales. Todo mecanismo para reforzar la asistencia a la cooperación regional debería estar impulsado por la demanda, y las propuestas de proyecto deberían ser respaldadas por los países en cuestión y estar abiertas a cualquier organismo de ejecución.

### **A. Por qué es importante la cooperación regional**

36. La cooperación regional, tal como aquí se entiende, abarca las políticas de reglamentación del comercio (es decir, “la integración normativa” de las medidas que dan lugar a la fragmentación de los mercados o influyen en su exposición a la libre competencia, como las normas de salud e higiene de los productos) y los proyectos de infraestructura que beneficiarán a más de un país. Ambas están estrechamente relacionadas: pueden ser también necesarias reformas normativas para eliminar los obstáculos a la integración regional del mercado a fin de aprovechar plenamente las inversiones regionales en infraestructura. Por otro lado, las inversiones en infraestructura regional quizá no sean la mejor solución en los casos en que, por ejemplo, sirven para reforzar los efectos de desviación del comercio debidos a los acuerdos discriminatorios de comercio regional, más que para aumentar los beneficios de las políticas no discriminatorias y de la reducción de los aranceles externos<sup>21</sup>.

37. La cooperación puede darse en el contexto de los acuerdos de integración regional (AIR) de carácter formal, pero no es ése el único procedimiento. Gran parte de la cooperación regional tiene lugar al margen de los acuerdos formales; pueden verse algunos ejemplos de cooperación en infraestructura en el Recuadro 6 de esta misma sección. Por ello, a continuación se insistió sobre todo en los mecanismos que ofrecen mejores posibilidades de respaldar la cooperación en materia de política e infraestructura entre los países, no en los medios más indicados de contribuir a la puesta en práctica de los acuerdos de integración regional o las comunidades económicas regionales (CER).

38. Los posibles beneficios de la cooperación regional son considerables, en particular en el caso de los países pequeños, muy pobres y sin litoral. Para poder comerciar, los países deben ser competitivos, y la cooperación transfronteriza en materia de infraestructura y políticas (armonización, reconocimiento mutuo, adopción de sistemas reguladores comunes) puede ayudar a reducir los costos del comercio. Los países sin litoral —más de 20 de los cuales son países de ingreso bajo— dependen en algunos casos de las medidas adoptadas por sus vecinos para poder tener acceso a contactos fundamentales para el comercio y el transporte. El establecimiento de un corredor de transporte que una a dos o más países es un mecanismo que puede reducir los costos del comercio tanto directa como indirectamente, aumentando los incentivos de todos los países

---

<sup>21</sup> Para que sea beneficiosa, la cooperación regional debería aumentar la competitividad de los países en el mercado mundial, a diferencia de una promoción de actividades que dé lugar fundamentalmente a la creación de bloques cerrados y a costos de desviación del comercio para otros países en desarrollo. Los acuerdos de integración regional que han optado por esta última acción, en vez de una estrategia de integración en la economía mundial, no han conseguido en general beneficios económicos sostenidos para los miembros y han sido perjudiciales para los no miembros.

implicados para supervisar el “funcionamiento” del corredor. Los obstáculos no arancelarios son un importante impedimento para los comerciantes de los países en desarrollo de ingreso bajo: burocracia, corrupción, impuestos internos y controles reglamentarios. Los gobiernos nacionales pueden tener a veces dificultades para abordar estas materias, y la cooperación internacional puede ayudar a centrar la atención política en estos problemas.

39. Investigaciones recientes del Banco Mundial, basadas en datos de *Doing Business in 2006* (tiempo medio necesario para que un contenedor de 20 pies cargado con una misma mercancía llegue desde una fábrica en la mayor ciudad comercial a un barco del puerto más accesible) revelan que cada día de retraso reduce el volumen de exportación más de un 1%, por término medio. Los retrasos influyen todavía más en las exportaciones de algunas mercancías vulnerables al paso del tiempo, como los productos agrícolas perecederos. Por ejemplo, si Uganda redujera el tiempo necesario para el transporte de la fábrica al barco de 58 a 27 días (cifra mediana mundial), las exportaciones podrían aumentar un 31%. En otras palabras, sería como si Uganda se aproximara 2.200 km a sus principales interlocutores comerciales, que equivale a dos tercios de la distancia existente entre Kampala y El Cairo. La falta de litoral supone un promedio de 19 días más para las exportaciones y 25 para las importaciones. Parte del problema debe a los numerosos puntos de control dentro de los países, que influyen en los costos de transporte tanto internos como transnacionales. En la carretera entre Lomé y Ouagadougou hay 34 controles, uno cada 25 km.

40. Para los países sin litoral, esta cuestión de los costos del comercio está directamente vinculada con la de la competitividad en los mercados mundiales. La solución del problema es de alcance regional: se requiere la cooperación con los países vecinos para reducir los costos. Son muchas las publicaciones en las que se documentan los efectos negativos que las fronteras nacionales tienen en el comercio: aun cuando no haya restricciones formales al comercio, como los aranceles, según las estimaciones más recientes las diferencias en la reglamentación reducen el comercio seis veces en relación con el comercio interno. Cada frontera adicional que debe cruzarse aumenta los costos de observancia de los reglamentos. La cooperación regional puede reducir los costos y aumentar la competitividad mundial de los exportadores eliminando la duplicación de esfuerzos, consiguiendo economías de escala mediante la distribución de los costos fijos del cumplimiento de los reglamentos y de los servicios afines en una zona más amplia y promoviendo una mayor competencia. Los pequeños Estados insulares, como los países del Pacífico y el Caribe, deben hacer también frente a importantes desafíos que puede mitigarse mediante la cooperación regional. Soportan costos comerciales más elevados en infraestructura, debido a las altas tarifas del transporte marítimo y aéreo y a los elevados costos de las telecomunicaciones. No obstante, en el caso de los Estados insulares, las necesidades de infraestructura regional son muchas veces muy diferentes de las experimentadas por los países sin litoral, ya que están más relacionadas con el logro de economías de escala que con el acceso a redes de transporte.

41. Hay bastantes posibilidades de cooperación regional para superar los problemas de capacidad de los países pobres y conseguir economías de escala. En los recientes estudios de diagnóstico sobre la integración del comercio de los PMA se señalan numerosos ejemplos en que la cooperación regional constituye el mecanismo más adecuado para hacer frente al problema de los costos y obstáculos relacionados con el comercio. Entre ellos se incluyen la cooperación en relación con las normas sobre productos, los sistemas de certificación y acreditación, los enlaces y

políticas de transporte (por ejemplo, las restricciones del cabotaje) y la armonización aduanera. Hay bastantes posibilidades de ampliar la cooperación transnacional en el terreno de la infraestructura, más allá de la promoción del transporte y del comercio, por ejemplo en sectores como la energía eléctrica y las telecomunicaciones. La cooperación regional en todos estos sectores de los servicios puede incluir la armonización de los reglamentos, la formulación de sistemas de acreditación comunes o el reconocimiento mutuo de las calificaciones, así como instituciones regionales para aplicar y exigir el crecimiento de normas comunes.

42. Hay varios desafíos que dificultan la cooperación regional en materia de políticas e infraestructuras relacionadas con el comercio. Entre ellos cabe señalar la necesidad de identificar posibles proyectos conjuntos que beneficien a todos los países participantes, de llegar a un acuerdo sobre la distribución de los costos y beneficios entre todos los países, de obtener financiamiento para los proyectos, de formular y aplicar las políticas de apoyo necesarias, tanto nacionales como regionales, y de poner en marcha organismos de gestión eficaces, con inclusión de órganos de reglamentación regional, cuando sea necesario (Recuadro 5).

#### **Recuadro 5: Beneficios y desafíos de la cooperación regional**

Una característica de los proyectos de cooperación regional es que las correspondientes inversiones nacionales producen beneficios que recaen, en parte, en los interlocutores comerciales regionales. Muchas veces, la cooperación regional se orienta al suministro de bienes públicos regionales, como la armonización de los reglamentos financieros y el reconocimiento mutuo de las normas sobre productos. Por otro lado, los incentivos para que los países intenten obtener beneficios sin contrapartida pueden hacer que el suministro sea insuficiente. Un ejemplo común es el financiamiento de un organismo regional de gestión o regulación necesario para garantizar el funcionamiento normal de un proyecto regional. Una de las razones por las que muchas veces las instituciones requeridas están insuficientemente financiadas por los organismos participantes es el problema de los beneficios sin contrapartida: los rendimientos de la inversión realizada por un país son percibidos en parte por otros que no han hecho ningún desembolso. En principio, este problema podría superarse asignando a los países inversiones y costos de explotación que estén en proporción con los beneficios que reciben. Lo que ocurre es que, dada la gran incertidumbre en las estimaciones sobre la distribución de los beneficios, normalmente es difícil que los países lleguen a ponerse de acuerdo sobre una fórmula de reparto de costos y, en muchos casos, hay dificultades para excluir de los beneficios a quienes no quieren cargar con la parte que les corresponde.

Incluso cuando no se da ese problema concreto, puede haber dificultades de coordinación. Por ejemplo, una carretera que une ciudades que se encuentran en diferentes lados de una frontera internacional produce beneficios para ambos países. No obstante, si sólo uno de los países construye la carretera hasta la frontera, la inversión puede ser de poco valor. Aunque las transferencias y las tarifas impuestas a los usuarios deberían, en principio, generar la necesaria cooperación, resolviendo los problemas de distribución, en la práctica la coordinación de las inversiones en forma de medidas normativas en dos países tiene costos de transacción, y las diferencias en las prioridades de los países, la incertidumbre acerca de los costos y beneficios globales y su distribución y las divergencias sobre el reparto de costos pueden bloquear la realización del proyecto regional. Los problemas de coordinación se multiplican, obviamente, a medida que aumenta el número de países implicados. Un ejemplo concreto es el actual proyecto del cable submarino de África oriental (EASSy), que permitirá a los 22 países africanos implicados tener acceso a un sistema de telecomunicaciones de banda ancha. Para garantizar que existe el libre acceso al cable — condición necesaria para que la competencia permita reducir los precios y aprovechar al máximo la capacidad—, deberá ponerse en marcha un marco regulador regional y un mecanismo de convergencia normativa en cada país.

Un último problema para la cooperación regional es el creado por los instrumentos disponibles para apoyarla. Como se examina más adelante, esos instrumentos suelen ser de alcance nacional y requieren una serie de préstamos, créditos o donaciones específicos para cada país. Los costos de transacción asociados pueden ser considerables. A veces, podrían llegar impedir la realización de un proyecto y elevar sustancialmente el costo global (véase el párrafo 44).

## B. Instrumentos en apoyo de la cooperación regional

43. Hay muchas y variadas experiencias de cooperación regional relacionada con el comercio, con distintos grados de ambición y éxito. La UE representa el esfuerzo de cooperación intergubernamental de mayor alcance orientado a la integración regional. Los mecanismos en apoyo de la cooperación e integración regional de los mercados están mucho menos desarrollados en otras regiones del mundo, tanto en lo que respecta a las instituciones de fomento de la coordinación o de respaldo y supervisión de la ejecución como a la magnitud de los recursos asignados para los proyectos transnacionales —aunque ello se debe en parte a que la mayoría de los acuerdos de integración regional y las CER tienen objetivos de integración menos ambiciosos. Por otro lado, es menor el financiamiento orientado hacia la ejecución de proyectos regionales que en la UE. Los proyectos regionales o multinacionales suelen representar en general una pequeña proporción —entre el 2% y el 6%— de la cartera de los bancos regionales de desarrollo<sup>22</sup>. Los componentes relacionados con el comercio en las nuevas actividades de financiamiento del Banco Mundial para proyectos regionales durante los ejercicios de 2005 y 2006 sumaron un total de US\$136,6 millones y US\$378,9 millones, respectivamente, es decir, el 0,6% y el 1,6% del financiamiento total. En el Anexo III se examinan algunas de las actuales estructuras de las regiones en desarrollo cuyo objetivo es fomentar la cooperación regional en materia de políticas e infraestructura, así como el apoyo ofrecido por la comunidad el desarrollo para dicha cooperación<sup>23</sup>.

44. Los bancos de desarrollo, tanto los de alcance regional como el Banco Mundial, se centran casi exclusivamente en intervenciones nacionales en apoyo de proyectos en varios países. La experiencia revela que los proyectos regionales en gran escala se pueden financiar si los gobiernos deciden que constituyen una prioridad y tienen capacidad de endeudamiento y se pueden resolver las posibles preocupaciones acerca de la distribución de los costos y beneficios de un proyecto (Recuadro 6). No obstante, el financiamiento de los proyectos regionales relacionados con el comercio es limitado, debido a las dificultades para llegar a un acuerdo entre los países y obtener las garantías adecuadas para los proyectos multinacionales. El hecho de que los préstamos y créditos deban reembolsarse constituye otra grave limitación. Los préstamos sólo pueden hacerse a entidades regionales solventes capaces de generar ingresos, a no ser que la obligación de reembolso sea asumida por sus gobiernos miembros. Muchos organismos regionales no generan ingresos y dependen de las contribuciones financieras de sus gobiernos miembros —que a su vez deben hacer frente a graves dificultades fiscales si se trata de países de ingreso bajo— o de las donaciones ofrecidas por los donantes. Por encima de todo, una cuestión clave es que los proyectos regionales tienen menos probabilidades de encontrar acogida en los planes nacionales de desarrollo, debido a problemas de coordinación.

---

<sup>22</sup> La proporción más elevada es la del Banco de Desarrollo del Caribe.

<sup>23</sup> Debido a las limitaciones de espacio y a la gran abundancia de AIR/CER e instituciones capaces de respaldar los esfuerzos de cooperación regional, puede ser ilustrativa la exposición del Anexo III.

45. La coordinación requiere análisis para ayudar a los gobiernos nacionales a identificar las esferas en que la cooperación regional, sea en relación con las políticas o con la infraestructura (incluidos los posibles mecanismos para conseguir objetivos puramente nacionales), resulta claramente rentable. Por otro lado, la realización de dichos análisis y la identificación se ven dificultadas por los problemas que representa una acción colectiva. La coordinación y el fomento de la capacidad no son los objetivos más indicados de las actividades de financiamiento de la deuda. Incluso en la Unión Europea, los recursos en forma de donación para identificar proyectos e integrar las políticas desempeñan un papel importante para llegar a un acuerdo sobre el suministro de bienes públicos mundiales. En ausencia de estos recursos “aguas arriba” para identificar proyectos mutuamente beneficiosos, el margen —y viabilidad— para la realización de proyectos regionales disminuye significativamente<sup>24</sup>. Ello no significa que no existan tales recursos. Por ejemplo, el BAfD dispone en su servicio de financiamiento en forma de donación de una cifra de hasta US\$161 millones para proyectos durante los ejercicios de 2005-2007, y el BID ha creado un fondo de US\$20 millones para la cooperación técnica en el sector de la infraestructura regional en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (véase el Recuadro 6), así como de un fondo de US\$10 millones para bienes públicos regionales. No obstante, el financiamiento disponible en forma de donación suele ser específico de cada institución, región o programa.

---

<sup>24</sup> Una distinción importante entre los esfuerzos de cooperación regional en el contexto europeo y en otras regiones es el volumen de recursos en forma de donación destinados a superar los problemas de coordinación y capacidad. Un ejemplo es la Comunidad de Energía de Europa Sudoriental (ECSEE), que trata de establecer mercados regionales integrados de energía en Europa sudoriental. El Banco Mundial respalda esta iniciativa mediante préstamos adaptables para programas. No obstante, la asistencia técnica para el desarrollo institucional y de sistemas y la preparación y ejecución de proyectos, así como el documento de estrategia sobre el comercio de energía en Europa sudoriental, fueron financiados en buena parte por la UE, lo mismo que los mecanismos transnacionales de coordinación de la ECSEE.

#### Recuadro 6: Ejemplos de cooperación regional en infraestructura

**La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)**, puesta en marcha en 2000, respalda el desarrollo y la integración de la infraestructura de energía, transporte y telecomunicaciones en 12 países de América del Sur. El BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) ofrecen apoyo técnico y financiamiento a los países. El IIRSA ha identificado las necesidades de infraestructura física para 10 centros de integración en la región y 335 proyectos conexos, que suponen una inversión total estimada de US\$37.500 millones. De este conjunto, los gobiernos han seleccionado 31 proyectos prioritarios por valor de US\$5.800 millones para su ejecución hasta 2010.

**El Plan Puebla-Panamá**, puesto en marcha en 2001, se centra en esferas como la promoción del comercio, el desarrollo de la infraestructura (carreteras, energía, telecomunicaciones) y los servicios turísticos en el sur de México y en América Central. Está respaldado por el BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la CEPAL; el BID actúa como coordinador financiero. El Plan, iniciativa de varios miles de millones de dólares que durará hasta el año 2020, se financia mediante contribuciones de los países participantes, el sector privado y donantes bilaterales y multilaterales.

En América Central, en el marco del Plan Puebla-Panamá, el **Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC)**, en el que participan seis países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y que está financiado por el BID y el gobierno español mediante una serie de préstamos nacionales en condiciones concesionarias, tiene como finalidad integrar los mercados regionales de electricidad. Funciona en el contexto de un Tratado marco para el mercado de la electricidad en América Latina, que creó dos comisiones regionales para regular el mercado y explotar el sistema regional.

En África, el **Sistema de intercambio de energía eléctrica de África occidental**, respaldado por el Banco Mundial, trata de establecer en esa región un mecanismo eficiente y basado en la cooperación, como medio de aumentar el acceso de los ciudadanos de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) a un suministro seguro y estable de electricidad, a precios asequibles. Algo semejante se está intentando llevar a cabo en *África meridional, junto con un gasoducto en África occidental*.

El Banco Mundial respalda también proyectos de corredores de tránsito y transporte en las principales regiones de África al sur del Sahara. Éstas tratan de mejorar el acceso de los países sin litoral a los mercados de exportación y reducir los costos del comercio y el tiempo de tránsito para todos los participantes. Por ejemplo, el **Proyecto de promoción del comercio y el transporte en África oriental** trata de mejorar el entorno del comercio mediante la eliminación eficaz de los obstáculos arancelarios en la Zona de unión aduanera de la Comunidad del África Oriental (CAO), para incrementar la eficiencia de los servicios logísticos a lo largo de los corredores reduciendo los obstáculos no arancelarios y la incertidumbre del tiempo de tránsito y mejorar los servicios ferroviarios en Kenia y Uganda.

46. En el caso de la AIF-14 una parte determinada —US\$1.000 millones de un total de US\$ 34.400 millones— se dedica a respaldar proyectos regionales<sup>25</sup>. Si bien este financiamiento de

---

<sup>25</sup> El financiamiento regional acordado para la AIF14 está basado en una cifra de DEG 300 millones anuales para proyectos regionales: DEG 100 procederían de asignaciones de la AIF de los países participantes y los DEG 200 millones restantes de una asignación especial. Por ello, los países, con su aportación de un tercio, pueden movilizar los dos tercios restantes de los costos del proyecto. La contribución nacional garantiza el protagonismo en los proyectos regionales, al mismo tiempo que se reconoce la necesidad de incentivos adicionales para hacer frente a las externalidades que afectan a la cooperación regional.

créditos es importante como incentivo para que los gobiernos consideren proyectos de cooperación transnacionales, la AIF no ofrece financiamiento en forma de donación para proyectos regionales, y existen obstáculos para la utilización de créditos que apoyen directamente a organismos regionales de ejecución que no generan ingresos<sup>26</sup>. Un fondo fiduciario de varios donantes que se está estableciendo dentro del Banco Mundial reconoce la laguna de los instrumentos actuales en cuanto mecanismos de apoyo a proyectos regionales en África. Uno de los objetivos del Fondo de crecimiento catalizador de África es complementar los recursos de la AIF en apoyo del Plan de acción de África ofreciendo financiamiento adicional en forma de donación para diversas iniciativas a fin de promover la integración regional, incluidos componentes de proyectos multinacionales (con participación de tres o más países) que serán ejecutados por instituciones regionales no soberanas. Dicho Fondo ha recibido un compromiso de £200 millones del Reino Unido.

47. El acceso a estos recursos en forma de donación puede reducir considerablemente los costos de transacción asociados con un enfoque nacional de las actividades de apoyo a la cooperación regional. Dichos costos pueden alcanzar niveles desproporcionados. Un ejemplo es un proyecto respaldado por el Banco Mundial con el fin de reforzar el organismo encargado de las telecomunicaciones en el Caribe oriental (Eastern Caribbean Telecommunication Authority, ECTEL). A través del proyecto se han ofrecido préstamos y créditos a cinco países miembros de la Organización de Estados del Caribe oriental (OECS) por un total aproximado de US\$540.000 en cada caso. Aunque el receptor primario era ECTEL, organismo regional no soberano, la necesidad de otorgar una serie de préstamos/créditos a países mutuamente vinculados generó costos de preparación de proyectos, transacción y supervisión que eran notablemente superiores a los que se habrían contraído si se hubiera contado con un mecanismo regional o multilateral que apoyase directamente a ECTEL<sup>27</sup>. Lo mismo cabe decir del proyecto de promoción del comercio regional

---

<sup>26</sup> La AIF puede ofrecer créditos a entidades nacionales que reúnan los debidos requisitos mediante el programa piloto de la AIF para proyectos regionales. En él se especifica lo siguiente: “En los casos en que los costos o beneficios del proyecto no puedan distribuirse fácilmente en componentes nacionales, como en el caso de un centro regional de prestigio, una entidad regional que reúna los requisitos jurídicos podría aceptar un crédito de la AIF en nombre de la región, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Convenio Constitutivo de la AIF”. En tales circunstancias, el crédito se otorgaría a una institución regional pertinente, y se renunciaría al tercio de los costos que normalmente se imputan a asignaciones de los países. Esta flexibilidad ha hecho posible el otorgamiento de un crédito de US\$5 millones a la African Trade Insurance (ATI) Agency en el marco del proyecto regional de promoción del comercio. Conviene señalar que la expresión “que reúne los requisitos jurídicos” hace referencia al recurso financiero a uno o varios Estados soberanos; en otras palabras, la disposición hace posible este financiamiento si se establece un organismo regional con un instrumento que tenga carácter de tratado y en el que se prevea tal recurso. Ninguna de las comunidades económicas regionales de África cumpliría este requisito.

<sup>27</sup> Otro ejemplo de la región de América Latina y el Caribe es el proyecto de recuperación de emergencia, cuyo objetivo es mejorar la seguridad en los puertos del Caribe oriental. Éste requería una serie de préstamos/créditos nacionales para mejorar los reglamentos de seguridad y su observancia, parte de los cuales se utilizaron para financiar conjuntamente el Departamento de Aviación Civil, uno de los organismos regionales de observancia. Una consecuencia del planteamiento del financiamiento “país por país” fue que los países adquirieron disidentes marcas de equipo, lo que impidió economías de escala tanto en la compra como en el mantenimiento.

en África meridional y oriental, en el que se incluye la creación de un Organismo Africano de Seguro Comercial (African Trade Insurance Agency, ATI), proyecto cuyo objetivo es movilizar el comercio y la inversión mediante el seguro comercial y otros servicios conexos. Este proyecto supuso la concesión de una serie de créditos para cada uno de los países participantes, lo que dio lugar a varios informes sobre el estado de ejecución y sobre la terminación de los proyectos, con los consiguientes costos de transacción asociados<sup>28</sup>.

48. Otro ejemplo del Caribe es un servicio regional para permitir a los gobiernos de la CARICOM contratar seguros frente a grandes peligros, por ejemplo, los huracanes. Los esfuerzos realizados por el Banco Mundial para poner en marcha un proyecto regional que ofrezca este tipo de seguros comenzaron en 2001, y estuvieron basados en parte en un estudio de viabilidad realizado en 1998 a petición de la Secretaría de la CARICOM para un Fondo de reaseguro de catástrofes en el Caribe. El proyecto fue preparado por el Banco Mundial y contó con préstamos/créditos de asistencia técnica por valor de unos US\$680.000 por miembro de la OECS. Para que el proyecto fuera viable se requería un mínimo de cuatro países, pero de hecho sólo tres firmaron y ratificaron el acuerdo. Uno de los países que a última hora decidió no participar en el proyecto —Granada— fue posteriormente devastado por un gran huracán en septiembre de 2004. Después de ese año, los esfuerzos por establecer el seguro frente a los riesgos de catástrofe en el Caribe fueron respaldados por una donación japonesa del Fondo para la formulación de políticas y el perfeccionamiento de los recursos humanos, que redujo la necesidad de que los gobiernos se endeudaran para recibir la asistencia técnica necesaria. Si bien ello ha contribuido a que el proyecto avanzara, esta fuente de financiamiento en forma de donación requiere un organismo de ejecución nacional, lo mismo que muchos otros mecanismos semejantes.

49. En cuanto a los ejemplos de obstáculos impuestos por los actuales instrumentos en el contexto africano, varias de las CER de África (la CEDEAO, la Comunidad de Desarrollo del África Meridional, el Mercado Común del África Oriental y Meridional y la Comunidad del África Oriental) han solicitado, por separado, apoyo del Banco Mundial para establecer mecanismos de preparación y elaboración de proyectos con el fin de identificar y preparar proyectos regionales prioritarios mencionados en el Plan de acción a corto plazo de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). La falta de preparación técnica de los proyectos prioritarios es una de las grandes razones por las que los proyectos regionales de la NEPAD no se ponen en práctica con rapidez. Si bien se dispone de financiamiento limitado de otras procedencias, las comunidades económicas regionales desean el compromiso del Banco Mundial debido a su experiencia y capacidad en materia de proyectos, a los vínculos con los diálogos sobre políticas nacionales necesarios para armonizar las políticas regionales y al decidido empeño del Banco en favor de la armonización de los donantes. La falta de recursos en forma de donación ha impedido al Banco

---

<sup>28</sup> Actualmente se están realizando esfuerzos por aplicar la decisión de los países participantes y de la junta y Asamblea General de la ATI a convertir las actuales contribuciones a su capital procedentes de financiamiento de de la AIF para países específicos en un capital social mancomunado para la AIT. Ello permitiría una mayor movilización de capital y diversificación del riesgo, eliminaría los obstáculos a la suscripción por países concretos y alentaría una mayor participación del capital privado. Asimismo, permitiría que el proyecto fuera verdaderamente regional.



ayudar a financiar los mecanismos necesarios de preparación de proyectos. De la misma manera, la falta de un instrumento de financiamiento en forma de donación para proyectos regionales representa un grave obstáculo para la capacidad del Banco de ayudar a incrementar la capacidad de instituciones regionales de comercio y reglamentación de gran importancia pero que no generan ingresos.

50. Un último ejemplo es el relativo a la cooperación regional en el terreno de la infraestructura. Igual que otros países del Valle del Rift, Malawi sufre prolongados cortes de energía eléctrica que repercuten en todos los sectores de la economía. Casi toda la generación de electricidad de Malawi procede de centrales hidroeléctricas del río Shire, cuyo nivel disminuye fuertemente, en paralelo con el del Lago Tanganica. Una solución es conectar Malawi con el Sistema de intercambio de energía eléctrica de África meridional mediante una nueva línea de transmisión conectada a una fuente de suministro al por mayor en Mozambique. El Banco Mundial ha ofrecido financiamiento a Malawi a través del préstamo adaptable para programas para el Sistema de intercambio de energía eléctrica de África meridional. No obstante, la mayor parte de la línea debe construirse en Mozambique, cuyo incentivo para ello es sólo limitado. En un mundo sin costos de transacción y de información perfecta sobre los beneficios, este problema se resolvería mediante pagos efectuados por Malawi a Mozambique. Pero la realidad es que el volumen de los pagos necesarios es muy incierto, y no hay mecanismos obvios a través de los cuales se puedan efectuar. La línea se habría construido al comenzar la AIF-14 si la carga de las inversiones de Mozambique hubiera podido reducirse mediante una donación regional parcial, para armonizarla con los beneficios percibidos.

### **C. Posibles soluciones para el futuro**

51. Del debate precedente se deduce que el financiamiento mediante préstamos para la infraestructura regional existe, en principio, y que hay una variedad de mecanismos que pueden contribuir a la cooperación normativa regional. No obstante, la comunidad del desarrollo insiste predominantemente, y con razón, en los programas impulsados por los países. La utilización de instrumentos de alcance nacional en apoyo de proyectos de cooperación multinacionales puede generar altos costos de transacción y, en el caso de países pobres y pequeños, puede impedir la ejecución de proyectos regionales. La orientación nacional de la asistencia al desarrollo dificulta la obtención de los posibles beneficios de la cooperación transnacional en las esferas relacionadas con el comercio.

52. No es posible estimar con un mínimo de precisión la demanda no atendida de proyectos regionales viables, pero las consultas con el personal de los proyectos y la administración de los grandes bancos de desarrollo regionales, el Banco Mundial y la Comisión Europea pusieron de manifiesto que había acuerdo general en que, en la práctica, los proyectos regionales deben hacer frente a mayores obstáculos que los proyectos nacionales. En particular, las dificultades de obtener financiamiento debidamente flexible de las actividades iniciales han desalentado la participación de los países en dichos proyectos durante las primeras etapas. Predominaba también la opinión de que los actuales instrumentos podrían complementarse provechosamente con financiamiento adicional y más flexible en forma de donación para resolver los problemas de coordinación y facilitar la realización de proyectos regionales. De cara al futuro, están justificados los esfuerzos

multilaterales por hacer frente a esos obstáculos en el contexto de nuevas iniciativas de ayuda para el comercio.

53. Hay varias opciones que podrían considerarse para resolver los problemas de coordinación y falta de capacidad que limitan la cooperación regional. Una de ellas consiste en mejorar los actuales instrumentos y mecanismos en forma de donación, complementados por un mayor seguimiento que permita determinar hasta qué punto se han tenido en cuenta las necesidades y prioridades identificadas. La segunda es establecer un mecanismo especializado de financiamiento en forma de donación que movilice recursos para resolver los problemas de coordinación y respaldar a los organismos regionales de gestión y reglamentación. La tercera opción es movilizar financiamiento específico en forma de donación en apoyo de un programa más amplio, que vaya más allá del análisis inicial y los aspectos inmateriales o sociales y abarque también la totalidad o parte de los costos de ejecución asociados con los proyectos transfronterizos.

54. La primera opción supondría que los donantes deben responder a los proyectos regionales propuestos mediante los actuales servicios bilaterales y multilaterales. Como se ha observado previamente, varios bancos de desarrollo disponen de mecanismos de financiamiento basado en donaciones que pueden utilizarse en apoyo de la cooperación regional en las esferas relacionadas con el comercio. Todos estos mecanismos se ven sometidos a numerosas demandas para realizar programas de gran amplitud y podrían beneficiarse de los recursos adicionales en forma de donación para proyectos regionales. Un ejemplo claro es el del Fondo de crecimiento catalizador de África. Podría considerarse también la posibilidad de facultar a la AIF para que ofrezca financiamiento en forma de donación y de créditos para proyectos regionales<sup>29</sup>. El alcance del apoyo ofrecido para los proyectos regionales podría supervisarse mediante la base de datos CAD/OMC y/o un nuevo mecanismo de intercambio de información, tal como recomienda el Equipo de Trabajo de la OMC sobre la Ayuda para el Comercio (véase el Apéndice II).

55. Esta opción reconoce que los actuales sistemas y mecanismos en apoyo de las iniciativas regionales podrían mejorarse y, con ayuda de un sistema de seguimiento, sería posible evitar las duplicaciones e identificar las deficiencias en el apoyo. De todas formas, poco puede hacer para abordar directamente los problemas de coordinación o de capacidad que obstaculizan la cooperación en las regiones donde no existen mecanismos de financiamiento en forma de donación en apoyo de la cooperación regional, o si no se adoptan medidas para eliminar los obstáculos a la capacidad de los organismos regionales de ejecución para acceder directamente a los fondos. Si no va acompañado de otras medidas, el seguimiento adicional de las solicitudes de los países y las respuestas de los donantes tampoco puede contribuir demasiado a promover el uso de soluciones regionales donde éstas fueran las más eficientes.

---

<sup>29</sup> Los proyectos regionales respaldados a través de la AIF se examinarán en el contexto del próximo examen intermedio de la AIF-14. Cabe señalar que actualmente el IEG está examinando los proyectos regionales. Ambos exámenes ofrecerán nuevas orientaciones sobre planteamientos alternativos en apoyo de la cooperación regional.

56. El objetivo de la segunda opción sería complementar los instrumentos existentes ofreciendo acceso a financiamiento específico en forma de donación con el fin de promover la coordinación, contribuir a superar los problemas de coordinación y en materia de bienes públicos (véase el párrafo 57), así como a respaldar las reformas regionales de las políticas y la reglamentación. Esta opción tiene una considerable ventaja, en cuanto vehículo para resolver los obstáculos al número creciente de cuestiones regionales y transfronterizas mencionadas anteriormente. La creación de un servicio específico podría servir como centro de coordinación para los donantes interesados en respaldar proyectos regionales de cooperación. Establecería también un vehículo para resolver las deficiencias y apoyar a las regiones que actualmente tienen sólo limitado acceso a recursos en forma de donaciones para la cooperación regional.

57. Si bien todavía no se han determinado las características precisas, el sistema de gestión y el alcance de un posible fondo fiduciario, incluida la relación con los servicios y fondos existentes, entre las cuestiones clave que habría que precisar se encuentran los criterios de admisibilidad y la cobertura. Entre las actividades que podrían recibir apoyo se incluyen el análisis inicial, por ejemplo, la identificación de los costos y beneficios de la cooperación regional para la integración normativa, la infraestructura y otros servicios regionales conjuntos, como instituciones especializadas de educación e investigación, preparación de proyectos y establecimiento de la capacidad y la asistencia técnica, incluido el fortalecimiento de la capacidad de los órganos regionales de ejecución. En el caso de los proyectos de cooperación normativa, el mecanismo podría ofrecer financiamiento completo en los casos en que se trate de cantidades relativamente pequeños o la contraparte no sea una entidad regional soberana. Como en el caso mencionado en la primera opción, sería importante establecer mecanismos de presentación de informes y de seguimiento que generen información sobre la “demanda” regional y el apoyo ofrecido.

58. Una tercera opción podría ser ir más allá de un mecanismo de financiamiento especializado que considere las cuestiones inmateriales o sociales antes descritas, y ampliar el alcance del financiamiento en forma de donación de manera que incluya una parte de los costos asociados con los proyectos de infraestructura en gran escala u otros servicios regionales conjuntos, cuando dichos costos en el territorio de un determinado país sean muy superiores a los beneficios recibidos por éste gracias al proyecto. El diseño de esta opción debería proteger el financiamiento de la parte social de la cooperación regional, recogida en la segunda opción, frente a las demandas potencialmente muy superiores de proyectos con componentes “físicos” políticamente atractivos. El examen de esta opción formaría parte de una reorientación de la AOD que se está comprometiendo ya con destino a la ayuda para el comercio, y no debería aceptarse si tuviera como efecto una reducción de los actuales esfuerzos en favor del desarrollo.

59. Para reducir los costos de establecimiento y explotación de un mecanismo de financiamiento para la cooperación regional, los fondos previstos en la segunda y la tercera opción podrían establecerse en una institución de desarrollo ya existente. Dado que este tema afecta a numerosos países, debería estar abierto a todos los países en desarrollo, y debería darse prioridad a los proyectos que implican a países de ingreso bajo y países pequeños y de ingreso mediano para los cuales la integración regional es un elemento central de su estrategia de desarrollo y crecimiento. Hay que evitar que un volumen considerable de recursos destinados a proyectos regionales queden desvinculados de los países y de su capacidad de iniciativa. Aunque los bancos regionales de desarrollo y el Banco Mundial serán, probablemente, importantes organismos de

ejecución, con un fondo fiduciario que serviría de palanca para ampliar los programas y actividades regionales actuales o previstos —por ejemplo, el Fondo catalizador del crecimiento en África —, dicho mecanismo debería ser flexible y abierto a cualquier organismo de ejecución designado por los gobiernos pertinentes.

60. A estas alturas, no es posible determinar con precisión las necesidades de financiamiento asociadas con ninguna de esas opciones. Por otro lado, las consultas realizadas en la preparación del presente documento revelan que sólo África podría absorber financiamiento adicional en forma de donación por una cifra del orden de los US\$500 millones durante cinco años<sup>30</sup>. La asistencia técnica y otros componentes “sociales” de los proyectos de infraestructura representan normalmente en torno al 5%-10% de la inversión total del proyecto. Muchos proyectos incluirán componentes de armonización normativa e infraestructura (por ejemplo, el establecimiento de un sistema regional de certificación puede exigir cambios normativos, asistencia técnica y la construcción de las pertinentes instalaciones de comprobación, así como la creación o fortalecimiento de un organismo regional de reglamentación o ejecución). Hay una considerable labor pendiente de inversión en África y en otras regiones. En el caso de África, las actuales operaciones regionales de financiamiento han utilizado ya casi la mitad del total de la asignación para proyectos regionales en el marco de la AIF-14 y, en el contexto del plan de acción a corto plazo de la NEPAD, hay una considerable demanda no atendida de proyectos regionales prioritarios ya identificados. Como se ha observado ya anteriormente, hay también una demanda no atendida de financiamiento de servicios de preparación de proyectos para las CER.

61. Las estimaciones de la demanda no atendida de proyectos regionales con componentes tanto materiales como inmateriales en el marco de las diferentes opciones requieren una considerable labor técnica en colaboración con los grandes bancos regionales de desarrollo y donantes bilaterales. Es también preciso continuar trabajando en lo que respecta a la estructura de gobierno y la gestión de un posible fondo fiduciario (opciones dos o tres). Debe también continuar la reflexión sobre las estrategias para respaldar un esfuerzo sostenido a largo plazo con el fin de desarrollar las capacidades de las instituciones regionales importantes. El personal de ambas instituciones podría realizar un análisis más detallado de las diferentes opciones, si recibiera instrucciones en ese sentido.

## V. TEMAS PARA DEBATE

62. ¿Están de acuerdo los directores en que la suspensión de las negociaciones de la Ronda de Doha hace más imperiosa la necesidad de que se ayude a los países en desarrollo a aprovechar al máximo las oportunidades comerciales, de que se inste encarecidamente a los países desarrollados a que no retiren los ofrecimientos que afectan a los países en desarrollo y de que el Banco y el

---

<sup>30</sup> Ello supone que se dispone de financiamiento para el análisis inicial y la preparación de proyectos, así como en apoyo de los organismos regionales a quienes se confía a la puesta en práctica de la armonización reglamentaria, la coordinación de las políticas y la gestión de la cooperación regional.

Fondo incrementen sus esfuerzos por ayudar a los países en el terreno de sus políticas comerciales?

63. ¿Están de acuerdo los directores en que no se han atendido suficientemente las necesidades transnacionales y regionales de ayuda para el comercio? En caso afirmativo, se solicita a los directores que formulen sus opiniones sobre las tres opciones presentadas en la Sección IV.C.

64. ¿Están de acuerdo los directores en que el personal del Banco y del Fondo debería continuar sus esfuerzos por intensificar la evaluación de las necesidades de ajuste de los países miembros como consecuencia de la liberalización del comercio, a fin de poder utilizar mejor los mecanismos de asistencia existentes?

## Anexo I

### Financiamiento del Banco Mundial relacionado con el comercio

<b>Financiamiento del Banco Mundial relacionado con el comercio, ejercicios de 2003-06</b>								
	Aprobado Ej. de 2003		Aprobado Ej. de 2004		Aprobado Ej. de 2005		Aprobado Ej. de 2006	
	Proyectos	Compromiso (millones de US\$)	Proyectos	Compromiso (millones de US\$)	Proyectos	Compromiso (millones de US\$)	Proyectos	Compromiso (millones de US\$)
<b>Regiones</b>								
África	8	37	15	441	17	232	17	414
Asia oriental y el Pacífico	2	138	4	83	6	126	5	112
Europa y Asia central	10	131	4	183	17	424	14	227
América Latina y el Caribe	5	60	11	365	7	233	11	720
Oriente Medio y Norte de África	1	4	3	158	-	-	-	-
Asia meridional	3	197	2	53	2	64	4	139
<b>Total del financiamiento para el comercio</b>	<b>29</b>	<b>566</b>	<b>39</b>	<b>1.282</b>	<b>49</b>	<b>1.080</b>	<b>51</b>	<b>1.611</b>
<i>Se incluyen</i>								
LDC	9	74	15	415	20	276	14	396
LIC	11	237	17	507	22	328	22	572

## **Anexo II**

### **Aplicación de las recomendaciones de la evaluación del IEG sobre el comercio en el Banco Mundial**

En 2006, el Grupo de Evaluación Independiente (IEG) ultimó su evaluación sobre el apoyo ofrecido por el Banco Mundial al comercio en el período comprendido entre 1987 y 2004. En él se reconocía el trascendental papel que el Banco había desempeñado en su labor de promoción de un sistema de comercio mundial favorable al desarrollo, anclado en una intensa labor de investigación y divulgación. Al mismo tiempo, en la evaluación se destacaba que, a pesar del aumento general de los estudios económicos y sectoriales (EES) operacionales sobre el comercio, el Banco no había conseguido tan buenos resultados en cuanto a la incorporación del comercio en las estrategias de asistencia a los países y las actividades y políticas sectoriales, aunque la tendencia estaba mejorando. Para hacer frente a este problema, el IEG formuló tres recomendaciones principales. En primer lugar, reforzar los vínculos operacionales sobre el comercio entre las diferentes unidades sectoriales y conseguir que el Departamento de Comercio promoviera este proceso ofreciendo orientación estratégica sobre la manera de integrar los diferentes aspectos sectoriales de las reformas, incluida una mayor integración de las vicepresidencias de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (PREM) y Fomento del Sector Privado (PSD). En segundo lugar, incrementar los esfuerzos de gestión de los conocimientos, incluido el establecimiento de un grupo temático junto con otras redes. En tercer lugar, abordar de manera más sistemática los resultados en términos de pobreza y distribución en los proyectos relacionados con el comercio.

La administración del Banco ratificó estas recomendaciones y, en colaboración con las vicepresidencias operacionales y otras bases, elaboró una estrategia y un programa para integrar mejor el comercio en las operaciones. Los vicepresidentes regionales ratificaron, en abril de 2006, una estrategia amplia y un plan de acción.

Se ha comenzado a trabajar con África, Asia meridional y Oriente Medio y Norte de África (donde la integración del comercio con apoyo del Banco se considera altamente prioritaria) para establecer planes de actividades con el fin de incorporar el comercio en determinados países donde la integración del comercio podría ser un importante agente catalizador del crecimiento y donde hay condiciones favorables para ese diálogo. La estrecha relación entre PREM y PSD será un requisito fundamental, y se están estableciendo ya esos vínculos bajo la dirección de las oficinas regionales. Las actividades de gestión de los conocimientos continúan creciendo, mediante un esfuerzo integrado de colaboración con el Instituto del Banco Mundial. Se está estableciendo, con participación activa del personal y la administración regional de PSD, un nuevo grupo temático, el “Foro sobre competitividad y desarrollo de las exportaciones”, y se ha emprendido un programa de creación y divulgación de conocimientos sobre las políticas encaminadas a promover el crecimiento de las exportaciones y su diversificación. Este programa establecerá un marco intersectorial amplio e instrumentos que servirán de apoyo para el diálogo sobre políticas entablado por las regiones. Finalmente, el Banco continúa esforzándose por corregir el impacto que sus actividades de financiamiento del comercio pueden tener en la pobreza y en la distribución. Se han realizado estudios detallados sobre la reforma del sector del algodón y simulaciones sobre el bienestar social para Malí, así como para Benin y Burkina Faso. En todos estos países, los préstamos se han utilizado para orientar las operaciones crediticias (Financiamiento de políticas de desarrollo). Además, se han organizado actividades de fortalecimiento de la capacidad para investigadores locales entre cuatro

países de África francófona (Benin, China Faso, Camerún y Senegal) para analizar los vínculos existentes entre liberalización del comercio y repercusiones en la pobreza.



## Anexo III

### Cooperación regional en las regiones en desarrollo

En este Anexo se presenta un breve resumen parcial de las grandes iniciativas regionales de integración y cooperación en diferentes lugares, así como ejemplos del apoyo otorgado por las instituciones de desarrollo a la cooperación regional.

#### África

Hay numerosas organizaciones regionales y CER en África, que en algunos casos se superponen. En África occidental, las principales CER son la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO) y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), cuya cooperación es cada vez más estrecha. La Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) y la Comunidad del África Oriental (CAO) promueven la integración de los mercados, lo mismo que el Mercado Común para África Meridional y Oriental (COMESA) y la Comunidad del Desarrollo de África Meridional (SADC). La Unión africana tiene el mandato de coordinar esos distintos programas regionales de integración y el proceso de negociación de los acuerdos de participación económica con la UE. La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) es un centro de coordinación de la cooperación e integración regional. Las CER desempeñan un papel fundamental en la aplicación de la NEPAD, pero el escaso interés demostrado por los países miembros de las CER para llegar a un acuerdo sobre las prioridades en materia de políticas y proyectos dificultan la ejecución de los programas prioritarios de la NEPAD. La falta de capacidad de las secretarías de las CER es otro impedimento para la cooperación regional. Esos factores contribuyen a explicar por qué la Unión Africana/NEPAD no ha avanzado demasiado hacia la cooperación regional.

La iniciativa de la NEPAD ha dado mayor relieve al programa de la integración regional, tanto en lo que respecta a la base normativa (por ejemplo, normas bancarias y financieras) como al desarrollo de la infraestructura<sup>31</sup>. El BAfD albergará la Secretaría del Consorcio de Infraestructura de África, y ha recibido la misión de fomentar la cooperación sobre el desarrollo de la infraestructura entre el propio banco, la Unión Africana, la NEPAD, las CER y los miembros del Consorcio. Tanto el BAfD como el Banco Mundial han creado departamentos de integración regional con el fin de consolidar y reforzar el apoyo a la cooperación regional y el comercio en África. El BAfD concede prioridad a la promoción y desarrollo de la infraestructura regional pero, en asociación con la Unión Africana y la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas, el objetivo es también contribuir al fortalecimiento de la capacidad de las CER africanas. El Banco Mundial está tratando de ayudar a los países a ampliar los planes nacionales de desarrollo de tal manera que ofrezcan oportunidades prácticas de acelerar el crecimiento mediante planteamientos y proyectos regionales y subregionales.

---

<sup>31</sup> En el plan de acción a corto plazo para infraestructura, de la NEPAD, se destacan cuatro esferas de intervención: promoción (creación del marco normativo, regulador e institucional); fortalecimiento de la capacidad para las instituciones encargadas de la ejecución.; movilización de financiamiento para los proyectos de inversión prioritarios identificados, y determinación de nuevos proyectos prioritarios.

Un objetivo fundamental del Plan de Acción para África es reforzar la integración regional entre las economías africanas. El Banco Mundial se ha comprometido a colaborar con los asociados en el desarrollo y el sector privado a fin de contribuir a la creación de uniones aduaneras —con inclusión de las instalaciones y los sistemas aduaneros— y a cubrir las deficiencias de la infraestructura regional, en particular en los corredores de comercio, los sistemas regionales de energía eléctrica y las telecomunicaciones. Por ejemplo, en el marco del Plan de Acción para África el Banco incrementará su apoyo a 23 países de África al sur del Sahara en el marco de la Iniciativa de promoción del comercio hasta un total aproximado de US\$530 millones (frente a unos US\$80 millones en los ejercicios de 2001-2003) para finales del ejercicio de 2006. El Banco se ha comprometido también a desarrollar la capacidad de las instituciones regionales y CER para contribuir a la realización de las iniciativas de la NEPAD.

### **América Latina y el Caribe**

En América Latina y el Caribe hay numerosas CER, entre ellas la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común de América Central y Mercosur. A través de un Departamento de Integración y de Programas Regionales, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ofrece asistencia técnica relacionada con el comercio a los países y CER de América Latina y el Caribe, sobre la base de una iniciativa regional de programación para cada uno de esos cuatro grupos de integración. Entre los ejemplos de proyectos se incluyen iniciativas de desarrollo fronterizo en la Comunidad Andina, la creación y funcionamiento de un mecanismo de negociación regional del Caribe y el fortalecimiento institucional de la Secretaría de Mercosur. El Banco Mundial ha ayudado también a los países a conseguir la cooperación regional mediante operaciones de asistencia técnica y financiamiento; un ejemplo reciente es el apoyo a los países de América Central para la preparación y aplicación del Acuerdo de Libre Comercio de América Central. Pueden señalarse ejemplos importantes de cooperación regional transfronteriza en el sector de la infraestructura dentro de la región, así como iniciativas eficaces de integración de políticas. Un ejemplo es un proyecto respaldado por el Banco Mundial para reforzar la capacidad del organismo responsable de las telecomunicaciones en el Caribe oriental (ECTEL) y las autoridades nacionales de reglamentación para instaurar un régimen moderno de interconexión y favorecer el acceso mediante un fondo de acceso universal.

### **Asia**

La integración regional dentro de Asia meridional es limitada, a pesar de la existencia de mecanismos como la Organización para Cooperación Regional del Sur de Asia (ASACR) respaldada por el Banco Asiático de Desarrollo. El rápido crecimiento de Asia oriental en los últimos años ha suscitado interés y conseguido un mayor político en favor de la integración regional. El 6 de enero de 2004, los países de Asia meridional firmaron un Acuerdo de libre comercio para el Asia meridional (SAFTA). Entre las esferas que se prestan a la cooperación regional cabe señalar la resolución de los problemas de escasez de energía, las regiones retrasadas y sin litoral y la falta de promoción del comercio. La Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Multisectorial Técnica y Económica (BIMSTEC), establecida en 1997, en la que se integran Bangladesh, Bhután, India, Myanmar, Nepal, Sri Lanka y Tailandia, es un mecanismo que podría promover oportunidades para el comercio, la inversión y el turismo entre Asia meridional y sudoriental. El Grupo del Banco Mundial está colaborando activamente en la región de Asia meridional, en asociación con

organismos donantes (DFID, BAsD), el sector privado, las autoridades y la sociedad civil, en apoyo de la cooperación regional orientada a promover el desarrollo y reducir los conflictos en la región. El Banco ha preparado una serie de informes regionales (por ejemplo, comercio India/Bangladesh, comercio Pakistán/India, promoción del comercio regional, comercio de energía regional) en apoyo del desarrollo regional.

En Asia oriental, los acuerdos formales de integración regional no se han extendido tanto como en otras regiones hasta fecha reciente; la principal excepción sería la ASEAN, cuyos miembros tienen un amplio programa de integración económica y ha previsto una zona de libre comercio e inversión para 2020. No obstante, la cooperación regional se ha promovido activamente en la mayor parte de los países de la región, en particular a través de la APEC y el Foro de Islas del Pacífico. Por ejemplo, el BAsD ha sido el centro de coordinación de la Estrategia y programa de cooperación regional de la subregión del Gran Mekong. En ella se presta especial atención en las inversiones en infraestructura física con el fin de promover el comercio, la conectividad y los contactos transfronterizos, haciendo hincapié en los “corredores económicos” que unen entre sí las diferentes partes de la subregión, a lo que se han sumado iniciativas específicas de integración normativa, en particular acuerdos de navegación fluvial y planes de desarrollo fronterizo. El programa ha ayudado a mejorar la infraestructura y a despertar mayor confianza en la cooperación regional, lo que se puso de manifiesto en tratados como el acuerdo de transporte transfronterizo de 2003 y varias cumbres periódicas en la subregión. Se han identificado y aplicado importantes proyectos regionales de infraestructura mediante préstamos nacionales, coordinados y financiados por organismos regionales como el BAsD así como el Banco Mundial y organismos bilaterales. En la región del Mekong, Tailandia lidera la estrategia de cooperación económica Ayeywady-Chao Phraya – Mekong (ACMECS), marco para la cooperación entre Camboya, la RDP Lao, Myanmar, Tailandia y Viet Nam. Promueve la cooperación en esferas como el comercio y la inversión, la agricultura y la industria, los enlaces para el transporte y el turismo, con US\$2,5 millones como capital inicial aportados por el Gobierno tailandés.

## **Europa y Asia central**

La cooperación regional en Europa oriental ha girado en gran parte en torno a la UE, en el contexto de los acuerdos de asociación y los preparativos de los países candidatos para su adhesión a la Unión. La UE ha colaborado con organismos de desarrollo para fomentar una mayor cooperación entre los países. Un ejemplo es la Oficina conjunta para Europa sudoriental, establecida para ayudar a la Comisión Europea y al Banco Mundial en su función de coordinadores de la asistencia internacional para la reconstrucción y el desarrollo de esos países. La Oficina ofrece servicios de secretaría a un Grupo directivo de infraestructura, que ejerce las funciones de mecanismo coordinador para promover el desarrollo de la infraestructura regional y supervisar los progresos en la ejecución de proyectos regionales en esa zona.

El Programa para la Facilitación del Comercio y el Transporte en Europa Sudoriental. (TTFSE), administrado por el Banco Mundial, fomenta el comercio promoviendo flujos comerciales más eficientes y menos costosos entre los diferentes países de Europa sudoriental, y elabora normas aduaneras compatibles con la Unión Europea. El programa trata de reducir los costos no arancelarios del comercio y el transporte, frenar el contrabando y la corrupción en los pasos fronterizos y reforzar

y modernizar las administraciones aduaneras y otros organismos de control fronterizo. El programa es resultado de un esfuerzo de colaboración entre los gobiernos regionales de la región, el Banco Mundial y los Estados Unidos, en asociación con la Unión Europea. Una segunda fase del programa, TTFSE II, actualmente en preparación, se propone objetivos más ambiciosos ya que incluye otros aspectos de la promoción del comercio procurando la colaboración eficaz entre todos los organismos que intervienen en los pasos fronterizos (aduanas, administración vial, policía fronteriza, controles fitosanitarios y veterinarios), todas las modalidades de transporte en la región y todos los pasos fronterizos en los principales corredores que atraviesan Europa sudoriental y conectan la región con sus vecinos.

La cooperación regional entre las repúblicas de Asia central ha procurado sobre todo establecer, gestionar y mantener corredores de transporte y de tránsito. El BASD puso en marcha en 1997 el programa de cooperación económica regional en Asia central (CAREC) para promover la cooperación económica regional, adoptando como esferas prioritarias el transporte, la energía y el comercio en los proyectos regionales y en la integración normativa. Esta última se promueve mediante un marco institucional de colaboración entre ministerios de distintos países para alentar el diálogo y la búsqueda del consenso. Entre los proyectos se incluye la asistencia para la promoción del comercio, la reparación de la red regional de transporte y el establecimiento de corredores de transporte y de un enlace ferroviario transcontinental.

### **Oriente Medio y Norte de África**

La cooperación regional es desde hace tiempo una de las características de las relaciones comerciales de los países en la región de Oriente Medio y Norte de África. Entre los grandes AIR se incluye en el Acuerdo económico unificado entre los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo y el Área de Libre Comercio Panárabe. El Consejo es la CER más ambiciosa y eficaz en la región de Oriente Medio y Norte de África, y alcanzó la unión aduanera en 2003. Se han firmado acuerdos bilaterales de asociación euro-mediterránea entre la Unión Europea y muchos países de la región, y Jordania, Bahrein y Marruecos han concertado acuerdos con los Estados Unidos. La UE y los asociados regionales están tratando de crear un espacio regional euromediterráneo integrado y, en definitiva, conseguir la creación de una zona de libre comercio euromediterránea. Con su Política Europea de Vecindad, la UE ha ofrecido una perspectiva de mayor integración de los mercados mediante la armonización reglamentaria selectiva con la legislación de la UE, respaldada con asistencia técnica. La mayor parte de la asistencia técnica ofrecida por la UE y otros donantes ha estado dirigida a países específicos. Por ejemplo, los programas nacionales representaron más de 95% de la asistencia total ofrecida (en 1995-2001, de un total de €1.058 millones de asistencia de la UE para reformas económicas, sólo €27 millones correspondieron a proyectos regionales). La UE ha propuesto recientemente la profundización del proceso de integración con la mayor parte de los países de la región de Oriente Medio y Norte de África, en el marco de su política de vecindad. El Banco Mundial ha entablado conversaciones con los países para encontrar los medios de respaldar esta iniciativa.

## Apéndice I

### Recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre un Marco Integrado Mejorado<sup>32</sup>

#### Preámbulo

El Equipo de trabajo expresa su apoyo a la misión del Marco Integrado (MI). El objetivo del MI es mejorar la capacidad de los PMA de integrarse en el sistema multilateral de comercio con el fin de reducir la pobreza y beneficiarse de la liberalización del comercio. El Equipo de Trabajo reafirma el mandato del MI consistente en:

- integrar el comercio en los planes nacionales de desarrollo de los países menos adelantados, como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP);
- contribuir a la prestación coordinada de asistencia técnica relacionada con el comercio en respuesta a las necesidades identificadas por los países menos adelantados;
- desarrollar la capacidad de los PMA para el comercio, incluso mediante la creación de capacidad y la superación de las limitaciones relacionadas con la oferta.

En función de la evolución de la situación, el MI deberá complementar la consideración de la actual ayuda para el comercio y otras iniciativas conexas.

El compromiso de integrar el comercio en los procesos nacionales de desarrollo, como los DELP, reviste fundamental importancia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El MI es una herramienta y un medio para alcanzar ese fin; es un proceso que se inserta en el marco más amplio del apoyo que prestan los donantes y la programación en torno a la planificación del desarrollo y las prioridades nacionales.

El Equipo de Trabajo desea fortalecer el proceso del MI aprovechando, en lo posible, la estructura y las modalidades existentes y continuar beneficiándose de la plena participación de los seis organismos participantes en el MI (Banco Mundial, CCI, FMI, OMC, PNUD y UNCTAD).

El MI mejorado deberá guiarse por los principios de eficacia de la ayuda al desarrollo estipulados en la Declaración de París, tales como la armonización de los donantes, la utilización de los sistemas nacionales, la promoción de la propiedad del proceso y la participación de los interesados directos, como el sector privado local. El valor y las posibilidades que ofrece el concepto del MI pueden considerarse como una metodología para mejorar la prestación de asistencia relacionada con el comercio.

De conformidad con la Declaración Ministerial de Hong Kong, el MI mejorado incluirá los siguientes tres elementos concretos:

---

<sup>32</sup> Disponible con la signatura WT/IFSC/W/15, junio de 2006, en el sitio web de la OMC ([www.wto.org](http://www.wto.org)).

- proporcionar una financiación incrementada, previsible y adicional, con carácter plurianual;
- fortalecer el MI dentro de los países, incluso por medio de la incorporación del comercio en los planes nacionales de desarrollo y las estrategias nacionales de reducción de la pobreza; asegurar un seguimiento más eficaz de los estudios de diagnóstico sobre la integración comercial y la aplicación de las matrices de acción; y lograr una coordinación mayor y más eficaz entre los donantes y las partes interesadas del MI, incluidos los beneficiarios;
- mejorar el proceso de adopción de decisiones y la estructura de gestión del MI para asegurar el suministro eficaz y oportuno de los recursos financieros y los programas incrementados.

## **1. Ámbito**

Se propone modificar la actual Ventanilla 1 para apoyar una mayor capacidad dentro de los países y abarcar un grupo de actividades básicas, que podría denominarse “Escalón 1”. La actual Ventanilla 2 deberá modificarse para facilitar una mayor ejecución de las actividades identificadas como prioritarias en la matriz de acción. Esto podría denominarse “Escalón 2”.

### **1.1 Cobertura**

Deberá ampliarse la cobertura del MI de modo que incluyan:

- actividades iniciales: creación de capacidad para ayudar a preparar a los países para iniciar un estudio de diagnóstico sobre la integración comercial (EDIC) y proceder a la integración de ese estudio en sus planes nacionales de desarrollo, como los DELP;
- un EDIC ampliado que incluya cuestiones más amplias relacionadas con el comercio, como la evaluación de las necesidades de infraestructura, incluidos el diseño de políticas conexas, cuestiones regionales y de carácter transversal, cuando así se solicita, y la respuesta a necesidades derivadas de procesos de liberalización del comercio en marcha, y nuevas normas para el comercio, incluido el Programa de Doha para el Desarrollo (PDD);
- actualizaciones periódicas de los EDIC, según sea necesario;
- actividades ulteriores que abarquen la integración en el plan nacional de desarrollo, la preparación para la ejecución de proyectos y programas identificados en matrices de acción, incluidos proyectos encaminados a superar las limitaciones relacionadas con la oferta, según criterios aún por elaborar.

Las esferas básicas objeto de intervención, tal como se definen en las modalidades correspondientes a la Ventanilla 2, seguirían siendo las mismas y apoyarían la cobertura de las actividades identificadas en las matrices de acción. El actual mandato de la Ventanilla 2 comprende los siguientes elementos:

- creación de instituciones para abordar cuestiones de política comercial;
- fortalecimiento de las capacidades de oferta de exportaciones;
- fortalecimiento de los servicios de apoyo al comercio;
- fortalecimiento de la capacidad de facilitación del comercio;
- actividades de formación y capacitación;
- asistencia en la creación de un marco normativo y de reglamentación relacionado con el comercio con el fin de estimular el comercio y la inversión.

## 1.2 Modalidades

Escalón 1: Aportaría recursos del Fondo Fiduciario que están a disposición de todos los países del MI para la ejecución de funciones básicas, teniendo en cuenta la disponibilidad de otras fuentes de financiación y aprovechando las actividades existentes en el sector del comercio. Esto incluiría los siguientes elementos:

- creación de capacidad en materia de recursos humanos;
- preparación y/o actualización de un EDIC;
- prestación de apoyo a la dependencia nacional de ejecución y a instituciones clave, con inclusión de capacidad en materia de recursos humanos y bienes de equipo de menor tamaño, como las computadoras y otros semejantes;
- asistencia para facilitar la integración en el plan nacional de desarrollo.

Escalón 2: Aportaría recursos del Fondo Fiduciario para actividades identificadas en la matriz de acción, teniendo en cuenta la disponibilidad de otras fuentes de financiación y la calidad de los proyectos. El Fondo Fiduciario prestaría financiación provisional para poner en marcha las actividades identificadas en el EDIC, como preparación de proyectos, los estudios de viabilidad y la financiación de proyectos de menor envergadura, incluidos proyectos iniciales. Entre las actividades y proyectos que cabría mencionar a título de ejemplo figuran los siguientes:

- asistencia para la cumplir compromisos específicos en el marco de la OMC y otros compromisos de política comercial;
- actividades preparatorias para el desarrollo de la infraestructura;
- actividades para armonizar las matrices de acción con los planes nacionales de desarrollo, como los DELP, y asignar prioridades y realizar análisis de la relación costo-beneficio que conduzcan al diseño y la ejecución de proyectos;
- aumento de la asistencia prestada a la dependencia nacional de ejecución y las instituciones clave;
- asistencia para el desarrollo de un plan nacional de comercio y/o programas sectoriales;
- asistencia en el diseño de proyectos para procesos periódicos de programación, como los grupos consultivos del Banco Mundial y las mesas redondas del PNUD;
- ejecución independiente de pequeños proyectos identificados en las matrices de acción de los EDIC.

Con respecto a las actividades de ejecución de mayor envergadura señaladas en las matrices de acción, como las de infraestructura, debería buscarse apoyo por conducto de mecanismos al margen del Fondo Fiduciario del MI, como por ejemplo los grupos consultivos del Banco Mundial y las

mesas redondas del PNUD. Uno de los objetivos del MI es contribuir al uso más eficaz de esos recursos y asegurar la coherencia. En los informes del MI debería figurar información sobre otros recursos para la ejecución de las actividades señaladas en las matrices de acción.

### **1.3 Cobertura nacional**

El MI está destinado a los PMA.

## **2. Gestión y operaciones dentro de los países**

El MI debe estar mejor alineado, integrado y coordinado con los DELP y otros planes nacionales de desarrollo semejantes, y también con los programas de política comercial y de desarrollo del sector privado. El objetivo debería ser armonizar las condiciones en torno a un enfoque común para los sectores económicos, que se determinaría en los países según se considerara conveniente. Aunque es imperativo que los PMA integren el comercio en la planificación del desarrollo, los donantes y los organismos también deben realizar un mejor trabajo de integración del comercio en sus actividades de planificación y programación.

Si bien los países receptores del MI tienen una diversidad de estructuras internas de gestión, se han identificado algunas prácticas óptimas. El MI debe aprovechar y fortalecer las estructuras existentes que han demostrado funcionar mejor, incluidas las señaladas en el Taller de Simulación del MI celebrado en Addis-Abeba en septiembre de 2005.

### **2.1 Mecanismos institucionales**

Para contar con la participación y asegurar la coordinación con los funcionarios de nivel superior, así como el compromiso político, se debe establecer un comité interministerial de alto nivel, dirigido a nivel ministerial y coordinado por el Ministerio de Comercio, de Finanzas, de Planificación, o cualquier otro Ministerio que cada país considere conveniente. Un elemento de fundamental importancia es la estrecha colaboración entre los Ministerios de Comercio, Planificación y Finanzas.

Para apoyar el desarrollo de los EDIC y la ejecución de las matrices de acción es preciso establecer una agrupación de partes interesadas de amplia base, que incluya representantes del sector público, el sector privado y la sociedad civil.

Con el objeto de mejorar la aplicación del MI, se deben fortalecer los centros de coordinación, incluso mediante la creación de una dependencia nacional de ejecución, en caso necesario. El Centro de Coordinación, que es nombrado por las autoridades nacionales, tiene a su cargo la coordinación en el país de las actividades del MI, en consulta con la secretaría del MI. El MI facilitará los recursos que sean necesarios para fortalecer esta capacidad, incluidos los servicios de secretaría (recursos humanos y físicos), de preferencia recurriendo a la contratación de personal local. Esa dependencia podría establecerse en el marco de un departamento estatal competente, o al margen de las estructuras públicas corrientes, según las necesidades específicas de los países. El Centro de Coordinación debe rendir cuentas al comité interministerial como parte del proceso de planificación del desarrollo.



Los organismos, los donantes y los beneficiarios deben realizar una labor conjunta por conducto de los procesos locales para aportar respuestas eficaces y evitar la duplicación de esfuerzos. Con ese propósito, es de crucial importancia que los donantes, en consulta con las autoridades locales, nombren un facilitador local de donantes eficaz, con un mandato claro adaptado a la situación local. El objetivo principal del facilitador de donantes es contribuir a la integración del comercio en la programación de los donantes para asegurar la oportuna ejecución de las matrices de acción.

Los organismos del MI desempeñan un papel de trascendental importancia, a nivel nacional, en la integración del comercio en el desarrollo. La función de cada organismo en el programa del MI en cada país se determinará a través del diálogo entre los organismos, las autoridades locales de desarrollo, el Centro de Coordinación del MI y la secretaría del MI. Entre los elementos clave de sus funciones figuran la participación en el proceso de diagnóstico, la ejecución, la gestión de los fondos locales y la vigilancia y evaluación. Con el objeto de facilitar la participación de organismos al nivel de los países es necesario adoptar un enfoque por programas. Para poder cumplir plenamente sus funciones, los organismos deben poner a disposición del nivel local los conocimientos especializados necesarios en materia de comercio y desarrollo y fortalecer sus capacidades básicas en las esferas del comercio y el desarrollo.

## **2.2 El proceso de los EDIC**

Es importante que el propio país receptor asuma el liderazgo en la preparación o actualización de su EDIC, incluida la selección, en consulta con la secretaría del MI, de la entidad de ejecución. El equipo del EDIC debe estar integrado por expertos locales y trabajar en estrecha colaboración con el equipo nacional de los DELP.

A fin de facilitar la coherencia, el intercambio de información y la ejecución es preciso elaborar una plantilla global de aplicación de los EDIC para orientar el proceso. El organismo pertinente continuaría a cargo del control de calidad de los EDIC, que deben ser documentos en constante evolución, organizados de manera secuencial y sincronizados con los procesos nacionales de desarrollo, como los DELP, posiblemente mediante el establecimiento de un plan nacional de comercio. El Centro de Coordinación debe tomar la iniciativa de actualización de los EDIC y de su integración en el plan nacional de desarrollo. Los seis organismos del MI pueden aportar valiosas contribuciones al proceso de los EDIC, y normalmente todos ellos tendrían una función que desempeñar desde el inicio del proceso.

## **2.3 Vinculación entre las capitales de los PMA y Ginebra**

El impulso al proceso del MI en los países debe provenir de los países más bien que de Ginebra.

El Centro de Coordinación debe esforzarse activamente por establecer una firme vinculación con la secretaría del MI, y mantener también un continuo intercambio de información entre el Centro de Coordinación y la secretaría del MI.

El MI debe concebirse como un marco general para el lanzamiento de otras iniciativas nacionales y regionales en el sector de la capacidad comercial.

## **2.4 Función de los organismos del MI**

Los organismos continuarán desempeñando un papel activo en la ejecución del MI. Como se indica *supra*, cada país, en consulta con la secretaría del MI, decidiría qué organismos u organizaciones serían los más indicados para llevar adelante las actividades del MI, aprovechando para ello sus respectivas ventajas comparativas y mandatos. La participación de los organismos del MI en los proyectos y programas se realizará sobre la base del costo completo.

## **3. Gobernanza, gestión general y administración**

El Equipo de Trabajo reconoce que la eficacia del MI se ve disminuida a causa de la actual estructura de gestión fragmentada y de una división de responsabilidades que dista de ser óptima entre los diversos organismos, principalmente entre la OMC (Secretaría), el Banco Mundial (diagnósticos) y el PNUD (Fondo Fiduciario), así como por la falta de un marco claro de rendición de cuentas.

El Equipo de Trabajo no propone la creación de una nueva organización. El principal objetivo del enfoque propuesto es transferir la responsabilidad a nivel de países, consolidando a la vez los aspectos de gestión y administración. Para poder aprovechar las ventajas de las estructuras existentes en el mayor grado posible, el Equipo de Trabajo recomienda una estructura de gestión y gobernanza modificada en la que el Comité Directivo del MI continuaría siendo el órgano rector general, el Equipo de Trabajo del MI pasaría a ser un Consejo de Administración con mayor participación de donantes y beneficiarios, y la secretaría se convertiría en una Secretaría Ejecutiva dirigida por un Jefe Ejecutivo. El MI seguiría dependiendo de los organismos para el cumplimiento de su mandato.

### **3.1 Comité Directivo**

El Comité Directivo, constituido sobre la base del actual Comité Directivo del MI, tendría a su cargo la dirección normativa general, se ocuparía del examen de los progresos alcanzados y proporcionaría una plataforma para el intercambio de experiencias. Debería reunirse por lo menos una vez al año.

### **3.2 Consejo de Administración**

Habría un Consejo de Administración que rendiría cuentas al Comité Directivo. Dicho Consejo de Administración, basado en el actual Equipo de Trabajo del MI, deberá seguir siendo pequeño pero tendrá que reorganizarse. Debe seguir incluyendo representantes de los receptores, los donantes y los organismos. El Consejo de Administración deberá reunirse con la periodicidad necesaria para desempeñar sus funciones, ocuparse de la supervisión y la determinación de normas y adoptar decisiones sobre criterios relativos a los programas y las consignaciones.

### 3.3 Secretaría

La secretaría debe integrar las funciones de gestión a nivel mundial para mejorar la ejecución (eficiencia y eficacia) y asegurar una mejor rendición de cuentas. En consecuencia, pasará a ser una Secretaría Ejecutiva dirigida por un Jefe Ejecutivo que rendirá cuentas al Consejo de Administración. El Jefe Ejecutivo sería nombrado por el Consejo de Administración.

El Equipo de Trabajo recomienda que la secretaría del MI sea un órgano pequeño e independiente con sede en Ginebra, y que las funciones administrativas se realicen en la Secretaría de la OMC, protegidos por un buen cortafuegos de seguridad.

La secretaría del MI se ocuparía de:

- prestar servicios a los órganos rectores;
- proponer al Consejo de Administración un programa de trabajo y un presupuesto anual que incluiría consignaciones para la dotación de personal;
- proponer al Consejo de Administración los criterios relativos a programas y consignaciones;
- elaborar informes financieros y sustantivos anuales;
- coordinar el apoyo a los países;
- asegurar la gestión financiera, incluida la gestión del Fondo Fiduciario;
- identificar nuevas fuentes de fondos;
- mantener enlaces estrechos con las dependencias nacionales de ejecución;
- mantener enlaces estrechos con los organismos de ejecución;
- ofrecer servicios de divulgación para los interesados;
- difundir las prácticas óptimas, inclusive a través de un sitio Web;
- vigilar las actividades de supervisión y evaluación;
- desempeñar otras funciones que el Consejo de Administración le pueda delegar;
- elaborar estrategias para incluir al sector privado en el trabajo del MI.

Si bien reconoce que el Consejo de Administración y el Jefe Ejecutivo deben determinar las nuevas estructuras de dotación de personal de la secretaría del MI, el Equipo de Trabajo recomienda que el Jefe Ejecutivo sea nombrado por el Consejo de Administración sobre la base de sus calificaciones personales, y rinda cuentas directamente al Consejo. En la medida de lo posible y apropiado, se recurriría al personal actual de los organismos del MI para aprovechar sus conocimientos y experiencia. Los funcionarios asignados a la actual dependencia de ejecución del programa del MI deberán integrarse en la Secretaría Ejecutiva.

### 3.4 Gestión local

De conformidad con la sección 3 *supra*, el Centro de Coordinación deberá encargarse de la ejecución del MI a nivel nacional.

#### **4. Vigilancia y evaluación**

No hay actualmente un marco único de vigilancia y evaluación para el MI, lo que dificulta la medición de los resultados.

- Es necesario crear y aplicar, con carácter prioritario, un sistema eficaz de vigilancia y evaluación, tanto a nivel mundial como nacional;
- para promover el intercambio de experiencias, el Comité Directivo debe dar a conocer en cada una de sus reuniones las experiencias nacionales de algunos de los miembros del MI;
- deben mantenerse enlaces con la OCDE para aprovechar la base de datos OMC/OCDE/CAD sobre la asistencia relacionada con el comercio;
- debe nombrarse un auditor independiente.

#### **5. Financiación**

El Equipo de Trabajo recomienda que haya más previsibilidad en la financiación destinada a los beneficiarios y que la financiación se incremente incluso mediante la identificación de nuevas fuentes de fondos.

##### **5.1 Nivel de recursos**

En su reunión anual de 2005, el Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tomó nota de una estimación de sus secretarías en que se señalaba que en un plazo de cinco años se necesitarían entre 200 y 400 millones de dólares EE.UU., en función de las necesidades anticipadas de 40 países. Se ha llevado a cabo un estudio basado en las recomendaciones anteriormente mencionadas para determinar los gastos del MI mejorado (véase anexo).

Tras su nombramiento, el Jefe Ejecutivo deberá elaborar un plan de trabajo y presupuesto trienal renovable, que estaría sujeto a la aprobación del Consejo de Administración.

##### **5.2 Compromisos de los donantes y ofertas de financiación**

La previsibilidad de la financiación es un elemento importante. Los donantes deben hacer promesas indicativas plurianuales para períodos de tres a cinco años, en lo posible, aun cuando los compromisos u obligaciones reales tengan carácter anual. Se debe contar con financiación multilateral y bilateral. En general, no es recomendable que se reserven fondos para proyectos específicos, aunque puede haber cierta flexibilidad en la forma en que los donantes financian algunos aspectos del MI.

##### **5.3 Fuentes de financiación**

Es preciso identificar nuevos donantes, incluso del sector privado a nivel nacional e internacional, e invitarlos a participar.

#### **5.4 Asignación de recursos**

La financiación de las actividades básicas del Escalón 1 deberá ser previsible. El Centro de Coordinación, en consulta con la secretaría del MI, tomará las decisiones relativas a desembolsos.

La financiación de las actividades del Escalón 2 se basará en las solicitudes presentadas a la secretaría del MI por el Centro de Coordinación.

#### **6. Arreglos transitorios**

El Equipo de Trabajo formula estas recomendaciones en el entendimiento de que algunos aspectos deben todavía perfeccionarse. Reconoce, además, la importancia de asegurar la continuidad de las actividades en marcha y previstas del MI durante el período de transición.

## **Apéndice II**

### **Recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio<sup>33</sup>**

#### **A. MANDATO**

En la Declaración Ministerial de Hong Kong se invitaba al Director General de la OMC a crear un equipo de trabajo que haga recomendaciones “sobre la forma de hacer operativa la ayuda para el comercio” y “sobre la forma más eficaz en que la ayuda para el comercio puede contribuir a la dimensión de desarrollo del PDD”. En ella se establece que “la ayuda para el comercio deberá tener el objetivo de ayudar a los países en desarrollo, en particular a los PMA, a crear la capacidad de oferta y la infraestructura relacionada con el comercio que necesitan para poder aplicar los Acuerdos de la OMC y beneficiarse de ellos y, más en general, para aumentar su comercio. La ayuda para el comercio no puede sustituir a los beneficios para el desarrollo que resultarán de una conclusión fructífera del PDD, en particular en materia de acceso a los mercados”.

#### **B. JUSTIFICACIÓN**

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. Una ayuda para el comercio eficaz mejorará las perspectivas de crecimiento y reducirá la pobreza en los países en desarrollo, a la vez que complementará las reformas del comercio multilateral y distribuirá los beneficios mundiales de forma más equitativa entre los países en desarrollo y dentro de éstos.

#### **C. FINANCIACIÓN**

Si se quiere cumplir el mandato de la ayuda para el desarrollo, es fundamental que haya una financiación adicional previsible, sostenible y eficaz. La eficacia de las recomendaciones que se formulan a continuación a fin de hacer operativa la ayuda para el comercio requiere un volumen sustancial de recursos adicionales con objetivos definidos para programas y proyectos relacionados con el comercio, según se prometió en la Conferencia Ministerial de Hong Kong de la OMC y en el contexto del compromiso internacional más amplio contraído en la Conferencia de Monterrey de las Naciones Unidas y en las Cumbres de Gleneagles y San Petersburgo del G-8 de aumentar de manera significativa la asistencia para el desarrollo de aquí a 2010. El Equipo de Trabajo insta al Director General a que, como parte de su mandato de celebrar consultas sobre los “mecanismos apropiados para obtener recursos financieros adicionales destinados a la ayuda para el comercio”, pida a los donantes y organismos confirmación de que hay fondos disponibles para poner en marcha la iniciativa de la ayuda para el comercio<sup>34</sup>. Con el fin de medir la adicionalidad y proporcionalidad de

---

<sup>33</sup> Disponible con la signatura WT/AFT/1, 27 de julio de 2006, en el sitio web de la OMC ([www.wto.org](http://www.wto.org)).

<sup>34</sup> En Hong Kong, el Japón anunció el desembolso de 10.000 millones de dólares EE.UU. a lo largo de tres años en concepto de asistencia para el desarrollo destinada a infraestructura para el comercio, la producción y la distribución; los Estados Unidos anunciaron donaciones de ayuda para el comercio por un valor de 2.700 millones de dólares al año para  
(continued...)

los fondos disponibles para atender las necesidades de ayuda para el comercio de los países en desarrollo, incluidas las vinculadas a la conclusión fructífera del PDD, es necesario establecer un catálogo de lo que se está haciendo en la actualidad, como parte de este proceso. El Equipo de Trabajo insta a los donantes y organismos a proporcionar la información necesaria para que el Director General pueda cumplir su mandato.

#### D. ALCANCE

El alcance de la ayuda para el comercio deberá definirse de un modo que sea a la vez lo suficientemente amplio para reflejar las diversas necesidades comerciales identificadas por los países y lo suficientemente claro para establecer una delimitación entre la ayuda para el comercio y otra asistencia para el desarrollo de la que forme parte. 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. Hay que señalar a este respecto que, si bien los DELP<sup>35</sup> reflejan las prioridades nacionales de desarrollo de algunos países, hay otras estrategias de desarrollo igualmente importantes que necesitarán financiación en forma de ayuda para el comercio. Al mismo tiempo, son necesarios unos puntos de referencia claros y acordados para llevar a cabo una vigilancia fiable a escala mundial de las actividades de ayuda para el comercio a fin de garantizar una contabilización exacta y evaluar la adicionalidad. Valiéndose de las definiciones utilizadas en la base de datos conjunta OMC/OCDE, se han determinado las siguientes categorías:

*a) Políticas y reglamentos comerciales, con inclusión de:*

Formación de funcionarios de servicios comerciales, análisis de propuestas y posiciones y de su repercusión, apoyo a las partes interesadas nacionales para articular los intereses comerciales y determinar las compensaciones de las ventajas y desventajas recíprocas, cuestiones relativas a diferencias, apoyo institucional y técnico para facilitar la aplicación de acuerdos comerciales y adaptar y cumplir las normas.

*b) Fomento del comercio, con inclusión de:*

Promoción de las inversiones, análisis y apoyo institucional del comercio de servicios, servicios e instituciones de ayuda a las empresas, creación de redes de los sectores público y privado, comercio electrónico, financiación del comercio, promoción del comercio, análisis del mercado y desarrollo.

---

2010; y la UE y sus Estados miembros anunciaron para 2010 un desembolso de 2.000 millones de euros al año en concepto de asistencia para el desarrollo relacionada con el comercio.

<sup>35</sup> Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales que aplicará un país de bajos ingresos durante varios años para fomentar un crecimiento generalizado y reducir la pobreza, así como las necesidades de financiación externa y las correspondientes fuentes de financiación. Se trata de documentos impulsados y redactados por los países y preparados por los gobiernos mediante un proceso en el que participan las partes interesadas del país y los socios externos en el desarrollo, entre ellos el Banco Mundial y el FMI.

c) *Infraestructura relacionada con el comercio, con inclusión de:*

Obras de infraestructura

d) *Creación de capacidad productiva*

e) *Ajuste relacionado con el comercio, con inclusión de:*

Ayuda a los países en desarrollo para aplicar medidas complementarias que les permitan beneficiarse de la liberalización del comercio.

f) *Otras necesidades relacionadas con el comercio*

Las notificaciones relativas a las categorías a) y b) deberán ajustarse a las definiciones de la base de datos conjunta OMC/OCDE. Las actividades que no están comprendidas en la definición actual de la base de datos conjunta OMC/OCDE sobre creación de capacidad relacionada con el comercio, es decir, las correspondientes a las categorías c), d), e) y f), deberán notificarse como ayuda para el comercio cuando hayan sido expresamente identificadas como prioridades relacionadas con el comercio en las estrategias nacionales de desarrollo del país receptor, como el DELP.

#### E. PROBLEMAS/DEFICIENCIAS

Desde que se inició el PDD en 2001, los donantes han intensificado sus compromisos de asistencia relacionada con el comercio. También está aumentando el número de países en desarrollo que integran el comercio en sus estrategias de desarrollo. Sin embargo, subsisten problemas importantes. Entre ellos cabe citar los siguientes:

- Escasa atención al comercio como instrumento de desarrollo en los países receptores y en los organismos donantes.
- Insuficiente incorporación del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo y en los DELP.
- Falta de participación del sector privado en la identificación de las necesidades comerciales.
- Capacidad de absorción limitada en los países receptores.
- Mecanismos de vinculación inadecuados y falta de previsibilidad en la respuesta de los donantes a las prioridades comerciales identificadas a nivel nacional y regional.
- Falta de coordinación y coherencia en la respuesta de los donantes relacionada con el comercio.
- Procesos lentos, repetitivos y burocráticos de evaluación y suministro de asistencia en materia de comercio, y en particular estructuras paralelas gravosas en los países receptores.



- Falta de datos y análisis sobre las políticas comerciales y su repercusión en el desarrollo; falta de información fácilmente accesible sobre los instrumentos existentes en materia de ayuda para el comercio.
- Vigilancia ineficaz de las políticas de los países y las actividades de los donantes relacionadas con el comercio; ausencia de una evaluación rigurosa e independiente de los proyectos y programas y de su repercusión.
- Apoyo limitado a los programas y proyectos regionales, subregionales y transfronterizos relacionados con el comercio.
- Apoyo insuficiente para afrontar los costos del ajuste derivados de la liberalización del comercio.
- Recursos insuficientes para la creación de infraestructura y de capacidad productiva.
- Cobertura nacional desigual.

## F. FORMA DE HACER OPERATIVA LA AYUDA PARA EL COMERCIO

### F.1 Objetivos

- Permitir a los países en desarrollo, en particular los PMA, utilizar de forma más efectiva el comercio para promover el crecimiento, el desarrollo y la reducción de la pobreza y alcanzar sus objetivos de desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
- Ayudar a los países en desarrollo, en particular los PMA, a crear capacidad de oferta e infraestructura relacionada con el comercio para facilitar su acceso a los mercados y aumentar sus exportaciones.
- Ayudar a la facilitación y aplicación de la reforma y liberalización del comercio y al ajuste a ellas.
- Prestar asistencia para la integración regional.
- Prestar asistencia para la integración sin problemas en el sistema mundial de comercio.
- Prestar asistencia para la aplicación de los acuerdos comerciales.

### F.2 Principios rectores

La ayuda para el comercio deberá regirse por la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que es aplicable a todas las partes interesadas (donantes, organismos y beneficiarios), incluidos principios fundamentales como la apropiación nacional, la mutua responsabilidad, la alineación de la ayuda con las estrategias nacionales de desarrollo, la

coordinación eficaz de los donantes, la armonización de los procedimientos de los donantes, la utilización de modalidades de ayuda basadas en programas, la gestión orientada a los resultados, la transparencia y compromisos previsibles y multianuales, que deberán incorporarse en toda la programación. La ayuda para el comercio deberá prestarse de manera coherente, teniendo plenamente en cuenta, entre otras cosas, la perspectiva de género y el objetivo general del desarrollo sostenible. Se deberán reducir al mínimo los costos administrativos asociados al suministro de ayuda para el desarrollo con el fin de garantizar que los recursos se destinen a la ejecución efectiva de los proyectos y programas prioritarios identificados. Las competencias y aptitudes de los recursos humanos disponibles a nivel nacional y regional deberán utilizarse de forma óptima.

### **F.3 Fortalecimiento del “lado de la demanda”**

El compromiso con los enfoques impulsados por los gobiernos y basados en la identificación de los países con las actividades, así como la firme decisión de los gobiernos de incorporar plenamente el comercio en sus estrategias de desarrollo, son elementos fundamentales de una ayuda para el comercio eficaz. En algunos países, es necesario reforzar mediante la asistencia técnica y la creación de capacidad los procesos encaminados a incorporar el comercio en las estrategias nacionales de desarrollo, a formular estrategias comerciales y a proponer proyectos comerciales prioritarios para su financiación por donantes, a fin de ayudar a los países en desarrollo a establecer marcos y procesos eficaces y sostenibles para las políticas comerciales. Cuando ya existan mecanismos de consulta, se podrá recurrir a ellos, o mejorarlos. El análisis de la cadena de valor podría ser un valioso instrumento para identificar las necesidades comerciales.

*Marco Integrado para los PMA mejorado.* La finalidad del Marco Integrado es reforzar la capacidad comercial de los PMA, incluida la capacidad para identificar sus necesidades comerciales y proponer las actividades prioritarias que habrán de apoyar los asociados en el desarrollo. Las recomendaciones relativas a un Marco Integrado mejorado, acordadas por el Comité Directivo del Marco Integrado (CDMI), serán un elemento fundamental para reforzar el lado de la demanda de la ayuda para el comercio en los PMA.

*Países que no son PMA.* Muchos otros países en desarrollo necesitan también ayuda para incorporar el comercio en sus estrategias nacionales, establecer procesos de consulta de amplia base en los que participen el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y las entidades públicas competentes para formular estrategias comerciales, elaborar matrices de acción y formular propuestas de proyectos prioritarios.

*Necesidades regionales.* Algunas de las limitaciones a las que se enfrentan los países en desarrollo son de carácter regional, subregional o transfronterizo. Es necesario identificar y abordar de manera adecuada estas necesidades. Las organizaciones regionales, incluidos los bancos regionales, las organizaciones de integración regional y las comunidades económicas regionales, pueden desempeñar una función ayudando a los países a identificar esas necesidades.

## Recomendaciones:

- Aplicar las recomendaciones relativas a un Marco Integrado mejorado.
- Asegurar una coordinación nacional eficaz, con la participación de todos los interesados, incluido el sector privado, para identificar los puntos fuertes y débiles de las economías en general, y los problemas con que se enfrenta el sector del comercio en particular.
- Estudiar la necesidad de establecer un proceso nacional similar, pero financiado por separado, para los países “que sólo pueden recibir financiación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF)” y que no son PMA, si mecanismos de este tipo no existen ya, o no pueden ser mejorados.
- Instar a los organismos, donantes y gobiernos de otros países en desarrollo a trabajar en común para establecer procesos similares, si no existen ya. Estos procesos deberán ajustarse a las circunstancias y necesidades específicas del país de que se trate, tomando como base, siempre que sea posible y procedente, lo que ya existe.
- Instar a los donantes y organismos a que, junto con los bancos y organizaciones regionales, intensifiquen sus esfuerzos para identificar las necesidades regionales, subregionales y transfronterizas, incluidas las relacionadas con la integración regional.
- Establecer un sistema de recopilación y análisis de datos a nivel nacional.

### **F.4 Fortalecimiento de la “respuesta” de los donantes**

*Políticas de los donantes.* Los donantes deberán prestar más atención a las cuestiones comerciales en su programación de la ayuda y reforzar sus conocimientos especializados en materia de comercio tanto sobre el terreno como en sus sedes. Hace falta una mejor coordinación del personal que trabaja en los distintos sectores y una mayor incorporación del comercio en los programas de los organismos de ayuda.

*Coordinación de los donantes.* Es imprescindible que haya una mayor coordinación y armonización de los procedimientos de los donantes y organismos, tanto a nivel local como mundial. Los programas y proyectos relacionados con el comercio deberán ser más coherentes, tanto en lo que se refiere a las operaciones como a las políticas.

*Respuesta de los donantes.* Al asignar recursos a la ayuda para el comercio, los donantes y organismos deberán guiarse por los proyectos y programas prioritarios identificados por los países en desarrollo, así como por el posible valor de éstos en relación con los objetivos de la ayuda para el comercio. Estas prioridades deberán reflejarse en la ayuda de los donantes y organismos. Cada organismo habrá de determinar el modo de desplegar o reorientar su asistencia técnica y financiera de manera que favorezca la creación de capacidad o medidas concomitantes relacionadas con la liberalización del comercio.

## Recomendaciones:

Los donantes y organismos deberán:

- integrar más eficazmente en sus programas de ayuda las cuestiones relativas al comercio y el crecimiento;
- seguir reforzando sus conocimientos especializados en materia de comercio, tanto sobre el terreno como en sus capitales;
- recurrir a procesos de evaluación de las necesidades (cuando los haya) y a sus resultados, como base para su programación;
- adoptar un enfoque basado en los programas, los sectores y el presupuesto, siempre y cuando el país se identifique con él, se haya incorporado en las estrategias nacionales de desarrollo y exista un sistema sólido de responsabilidad financiera;
- poner a disposición fondos destinados a la creación de infraestructura y la supresión de las limitaciones de la oferta, además de la creación de capacidad y la asistencia técnica, tal vez a título de cofinanciación con bancos multilaterales de desarrollo; y
- considerar la posibilidad de suministrar fondos de ayuda para el comercio a través de canales multilaterales, cuando proceda.

## **F.5 Reforzamiento de la relación entre la “demanda” y la “respuesta”**

### F.5.1 A escala nacional

*Correspondencia.* Se necesitan estructuras reforzadas en los países, mejor vinculadas a la financiación de los donantes, para facilitar el paso del diagnóstico a la aplicación de medidas relacionadas con el comercio y aumentar en el mayor grado posible el acceso a recursos multilaterales y bilaterales. La tarea de conseguir que la demanda de proyectos de ayuda para el comercio se corresponda con la respuesta a esa demanda podría abordarse fortaleciendo la coordinación nacional mediante un “Comité Nacional de Ayuda para el Comercio” que incluyera a países receptores, donantes y otras partes interesadas, como el sector privado, bajo la dirección de los ministerios competentes. Este comité complementarí, y no sustituirí, a los actuales DELP y otros mecanismos de coordinación. En caso necesario, este proceso podría ser respaldado por organismos que actuaran como centro de intercambio de información.

*Incorporación del comercio.* La eficacia de la ayuda para el comercio dependerá de que los numerosos interesados trabajen en común de manera coherente. En esta labor participarán, por ejemplo, el Banco Mundial, el FMI, bancos regionales de desarrollo, organismos de las Naciones Unidas y donantes, a nivel nacional e internacional, y ministerios de comercio, agricultura, desarrollo y hacienda a nivel nacional. Será obligación de los donantes, organismos y receptores

contribuir a la reforma del modo en que esas entidades integran el comercio en sus estrategias nacionales y de desarrollo.

*Cooperación Sur-Sur.* La cooperación técnica entre países en desarrollo es un instrumento muy útil para lograr resultados efectivos, debido a que comparten experiencias y el modo de entender los problemas con que se enfrentan. Se podría recurrir a los valiosos conocimientos técnicos especializados del Sur para ejecutar proyectos mediante sistemas de cooperación triangulares.

*Sector privado.* En su calidad de actores sobre el terreno, las empresas privadas están bien situadas para identificar problemas y estrangulamientos relacionados con el comercio. Un diálogo más amplio entre el sector público y los empresarios privados permitiría evaluar y diagnosticar de manera más eficaz las necesidades en materia de ayuda para el comercio, así como evaluar la eficacia de su aplicación.

#### Recomendaciones:

- Los países receptores deberán incorporar el comercio en las estrategias nacionales, como los DELP, formular estrategias comerciales y proponer proyectos comerciales prioritarios para su financiación por donantes.
- La división de responsabilidades en materia de financiación y aplicación de proyectos y programas de ayuda para el comercio deberá abordarse mediante procesos impulsados por los países, como los DELP o los grupos consultivos, complementados en caso necesario con una conferencia de las partes específicamente centrada en la ayuda relacionada con el comercio, que se convoque una vez que los países hayan integrado el comercio en sus estrategias nacionales.
- Podría establecerse, si fuera necesario, un Comité Nacional de Ayuda para el Comercio, para asegurar la incorporación del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo, determinar las necesidades de los países, establecer las prioridades, prestar asistencia para que la “demanda” se corresponda con la “respuesta” y ayudar en la evaluación. Sus tareas podrían ser, entre otras, identificar formas de cofinanciación o movilización de fondos procedentes de mecanismos más amplios, así como evaluar las necesidades de ajuste y actuar como intermediario en la financiación de esos programas. Los países receptores podrían pedir a los organismos que realicen una labor de coordinación.
- Las partes interesadas deberán comprometerse a contribuir a la aplicación de las estrategias comerciales y de los proyectos y programas prioritarios identificados. El plan resultante deberá incorporar un marco de gestión orientado a los resultados que se base en la mutua responsabilidad y la refuerce. Se deberán acordar indicadores para medir los progresos realizados.

Se deberá promover la participación de actores locales, regionales y del sector privado, así como la cooperación Sur-Sur mediante sistemas triangulares.

### F.5.2 A escala regional

Para aumentar la eficacia de sus transacciones comerciales, muchos países necesitan infraestructura transfronteriza y cooperación en materia de políticas regionales. Se deberá reforzar la capacidad para identificar las necesidades transfronterizas y regionales a nivel nacional, regional y multilateral. Una vez se hayan identificado las necesidades, los donantes y organismos deberán mejorar su capacidad de respuesta. En particular, la asistencia en la formulación y financiación de las medidas concomitantes podría contribuir a que la integración regional fuera un elemento fundamental del sistema multilateral de comercio. En la próxima reunión de septiembre del Comité para el Desarrollo se examinará el fortalecimiento de la ayuda para atender las necesidades regionales, subregionales y transfronterizas.

#### Recomendaciones:

- Fortalecer las siguientes funciones en relación con cuestiones regionales, subregionales y transfronterizas:
  - diagnóstico de las necesidades;
  - determinación de los costos de los proyectos;
  - preparación de propuestas de proyectos; y
  - coordinación de la respuesta de los donantes, incluidas la intermediación y la cofinanciación de necesidades que actualmente son difíciles de financiar mediante procesos impulsados por los países (por ejemplo, infraestructura transfronteriza y proyectos de integración de políticas).
- Asignar la responsabilidad de esas funciones. Al hacerlo, se deberá otorgar prioridad a la mejora y el fortalecimiento de los mecanismos existentes, inclusive a nivel multilateral y regional, antes de considerar la creación de un nuevo mecanismo. Al estudiar la solución más eficaz, se deberán tener en cuenta las conclusiones de los debates mantenidos en la próxima reunión del Comité para el Desarrollo. Cualquier solución deberá prever la participación de todos los interesados y dar prioridad a los programas de integración regional ya existentes para los que no se dispone de financiación.
- Estudiar la conveniencia de establecer un Comité Regional de Ayuda para el Desarrollo, integrado por organizaciones e instituciones financieras subregionales y regionales, encargado de supervisar la aplicación de los aspectos subregionales y regionales de la ayuda para el comercio, presentar informes sobre las necesidades, las respuestas y las repercusiones y supervisar la vigilancia y la evaluación.

### F.5.3 A escala mundial

Es a escala mundial como mejor se realizan algunas de las tareas relacionadas con la ayuda para el comercio.

*Recopilación de datos.* Debido a la falta de datos empíricos, ha sido difícil examinar la relación entre las políticas relacionadas con el comercio y los resultados de desarrollo. La mejora de los datos y las

estadísticas es condición imprescindible para comprender mejor el proceso de globalización y sus efectos y para determinar las prioridades de la cooperación en materia de desarrollo.

*Creación e intercambio de conocimientos.* Es necesario mejorar la divulgación de los resultados de la evaluación de la ayuda para el comercio, elaborar prácticas idóneas y directrices y facilitar el intercambio de información entre todas las partes interesadas, a escala mundial, para garantizar una utilización eficiente de los fondos de ayuda para el comercio.

*Canalización de los fondos de donantes.* Es posible que algunos donantes deseen suministrar fondos de ayuda para el comercio a través de canales multilaterales, lo que les permitiría prestar dicha ayuda sin tener que crear su propia capacidad institucional en esa esfera y sin intervenir a escala nacional. También podrían prestar apoyo a procesos similares al Marco Integrado para países que sólo pueden recibir financiación de la AIF y que no son PMA.

*Correspondencia.* Aunque en la mayoría de los casos la función de centro de intercambio de información deberá ser desempeñada a escala nacional y regional, se podrían organizar periódicamente sesiones dedicadas a temas y grupos de países específicos a fin de ofrecer a los donantes y países en desarrollo una plataforma para debatir las deficiencias concretas que pudiera haber en la prestación de ayuda para el comercio. Una tarea importante podría consistir en señalar necesidades de asistencia no cubiertas relacionadas con el comercio a donantes que deseen contribuir a satisfacerlas.

#### Recomendaciones:

- Fortalecer las siguientes funciones en relación con cuestiones de alcance mundial:
  - recopilación y análisis de datos relativos a las políticas comerciales y su repercusión, facilitación del intercambio de conocimientos y elaboración de directrices. Es necesario garantizar fondos para esas actividades;
  - suministro de información relativa a los instrumentos y conocimientos especializados existentes sobre ayuda para el comercio, y
  - correspondencia e intermediación entre las necesidades de asistencia relacionada con el comercio no financiadas y los fondos de donantes disponibles para esos proyectos y programas.
- Asignar la responsabilidad de esas funciones. Al hacerlo, se deberá otorgar prioridad a la mejora y el fortalecimiento de los mecanismos existentes antes de considerar la creación de un nuevo centro de intercambio de información a escala mundial.

## **F.6 Fortalecimiento de la vigilancia y la evaluación**

Es indispensable vigilar y evaluar los progresos realizados para generar confianza en que la ayuda para el comercio adicional se prestará y utilizará de manera eficaz. Ello proporcionará también fuertes incentivos tanto a los donantes como a los receptores para seguir adelante con el programa de ayuda para el comercio. Es importante subrayar la necesidad de resultados concretos y visibles sobre el terreno. Todos los proveedores de ayuda para el comercio y los países receptores tienen la obligación de informar sobre los progresos realizados y los resultados obtenidos.

*Vigilancia.* En los países receptores, la vigilancia deberá comprender la incorporación del comercio en las estrategias nacionales, como los DELP, la identificación de las necesidades prioritarias, las respuestas de los donantes, los progresos realizados en la ejecución de proyectos y programas relacionados con el comercio y la repercusión de esas actividades. Los donantes que hayan asumido compromisos en materia de ayuda para el comercio deberán informar sobre el contenido de los mismos, así como sobre el modo en que prevén alcanzar los objetivos anunciados en relación con esa ayuda.

*Evaluación.* Una evaluación rigurosa de los programas de ayuda para el comercio es especialmente importante porque el significativo incremento previsto de dicha ayuda puede ejercer presión sobre la capacidad de los donantes para prestarla y sobre la capacidad de los receptores para absorberla. Se deberán emprender evaluaciones detalladas de la repercusión de los programas de ayuda para el comercio en los países con el fin de aumentar los conocimientos y facilitar un enfoque del suministro de ayuda basado en los resultados. La evaluación de los procesos en los países deberá centrarse, entre otras cosas, en los progresos realizados en la incorporación del comercio en los planes nacionales de desarrollo. Las evaluaciones deberán adoptar un enfoque basado en los resultados a fin de garantizar la eficacia de los programas de ayuda para el comercio en relación con los objetivos.

#### Recomendaciones:

- Un órgano de vigilancia de la OMC deberá organizar un examen periódico mundial de la ayuda para el comercio, que se publicará de ser posible en la página Web de la OMC, basado en informes procedentes de:
  - fuentes nacionales;
  - donantes;
  - fuentes regionales;
  - organismos multilaterales pertinentes; y
  - el sector privado.
- Se deberán potenciar mecanismos que faciliten la presentación de informes al órgano de vigilancia mundial, incluida la posibilidad de un proceso de notificación a los Miembros de la OMC.
- Los exámenes periódicos mundiales deberán ir seguidos de un debate anual sobre la ayuda para el comercio en el Consejo General de la OMC que proporcione orientación política sobre dicha ayuda.
- Los países receptores deberán informar sobre la incorporación del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo, como los DELP, la formulación de estrategias comerciales, las necesidades de ayuda para el comercio, las respuestas de los donantes y la aplicación y repercusión de las actividades. La responsabilidad primordial de presentar informes al órgano de vigilancia mundial correspondería al Comité Nacional de Ayuda para el Comercio.



- Los donantes deberán informar sobre los fondos destinados a la ayuda para el comercio, cómo prevén alcanzar los objetivos anunciados de la ayuda para el comercio, las categorías de ayuda para el comercio abarcadas y los progresos realizados en la incorporación del comercio en sus programas de ayuda.
- Se deberá alentar a los actores multilaterales y regionales a que presenten con regularidad informes sobre sus actividades de ayuda para el comercio, la repercusión de ésta y los progresos realizados en su aplicación. Cuando proceda, se deberá pedir a estos actores, incluido el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, que presten asistencia en relación con el suministro de información y la organización del examen periódico de la ayuda para el comercio en la OMC.
- Se deberá ofrecer al sector privado la oportunidad de presentar informes sobre sus contribuciones a la ayuda para el comercio.
- Se deberá incluir en los exámenes de las políticas comerciales de la OMC una evaluación de la ayuda para el comercio, ya sea en calidad de donante o de receptor.
- Se deberá promover y financiar una evaluación de la identificación de las necesidades de los países, la incorporación del comercio en las estrategias nacionales y los DELP, la respuesta de los donantes y la repercusión sobre el terreno en relación con los objetivos declarados.
- Se deberá examinar el alcance de la base de datos conjunta OMC/OCDE a la luz de la definición de ayuda para el comercio del Equipo de Trabajo. También se deberá actualizar tomando como base una identificación más precisa de las necesidades (y de las respuestas) realizada tanto por los proveedores como por los receptores de ayuda para el comercio.

#### **G. CÓMO PUEDE LA AYUDA PARA EL COMERCIO CONTRIBUIR A LA DIMENSIÓN DE DESARROLLO DE LA RONDA DE DOHA**

La ayuda para el comercio es importante por sí misma. Ayudará a los países en desarrollo a beneficiarse de las mayores oportunidades comerciales a nivel multilateral (derivadas tanto de las rondas anteriores como de los resultados previstos del PDD), regional, bilateral y unilateral. El Equipo de Trabajo recomienda por consiguiente que la ayuda para el comercio se haga operativa lo antes posible. Al mismo tiempo, el Equipo de Trabajo afirma que la ayuda para el comercio es un complemento, y no un sustituto, de una Ronda de Doha concluida con éxito. Incrementar las oportunidades comerciales para los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, sigue siendo la contribución más importante que puede hacer la OMC al desarrollo. Una conclusión fructífera de la Ronda aumentará la necesidad de asistencia para aplicar nuevos acuerdos (por ejemplo, sobre facilitación del comercio), reducir los costos del ajuste y aprovechar el nuevo acceso a los mercados. La ayuda para el comercio es un complemento de la Ronda de Doha, pero no está condicionada al éxito de ésta.

#### **H. ETAPAS SIGUIENTES**

Estas recomendaciones están dirigidas a muchos y diversos actores. El Equipo de Trabajo propone las etapas siguientes:

- Insta a los Miembros a aplicar rápidamente las recomendaciones del Equipo de Trabajo.
- Insta al Director General a utilizar estas recomendaciones en el cumplimiento de su mandato de celebrar consultas sobre “los mecanismos apropiados para obtener recursos financieros adicionales destinados a la ayuda para el comercio”, de manera que se pueda aplicar de manera integral el mandato conjunto contenido en el párrafo 57 de la Declaración de Hong Kong.
- Invita al Director General a dar traslado de estas recomendaciones a las entidades y organizaciones pertinentes y a instar a los Ministros, en la próxima reunión del Comité para el Desarrollo que se celebrará en Singapur, a tomar en consideración estas recomendaciones y a instar al Banco Mundial y al FMI a que garanticen un adecuado seguimiento e informen sobre los resultados en la reunión anual de 2007.
- Invita al Director General a que, de conformidad con su mandato en materia de coherencia, prosiga el diálogo sobre cómo podrían aplicarse las recomendaciones dirigidas a los organismos, y en particular a quién debería corresponder la responsabilidad de la aplicación.
- Invita al Director General a establecer un grupo consultivo *ad hoc* para promover el seguimiento práctico de estas recomendaciones.
- Invita al Director General a empezar a estudiar el modo de aplicar las recomendaciones relativas a la vigilancia por la OMC de la ayuda para el comercio.
- Invita al Director General a organizar, en su debido momento, un examen inicial de la ayuda para el comercio, con la participación de todos los interesados.
- Sugiere que, una vez concluido el PDD, la Secretaría lleve a cabo una evaluación de las necesidades inherentes de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los más afectados, incluidos los PMA, y de cómo puede contribuir la ayuda para el comercio a la dimensión de desarrollo del PDD.