

La ayuda para el comercio, sus límites y desafíos*

*Juliana Peixoto Batista***

*Vanesa Knoop****

RESUMEN

La Ayuda para el Comercio como iniciativa es relativamente reciente, si bien ha sido una idea presente desde los inicios del sistema multilateral de comercio. Luego de innumerables presiones de los países en desarrollo, y la necesidad de dar respuestas al aumento de las asimetrías en el sistema a raíz de los acuerdos que crearon la OMC, la iniciativa fue lanzada. Hasta hoy enfrenta muchos desafíos, técnicos y políticos, que reflejan la política de los programas de desarrollo por detrás de cada organismo internacional que la impulsa. La crisis del multilateralismo abrió camino a pensar la Ayuda para el Comercio de maneras más creativas, por medio de procesos regionales o de la cooperación Sur-Sur. El objetivo de este artículo es analizar la iniciativa, a través de sus orígenes, sus desafíos presentes y futuros, en un mundo en convulsión, donde se suma una pandemia a las amenazas a los objetivos de desarrollo.

Palabras claves: Ayuda para el comercio – Países en Desarrollo – OMC – OECD - UNCTAD.

* Este artículo es una versión traducida, modificada y actualizada de Peixoto, J (2020). "Aid for Trade: an Overview", documento de trabajo elaborado para el proyecto de investigación GLOBE, financiado por la Unión Europea, EU Horizons 2020. https://www.globe-project.eu/en/about-globe_541

** Investigadora del Área de Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: jpeixoto@flacso.org.ar Received: December 06th, 2021; modifications: November 23rd 2021; modifications: March 15th 2022; accepted: April 18th 2022.

*** Investigadora, Nueva Sociedad, Friedrich Ebert Stiftung Argentina. Correo electrónico: vknoop@nuso.org

ABSTRACT

Aid for trade (AfT), as initiative, is quite recent, although it has been a part of the multilateral trade system from its very beginning. After increasing claims of an asymmetric system by developing countries and promises of mainstreaming development in the WTO, the “Aid for Trade” concept has been created, and a specific initiative was launched. As of today, this global initiative faces many challenges, and the politics of international development conducted by different international agencies also reflects the implementation of the initiative. The loss of strength of the multilateral system has also given way to think about this initiative from different perspectives such as South-South cooperation and regional integration. The objective of this article is to analyze the AfT initiative, its origins, its challenges and future, in a changing world where pandemic still threatens development goals.

Keywords: Aid for Trade – Developing Countries – WTO – UNCTAD – OECD.

INTRODUCCIÓN

La Ayuda para el Comercio es una iniciativa encabezada por la Organización Mundial del Comercio (OMC) para proporcionar apoyo a los países en desarrollo, con el fin de ayudarles a desarrollar su capacidad de comercializar a través de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y otros fondos oficiales. Así, tiene por objeto que los países reduzcan los costos comerciales, mejoren las normas y los procedimientos administrativos, construyan infraestructuras y aumenten la productividad de sus empresas (Alonso, 2016).

A pesar de que no es fácil establecer los límites de lo que debe considerarse o no Ayuda para el Comercio (OCDE, 2006), esta iniciativa se centra en potenciar la capacidad comercial para favorecer la competitividad de los países y comprende un amplio abanico de medidas, que van desde ofrecer asistencia técnica para mejorar la capacidad de negociación comercial, hasta crear una capacidad de oferta y mitigar los costos de ajuste de los acuerdos comerciales. Sin embargo, existen posiciones divergentes entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y, más concretamente, entre los donantes y los beneficiarios. Vale decir, en las discusiones sobre el alcance que se debe dar a la Ayuda para el Comercio subyacen discusiones sobre el concepto mismo de desarrollo y revelan la política por detrás de la Ayuda para el Comercio.

La idea de la Ayuda para el Comercio surgió en los inicios del sistema multilateral de comercio, bajo el nombre “Asistencia técnica relacionada con el comercio y creación de capacidad (ATRC/CC)”. Más recientemente, en la OMC, se lanzó la “Iniciativa de Ayuda para el Comercio” en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong, en diciembre de 2005. Desde entonces, la visibilidad de la Iniciativa de Ayuda para

el Comercio ha ido aumentando en la agenda global, debido a varias razones, como la convergencia de intereses entre los donantes y la OMC, y la necesidad de mostrar avances concretos en la Agenda de Doha para el Desarrollo, entre otras.

Si bien la Ayuda para el Comercio es una iniciativa global liderada por la OMC, en un principio, fue concebida como un esfuerzo de cooperación. Actualmente se lleva a cabo de forma coordinada con otros quince organismos multilaterales y regionales, especialmente con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con la que la OMC emprende varias iniciativas conjuntas. La Ayuda para el Comercio también forma parte de los programas de trabajo de varias agencias de la ONU, bancos de desarrollo e instituciones financieras, así como de instituciones privadas y no gubernamentales. En términos generales, los esfuerzos mundiales para sistematizar y comparar la información, los métodos y los resultados están dirigidos por la OCDE y la OMC, en tanto que el sistema de las Naciones Unidas se centra más en establecer vínculos entre la Ayuda para el Comercio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como en mejorar la participación de los Países Menos Adelantados (PMA) en la proporción total de la ayuda.

La Ayuda para el Comercio se vincula al ODS 8 (Trabajo Decente y Crecimiento Económico) y es importante para alcanzar otros ODS, dado el papel relevante que desempeña en materia de infraestructuras, acceso a los mercados, reducción de la pobreza, producción rural y exportaciones, entre otros. La pandemia de Covid-19 ha afectado seriamente los indicadores de desarrollo en todo el mundo, sin embargo, los más afectados fueron los PMA, los cuales necesitan alcanzar de forma más urgente los ODS.

No obstante, hay muchas críticas dirigidas a la iniciativa de Ayuda para el Comercio. No está claro qué debe considerarse “Ayuda para el Comercio” y qué no, y ello refleja la disputa que subyacente. Asimismo, los esfuerzos de seguimiento y evaluación también suponen un gran escollo, dado que los distintos donantes manejan marcos diferentes; existen dificultades en el marco temporal; se observan incentivos contradictorios y problemas de atribución, entre otros. La Ayuda para el Comercio también posee una incidencia limitada en las políticas públicas, lo que está directamente relacionado con el reto de integrar el comercio en las estrategias nacionales de desarrollo, sobre todo en los PMA. Otro de los desafíos es la escasa participación de los PMA en los flujos de la Ayuda para el Comercio, ya que la mayoría de los fondos de esta iniciativa se destinan a los países de ingresos medios. Por último, pero no por ello menos importante, la Ayuda para el Comercio posee el riesgo inherente de que los países desarrollados persigan sus propios intereses por medio de dicha herramienta. De hecho, esto se refleja, por ejemplo, en que los exportadores de los países donantes se benefician del aumento del comercio con los países en desarrollo que se benefician de la iniciativa, lo que en parte justifica porque la mayoría de los fondos se destinan a los países de ingresos medios.

El objetivo de este artículo es analizar la iniciativa de Ayuda para el Comercio, a partir de algunos interrogantes como ¿Cuál es el origen y el devenir de la ayuda para el Comercio? ¿Cómo se relaciona con otras agendas globales como la Agenda 2030? ¿Cuáles son las principales críticas que recibe y desafíos que se le presentan desde la perspectiva del desarrollo? Para ello, se llevó adelante una revisión de artículos académicos e informes especializados, además de revisión de fuentes primarias como por ejemplo documentos oficiales y páginas web de organizaciones internacionales como la OMC, la OECD, y agencias y órganos de Naciones Unidas.

El artículo comprende cinco apartados: en primer lugar, se detalla el concepto y los orígenes de la iniciativa y cómo se puso en marcha en la OMC; el segundo apartado explica cómo la Ayuda para el Comercio se vincula a los ODS y cómo puede contribuir a alcanzarlos; el tercero identifica los principales canales a través de los cuales se aplica el concepto; el cuarto se centra en los logros alcanzados hasta el momento, y el quinto detalla las principales críticas y retos de cara al futuro. Por último, a modo de conclusión, se destacan las ideas clave y los próximos pasos de la Ayuda para el Comercio.

ORÍGENES DEL CONCEPTO DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO Y SU LANZAMIENTO EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

La idea de la Ayuda para el Comercio se remonta al propio Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés). Los países en desarrollo han incluido la cuestión de la ayuda, articulada como “Asistencia técnica relacionada con el comercio y la creación de capacidad” (ATRC/CC), en la agenda del sistema comercial multilateral desde el inicio del GATT. La necesidad de aumentar la ayuda a los países en desarrollo para impulsar la producción y las exportaciones fue reconocida tempranamente por las Partes Contratantes a través de la versión modificada del Artículo XVIII del GATT en 1955, y de la Declaración de las Partes Contratantes de 1961¹.

En 1961, el GATT adoptó la Declaración sobre el Fomento del Comercio de los Países Menos Adelantados, que reclamaba preferencias en el acceso al mercado para los países en desarrollo que no estaban cubiertos por sistemas arancelarios preferen-

1 Aunque en la versión modificada del Artículo XVIII del GATT de 1955 se hace una referencia más general a esta necesidad, en la Declaración de las Partes Contratantes de 1961, se alude específicamente a la necesidad de programas de asistencia técnica para ayudar a los países en desarrollo en la producción y la comercialización (FES, 2007, p. 85).

ciales, como los países pertenecientes a la Mancomunidad de Naciones (*Commonwealth*). En 1964, se adoptó la Parte IV del GATT, titulada “Comercio y Desarrollo”, que establece un marco jurídico específico para los países en desarrollo. Esta Parte IV incluía tres nuevos artículos. El Artículo XXXVI establecía que las partes debían asegurar “en la mayor medida posible, condiciones de acceso al mercado más favorables y aceptables para los productos cuya exportación ofrece un interés para los países en desarrollo” (en particular, los productos primarios y los productos elaborados). Al mismo tiempo, estipulaba que no debía esperarse que los países en desarrollo hicieran contribuciones incompatibles con su nivel de desarrollo. Además, los Artículos XXXVII y XXXVIII pedían un mejor acceso a los mercados para los productos cuya exportación ofrece un interés para los países en desarrollo (Tussie y Quiliconi, 2013).

Como concepto, la Ayuda para el Comercio está relacionada con un debate más amplio sobre el comercio y el desarrollo y está vinculada, acertada y necesariamente, a las disposiciones de Trato Especial y Diferenciado (TED)². De hecho, la asistencia técnica se incluyó en aquellas primeras revisiones del GATT como parte de las propuestas de TED realizadas por los países desarrollados para facilitar la integración de los países en desarrollo en el sistema comercial multilateral.

Además, entre 1966 y 1971, se introdujo en el GATT el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y el protocolo de negociaciones comerciales entre 16 países en desarrollo, como excepciones al Artículo I, que establecía la igualdad de trato entre todos los países miembros a través del principio del trato de la

2 El TED nace como resultado de la coordinación de los esfuerzos políticos de los países en desarrollo para corregir lo que consideraban desigualdades en el sistema que siguió a la Segunda Guerra Mundial, entendidas como un trato preferencial a favor de los países en desarrollo, en todos los aspectos de las relaciones económicas internacionales de estos (UNCTAD, 2000).

nación más favorecida (NMF). En la Ronda de Tokio, iniciada en 1973, los esfuerzos de los países en desarrollo por consolidar un trato favorable para ellos dieron lugar a la “Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”, conocida como “Cláusula de Habilitación”. Dicha Cláusula de Habilitación comprende: a) el Sistema Generalizado de Preferencias; b) las medidas no arancelarias contempladas en los instrumentos del GATT; c) los acuerdos globales o regionales entre países en desarrollo, y d) el trato especial a los PMA (Peixoto Batista, 2010, p. 169).

Sin embargo, por aquel entonces, los países en desarrollo comenzaron a percibir que la discriminación positiva que recibían en el marco del TED se veía eclipsada por la creciente discriminación negativa contra sus exportaciones comerciales³. Además, las disposiciones positivas a favor de los países en desarrollo incluidas en el marco del GATT durante el periodo de 1955 a 1979 fueron acompañadas por un aumento constante de la protección y el apoyo a los productos agrícolas de zonas templadas en los países industrializados (Ismail, 2007). De igual modo, las medidas positivas que favorecían a los países en desarrollo eran, en gran medida, de carácter benévolo, en el sentido de que no imponían obligaciones vinculantes a los

3 La discriminación negativa contra los países en desarrollo fue especialmente evidente en relación con lo siguiente: los acuerdos de restricción voluntaria adoptados directamente contra sus exportaciones más competitivas; la ampliación de los acuerdos de libre comercio y de las uniones aduaneras entre los países desarrollados; el aumento de las restricciones sobre los productos textiles en el marco del Acuerdo Multifibras; el incremento de los aranceles sobre los productos cuya exportación ofrece un interés para los países en desarrollo en comparación con aquellos de interés exportador para los países desarrollados; el aumento de la aplicación de medidas antidumping y compensatorias; y la utilización del SGP como instrumento de presión por parte de los países desarrollados, que —a falta de disposiciones más específicas— “clasificaron” unilateralmente a los países que dejarían de recibir los beneficios del SGP (UNCTAD, 2000: 27; Kessie, 2000:9).

países desarrollados. En consecuencia, los países en desarrollo afirman que las disposiciones han carecido de valor práctico⁴.

Posteriormente, la Conferencia Ministerial del GATT de 1982 volvió a reconocer la necesidad de reforzar los programas de asistencia técnica de los países desarrollados. Pero no fue sino hasta la Ronda de Uruguay —cuando se exigió a los países en desarrollo que formaran parte de todos los acuerdos multilaterales del GATT a través del principio del todo único—, que se añadieron disposiciones más específicas sobre la ATRC a los acuerdos individuales de la Ronda de Uruguay para ayudar a los países en desarrollo a implementar estas nuevas obligaciones. De hecho, los países en desarrollo manifestaron las dificultades que experimentaron en sus intentos de aplicar los acuerdos de la Ronda de Uruguay (Ismail, 2007).

Se estimó que los costos de implementación eran muy onerosos para muchos países en desarrollo y no se ponderó adecuadamente el impacto del paquete de Marrakech en las estrategias de desarrollo —como políticas industriales, subsidios, disposiciones sobre productos textiles, agricultura— (Finger, 2002; Finger y Schuler, 2000; LATN, 2005; Tussie y Quiliconi, 2013). El resultado de la Ronda de Uruguay fue marcadamente desigual a favor de los países desarrollados, y el foco de las disposiciones positivas se desplazó entonces hacia los PMA, como ya se contemplaba en el marco general del sistema multilateral, el Artículo XI:2 del Acuerdo de la OMC. El alcance de las disposiciones que favorecían a los países en desarrollo se restringió como reflejo de la escasa voluntad de los países desarrollados de seguir concediendo un trato especial, sobre todo a los países de ingresos medios (Peixoto Batista, 2010, p.

4 Para más información, ver: <https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm>. Fecha de última consulta: 23 de abril de 2020.

171). Se acrecentó el descontento debido a los escasos resultados de la Ronda de Uruguay para las estrategias de los países en desarrollo, al tiempo que Estados Unidos necesitaba dar una señal positiva al mundo tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. En este contexto, se lanzó la Ronda de Desarrollo de Doha en diciembre de 2001, en la Conferencia Ministerial de Doha, bajo la promesa de incorporar finalmente el tema del desarrollo en la OMC.

Pese a que la cuestión de la “ayuda per se” o la “Ayuda para el Comercio” no es un tema de negociación específico en la agenda de Doha de la OMC que esté vinculado al principio del todo único, el compromiso de los países miembros de abordar la necesidad de aumentar la creación de capacidades relacionada con la Ayuda para el Comercio forma parte de la Agenda de Doha para el Desarrollo⁵. En particular, la Declaración Ministerial⁶ da un alcance muy amplio a la problemática de la cooperación técnica y la creación de capacidades (CTCC). De hecho, los compromisos en materia de CTCC aparecen en 12 párrafos, y el documento destaca el importante papel de los programas de asistencia técnica y creación de capacidades con financiación sostenible.

En los párrafos 39, 40 y 41, por ejemplo, la Declaración Ministerial afirma que la CTCC es un elemento central en la dimensión de desarrollo del sistema comercial multilateral. Asimismo, celebra y respalda la Nueva Estrategia de Cooperación Técnica de la OMC para la Creación de Capacidades, el Crecimiento y la Integración, que se diseñará para ayudar a

⁵ En efecto, existen varias áreas del Programa de Trabajo de Doha en las que este compromiso está vinculado a ámbitos específicos de las negociaciones de Doha, como la facilitación del comercio, el algodón, el TED y los PMA. Así, el Programa de Doha para el Desarrollo (PDD) se ha enfrentado al reto de abordar tanto el tema del comercio como de la ayuda (FES, 2007, p. 83-84).

⁶ Doc. WT/MIN(01)/DEC/1.

los países en desarrollo y menos adelantados, como también a los países en transición de bajos ingresos, a adaptarse a las normas y disciplinas de la OMC, aunque se dará prioridad a las economías pequeñas, vulnerables y en transición, así como a los miembros y observadores que no cuentan con representación en Ginebra⁷. Igualmente, subraya la urgente necesidad de coordinar eficazmente la prestación de asistencia técnica con los donantes bilaterales, en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y en las instituciones intergubernamentales internacionales y regionales pertinentes. En esta dirección, el documento reconoce la necesidad de identificar formas de mejorar el Marco Integrado para la Asistencia Técnica Relacionada con el Comercio a los Países Menos Adelantados y el Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica (JITAP). La Declaración también admite que es necesario que la asistencia técnica se beneficie de una financiación segura y previsible.

El objetivo era llegar a la Conferencia Ministerial de Cancún con recomendaciones específicas dirigidas al Consejo General para incluirlas en el texto de la Declaración Ministerial. Sin embargo, esta meta nunca se alcanzó. Las principales cuestiones que provocaron los desacuerdos previos a Cancún fueron las disposiciones sobre TED y el carácter obligatorio o no de la asistencia técnica.

Tras Cancún, se reanudaron los esfuerzos para alcanzar un nivel mínimo de acuerdo. Así, el paquete de julio de 2004⁸ es la decisión ulterior adoptada por el Consejo General a este respecto. De acuerdo con ella:

7 Para alcanzar este objetivo, la declaración reafirma su respaldo al trabajo del Centro de Comercio Internacional.

8 Doc. WT/L/579.

“... el Consejo General reconoce los progresos realizados desde la Conferencia Ministerial de Doha en la ampliación de la Asistencia Técnica Relacionada con el Comercio (ATRC) a los países en desarrollo y los países en transición de bajos ingresos. En prosecución de este esfuerzo, el Consejo afirma que se deberá potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad relacionadas con el comercio para esos países, y en particular los menos adelantados, para aumentar su participación efectiva en las negociaciones, facilitar la aplicación por ellos de las normas de la OMC, y permitirles ajustar y diversificar sus economías. En este contexto, el Consejo acoge con satisfacción y encarece que continúe la mejora de la coordinación con otros organismos, inclusive en el Marco Integrado para la Asistencia Técnica relacionada con el Comercio en apoyo de los PMA (MI) y en el Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica (JITAP)”.

A su vez, el Anexo D del Paquete de Julio ampliaba las necesidades y disposiciones de Asistencia Técnica, especialmente en el contexto de las negociaciones sobre Facilitación del Comercio. El Anexo D enumera el Fondo Monetario Internacional (FMI), LA OCDE, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el Banco Mundial como organismos que, junto con la OMC, emprenderán un esfuerzo de colaboración con estos fines. Este es el precedente directo de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, que se lanzó oficialmente en la Conferencia Ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005.

A través de la Declaración Ministerial de Hong Kong⁹, la “Ayuda para el Comercio” se incluyó por primera vez como tema en la OMC. En el párrafo 57, se establece lo siguiente¹⁰:

9 Doc. WT/MIN(05)/DEC

10 También se incluyeron temas relacionados en los párrafos 47 (PMA), 48-51 (Marco Integrado) y 52-54 (Cooperación Técnica).

“Acogemos con satisfacción los debates que han mantenido este año los Ministros de Finanzas y Desarrollo en diversos foros, incluido el Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y del FMI, sobre la ampliación de la ayuda para el comercio. 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. No obstante, puede ser un valioso complemento del PDD. Invitamos al Director General a que cree un equipo de trabajo que hará recomendaciones sobre la forma de hacer operativa la ayuda para el comercio. El equipo de trabajo hará recomendaciones al Consejo General no más tarde de julio de 2006 sobre la forma más eficaz en que la ayuda para el comercio puede contribuir a la dimensión de desarrollo del PDD. Invitamos también al Director General a que celebre consultas con los Miembros, así como con el FMI y el Banco Mundial, las organizaciones internacionales pertinentes y los bancos regionales de desarrollo, con miras a rendir informe al Consejo General sobre los mecanismos apropiados para obtener recursos financieros adicionales destinados a la ayuda para el comercio, mediante donaciones y préstamos en condiciones de favor cuando proceda”.

Además, se lograron los siguientes acuerdos durante la cumbre de Hong Kong: (1) la fecha de 2013 para la eliminación de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas, (2) compromisos sobre ciertos aspectos de la negociación sobre el algodón y (3) el otorgamiento de acceso al mercado de países desarrollados - libre de derechos y contingentes - para un 97% de productos originarios de los PMA.

LA RELACIÓN ENTRE LA AYUDA PARA EL COMERCIO Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: ¿CÓMO PUEDE CONTRIBUIR LA AYUDA PARA EL COMERCIO A LA CONSECUCCIÓN DE LOS ODS?

La Ayuda para el Comercio es una iniciativa directamente vinculada a los ODS¹¹ a través del ODS 8, “Trabajo decente y crecimiento económico”. Dicho objetivo insta a los gobiernos a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. La Ayuda para el Comercio está incluida como meta en el ODS 8, más concretamente en la meta 8.A, que plantea que se aumente “el apoyo a la iniciativa de Ayuda para el Comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso mediante el Marco Integrado Mejorado para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio” (Naciones Unidas, s.f).

La Ayuda para el Comercio ya estaba incluida en los precedentes Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹². Inicialmente, los ODM comprendían temas relacionados con la pobreza, la educación primaria, el género, la mortalidad materna e infantil, el VIH/SIDA y el medio ambiente. Dado que los temas económicos no formaban parte, en un principio, de los ODM, y teniendo en cuenta las quejas de los países en desarrollo por

11 Los ODS también conocidos como Objetivos Mundiales, fueron adoptados por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas en 2015 como un llamado universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas disfruten de paz y prosperidad para 2030. Los ODS están compuestos por 17 objetivos y 169 metas. Para más información, ver: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), www.undp.org.

12 Los ODM son ocho objetivos internacionales de desarrollo establecidos durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2000 para ser alcanzados para el año 2015. Los ODS relevaron a los ODM en 2016: si bien los ODM estaban orientados, en su mayoría, a objetivos sociales, los ODS comprenden nuevos temas, como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia, entre otras cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible en su conjunto.

la necesidad de dar respuestas para mejorar los mercados mundiales y la responsabilidad social de las instituciones financieras, estos se añadieron al ODM 8 (con inclusión de la Ayuda para el Comercio en las metas e indicadores). El ODM 8 insta a los gobiernos a fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Figura I:
Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, meta e indicador¹³



El Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible¹⁴ se creó como plataforma central de las Naciones Unidas para el seguimiento y la revisión de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los avances a este respecto se presentan en revisiones periódicas. El Foro Político de Alto Nivel de 2019, denominado “Empoderar a las personas y garantizar la inclusión y la igualdad”, bajo los auspicios del Consejo Económico y Social (ECOSOC), evaluó en profundidad el Objetivo 8 y mostró que, en 2017, los

13 Ilustración: Tina Malina, @tinadesignestampa

14 Para más detalle, ver: <<https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2019>>

compromisos de Ayuda para el Comercio aumentaron hasta los 58.000 millones de dólares, y que dicho incremento fue mayor en el sector agrícola (1.700 millones de dólares), en el sector industrial (1.000 millones de dólares) y en los servicios bancarios y financieros (1.000 millones de dólares)¹⁵.

Aunque se menciona directamente la Ayuda para el Comercio en el ODS 8, los proyectos y programas de esta iniciativa pueden repercutir en muchos otros ODS, ya que el comercio es un componente fundamental de la Agenda 2030, que figura como medio de aplicación en el documento de los ODS. El comercio es también un ingrediente importante para el crecimiento económico y la integración mundial. El aumento de las oportunidades de acceso al mercado puede contribuir a crear puestos de trabajo, mejorar los ingresos y atraer inversiones. La importancia del comercio no solo radica en el comercio en sí mismo, sino en su vínculo con otros sectores. Si las políticas y los mecanismos comerciales se integran en las estrategias nacionales de desarrollo, el comercio puede convertirse en una herramienta decisiva para lograr, por ejemplo, la reducción de la pobreza (ODS 1) (OMC, 2018).

La agricultura se mantiene como una actividad económica clave para los países en desarrollo y un sector que puede ayudar a cumplir el ODS 2, lograr la seguridad alimentaria y promover la agricultura sostenible. El fomento de las capacidades productivas en este ámbito puede ayudar a duplicar la productividad agrícola para 2030. La ayuda al desarrollo agrícola mejora la productividad a través de inversiones que promueven un mayor rendimiento de la tierra, el trabajo y el capital. Con el aumento de la capacidad de comercialización de los productos agrícolas, el aumento de la productividad en la agricultura se trasladará

15 Para más detalle, ver: <<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg8>>

no tanto a través de la reducción de los precios de los alimentos, sino a través del aumento del empleo y los salarios (Lammersen y Hynes, 2016).

Generalmente la mayoría de los flujos financieros de la ayuda para el comercio se dirigen a la construcción de infraestructuras. Esto se debe a que las infraestructuras suelen ser el punto de partida más sencillo y presentan mejor rentabilidad. El mejoramiento de los caminos y las vías férreas juega un papel fundamental en la conexión de los productores rurales con los mercados, por ejemplo. Los proyectos de infraestructura pueden tener un impacto importante en el ODS 9, que consiste en “construir infraestructuras resistentes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”. La innovación a través del comercio electrónico por ejemplo ha recibido un muy fuerte empuje luego de la pandemia. En la actualidad varios organismos internacionales como el Banco Mundial y la OECD están reforzando capacitaciones en este sentido. De hecho, un estudio realizado recientemente por la OECD sugiere que un aumento del 10% en conectividad digital conlleva un 4% de aumento en el comercio de productos.

La meta 16.8 de los ODS pretende ampliar y reforzar la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial. La política y las normativas de la Ayuda para el Comercio incluyen el apoyo a los ministerios y departamentos responsables de la política comercial, la legislación relacionada con el comercio y las reformas reglamentarias, el análisis de las políticas y la implementación de los acuerdos comerciales multilaterales (por ejemplo, los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias). La facilitación de la Ayuda para el Comercio abarca el apoyo prestado para simplificar y armonizar los procedimientos de importación y exportación (por ejemplo, la valoración en aduana, los pro-

cedimientos de concesión de licencias, los pagos y los seguros), los departamentos de aduanas y las reformas arancelarias (Lammersen y Hynes, 2016).

Por último, la meta 17.11 del Objetivo 17 exhorta a “aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020”. Según la OMC (2018), la cuota de exportaciones de los países en desarrollo ha aumentado; sin embargo, su tasa de crecimiento anual se ha mantenido estable. El incremento de las exportaciones de los países en desarrollo es uno de los principales objetivos de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio y, por lo tanto, se debe prestar una mayor atención al diseño y la ejecución de los proyectos para mejorar este punto. Por otro lado, la participación de los PMA en las exportaciones ha disminuido (OMC, 2018), cuestión a la que la iniciativa debería dedicar especial consideración. El objetivo de aumentar las exportaciones de los PMA se incluyó en el Programa de Acción de Estambul, un programa orientado específicamente a los PMA, que finalizó recientemente, y fue incluido nuevamente en el Programa de Acción de Doha, aprobado el 17 de marzo de 2022, que cubre el periodo 2022-2031. Los PMA tienen prioridad en la Agenda 2030, que presenta muchas sinergias con el IPoA y su sucesor, el DPoA. Los ODS podrían ayudar a realinear la importancia de la mitigación de los riesgos y obstáculos a los que se enfrentan los PMA, tanto en el ámbito del desarrollo nacional como en el de los socios del desarrollo (Rahman et al., 2016). Por lo tanto, estos compromisos mundiales podrían beneficiarse mutuamente.

Por último, cabe mencionar las perspectivas de los donantes y de los socios al examinar las relaciones entre la Ayuda para el Comercio y los ODS (véase la Figura 2). Es interesante observar la diferencia de puntos de vista sobre las correlaciones entre

ambos. Este desajuste se apreciará en otros temas, como en los logros de la Ayuda para el Comercio, que se mencionan más adelante en este documento.

Figura II
Perspectivas de los socios y de los donantes sobre la Ayuda para el Comercio y la Agenda 2030

		Respuestas de la encuesta de Seguimiento y Evaluación de los Países Socios (88)	Respuestas de la encuesta de Seguimiento y Evaluación de los Donantes (36)		
	¿Qué ODS puede contribuir a alcanzar la Ayuda para el Comercio?	Cantidad de acontecimientos identificados	Porcentaje de la participación	Cantidad de acontecimientos identificados	Porcentaje de la participación
1	Fin de la Pobreza	60	68%	31	89%
2	Hambre cero	50	57%	18	51%
3	Salud y bienestar	38	43%	4	11%
4	Educación de calidad	44	50%	7	20%
5	Igualdad de género	55	63%	29	83%
6	Agua limpia y saneamiento	29	33%	5	14%
7	Energía asequible y no contaminante	44	50%	14	40%
8	Trabajo decente y crecimiento económico	73	83%	31	89%
9	Industria, innovación e infraestructura	80	91%	30	86%
10	Reducción de las desigualdades	53	60%	26	74%

11	Ciudades y comunidades sostenibles	22	25%	7	20%
12	Producción y consumo responsables	49	56%	16	46%
13	Acción por el clima	27	31%	12	34%
14	Vida submarina	26	30%	7	20%
15	Vida de ecosistemas terrestres	22	25%	6	17%
16	Paz, justicia e instituciones sólidas	36	41%	6	17%
17	Alianzas para lograr los objetivos	43	49%	25	71%

Fuente: Ejercicio de Seguimiento y Evaluación de la Ayuda para el Comercio - OCDE/OMC (2019)

APLICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA DE AYUDA PARA EL COMERCIO

La Iniciativa de Ayuda al Comercio se ejecuta a través de varias iniciativas conjuntas. Entre ellas, las más importantes son las que implican los esfuerzos de la OCDE y la OMC. Dichas organizaciones también proporcionan las herramientas para el seguimiento y la evaluación de la iniciativa. La Ayuda para el Comercio se pone en práctica además a través de otras iniciativas centradas principalmente en los Países Menos Adelantados, como el Marco Integrado Mejorado y los trabajos realizados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, a través del Programa de Acción de Estambul y el actual Programa de Acción de Doha. A ello hay que añadir los esfuerzos realizados en el marco de la Cooperación Sur-Sur. Por último, también se analiza la contribución de la Unión Europea,

que es el mayor proveedor de fondos destinados a la Ayuda para el Comercio¹⁶.

La OMC

Tras el lanzamiento de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio en la Conferencia Ministerial de Hong Kong en 2005, la OMC creó un Equipo de Trabajo¹⁷ en febrero de 2006, con el objetivo de “hacer operativa” la iniciativa. A partir de entonces, y tras un año de intensos debates sobre el particular¹⁸, la Ayuda para el Comercio cobró impulso como tema comercial en la OMC¹⁹.

El Equipo de Trabajo recomendó en julio de 2006 que la Ayuda para el Comercio se centrara en identificar las necesidades de los países beneficiarios, responder a los donantes y actuar como puente entre estos últimos y los países en desarrollo.

16 Existen otras iniciativas que no se han analizado en este apartado, a las que se puede hacer referencia, como el Centro de Comercio Internacional (CCI), que es una iniciativa conjunta de la ONU y la OMC, o la contribución de la UNCTAD en este campo. El CCI se centra en la realización y prestación de asistencia técnica práctica relacionada con el comercio. Las áreas en las que se especializa son: la integración del sector empresarial de los países en desarrollo en la economía mundial; la mejora del rendimiento de las instituciones de apoyo al comercio y la inversión en beneficio de las PYME y el aumento de la competitividad internacional de las PYME. El CCI es la única organización internacional centrada exclusivamente en el desarrollo del comercio para las economías en desarrollo. Para más información, consulte el siguiente sitio web: <http://www.intracen.org/>

17 La creación de un Equipo de Trabajo estaba prevista en los párrafos 49 y 50 de la Declaración de Hong Kong.

18 Para una descripción detallada de los antecedentes de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, véase FES, 2007, p. 89-92.

19 Según la OMC, la Ayuda para el Comercio “ayuda a los países en desarrollo y, en particular, a los países menos adelantados a comerciar (...). La Iniciativa de Ayuda para el Comercio, liderada por la OMC, anima a los gobiernos de los países en desarrollo y a los donantes a reconocer el papel que el comercio puede desempeñar en el desarrollo. En concreto, la iniciativa trata de movilizar recursos para abordar las limitaciones relacionadas con el comercio identificadas por los países en desarrollo y menos adelantados. Para más detalle, ver: <https://www.wto.org/english/tratop_e/level_e/a4t_e/aid4trade_e.htm>

Asimismo, recomendó la creación de un órgano de supervisión en la OMC, que llevaría a cabo una revisión periódica global basada en informes procedentes de diversas partes interesadas²⁰.

Son varias las razones que explican su aparición como tema autónomo en la agenda de las negociaciones comerciales. En primer lugar, la OMC y los donantes tenían intereses convergentes: la OMC necesitaba movilizar recursos financieros para aliviar las preocupaciones de los países en desarrollo sobre las posibles implicaciones de un acuerdo de la Ronda de Doha; los donantes necesitaban intensificar la ayuda para cumplir los ODM y estaban dispuestos a complementar sus actividades tradicionales con proyectos que promovieran el comercio como motor de crecimiento y de reducción de la pobreza (Hallaert, 2013). En segundo y tercer lugar, las necesidades preexistentes de los países en desarrollo y los PMA relativas a los costos de ejecución y ajuste de los acuerdos comerciales (Ismail, 2007) propiciaron el avance de la agenda de “facilitación del comercio”, que implica, entre otras medidas, mejoras tangibles en la infraestructura para simplificar y armonizar los procedimientos comerciales (incluidos los aduaneros y los de transporte). Esas medidas requerían dinero bajo la forma de una ayuda previsible basada en subvenciones, distribuida a través de un mecanismo internacional creíble (Phillips, Page y te Velde, 2005). En cuarto lugar, la restricción del alcance del TED y del espectro de beneficiarios, aplicada progresivamente desde la Ronda de Uruguay, reflejó la escasa voluntad de los países desarrollados de seguir concediendo un trato especial al amplio grupo de países en desarrollo, especialmente los de ingresos medios (Peixoto Batista, 2010). Como consecuencia, los desacuerdos sobre cómo integrar el desarrollo en la agenda de Doha se hicieron cada vez más evidentes, y la posibilidad de alcanzar compromisos amplios y

20 Para más información ver: <https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/aid4trade_e.htm>

vinculantes comenzó a parecer poco realista. Aumentó la necesidad de mostrar avances concretos, aunque más limitados. Las medidas tangibles en favor de los PMA, incluidas las disposiciones relativas a la ayuda, eran el “complemento perfecto” para este contexto.

La OMC lleva a cabo la Iniciativa de Ayuda al Comercio a través de un Programa de Trabajo bienal, centrado en promover la coherencia entre los socios a través de la iniciativa y en demostrar resultados. Los resultados del Programa de Trabajo se recogen en los Exámenes Globales. Según la OMC, los Exámenes Globales tienen como objetivo reforzar el seguimiento y la evaluación de la Ayuda para el Comercio, con el fin de ofrecer un fuerte incentivo tanto a los donantes como a los beneficiarios para hacer avanzar el programa de dicha iniciativa. Además de cada Examen Global, el trabajo de seguimiento global de los flujos de Ayuda para el Comercio, basado en la labor realizada por la OCDE, se presenta también en un informe conjunto emblemático denominado “La Ayuda para el Comercio en Síntesis” [Aid for Trade at a Glance]²¹.

En el periodo comprendido entre 2007 y 2020, se llevaron a cabo ocho Programas de Trabajo y se pusieron en marcha siete Exámenes Globales. El último Programa de Trabajo (2020-2022), denominado “Posibilitar un comercio conectado y sostenible”²², hace hincapié en las oportunidades que la conectividad digital y la sostenibilidad ofrecen para la diversificación económica y de las exportaciones, y en cómo la Ayuda para el Comercio puede contribuir a empoderar a los distintos agentes

21 Para más información, consultar: <https://www.oecd-ilibrary.org/development/aid-for-trade-at-a-glance_22234411>

22 Para más detalles, ver: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/COMTD/AFTW81R1.pdf&Open=True>>

económicos para que aprovechen estas oportunidades. Los esfuerzos realizados durante el periodo 2020-2022 se recogerán en el Examen Global de 2022, que será el octavo desde 2007.

Adicionalmente, desde el lanzamiento de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, la OMC ha celebrado varios eventos sobre temas relacionados, como la transformación y promoción de la economía rural; las MIPYMES y el acceso a la financiación; el papel de las mujeres en el comercio digital; el seguimiento y la evaluación de la Ayuda para el Comercio; el desarrollo sostenible y la economía verde; la conectividad y el desarrollo de competencias digitales; la industrialización, la diversificación económica y la transformación estructural; y el más reciente, analizando el impacto de la pandemia sobre el comercio y la forma de promover la movilización de fondos de la iniciativa para financiar la recuperación²³.

A pesar de que la Iniciativa de Ayuda para el Comercio está dirigida por la OMC, al tratarse de un emprendimiento global, siempre se pretendió que fuera un esfuerzo cooperativo y, actualmente, se lleva a cabo de manera coordinada junto con varios organismos multilaterales y regionales. Entre los principales actores se encuentran el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Islámico de Desarrollo, el Centro de Comercio Internacional (CCI), la OCDE, la UNCTAD, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA), la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Banco Mundial, la

23 Para más detalle, ver: https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/gr21_e/gr21_e.htm

Organización Mundial de Aduanas (OMA), el Marco Integrado Mejorado y el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC). A continuación, se detallan algunas de las iniciativas desarrolladas por estos socios.

Los esfuerzos conjuntos de la OCDE y la OMC

Como ya se ha mencionado, la Iniciativa de Ayuda para el Comercio está encabezada por la OMC, pero cuenta con el firme apoyo de la OCDE. La publicación insignia de Ayuda para el Comercio no solo es editada conjuntamente por ambas organizaciones, sino que la OCDE también ofrece una gran cantidad de análisis, sobre todo una serie de publicaciones titulada “La dimensión del desarrollo” [*The Development Dimension*], enfocada al seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas. Además, se utiliza ampliamente la base de datos del Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores (CRS) de la OCDE sobre los flujos de ayuda como punto de partida para el análisis cuantitativo de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio. Este gran abanico de publicaciones también contribuye a profundizar en la comprensión de importantes cuestiones relacionadas con la Ayuda para el Comercio y a explorar temas situados en la frontera del diseño, la ejecución y la evaluación de la Ayuda para el Comercio desde el punto de vista de un organismo que no participa directamente en esas actividades “sobre el terreno”.

La OCDE advirtió muy pronto que se debía prestar gran atención a los esfuerzos de seguimiento y evaluación. La llamada más bien urgente del Equipo de Trabajo de la Iniciativa para intensificar la ayuda, ha hecho que los donantes comiencen a financiar proyectos y programas dejando de lado este aspecto. Con el objetivo de señalar esta cuestión, la OCDE editó en 2006 una publicación titulada “Ayuda para el Comercio: Cómo Hacerla Eficaz” [*Aid for Trade: Making it Effective*], que propor-

cionaba directrices a los donantes sobre cómo poner en marcha proyectos y programas de Ayuda para el Comercio. Entre otras cosas, se señalaba la importancia de garantizar el compromiso político de los gobiernos locales y de entablar un diálogo con las principales partes interesadas locales (gobierno, sector privado y sociedad civil) para lograr la integración del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo. Es preciso tener en cuenta la realidad de la economía política de los países beneficiarios y, por lo tanto, se les debe ayudar a desarrollar un marco de política comercial para comprender los puntos débiles y fuertes de sus economías, así como otros retos locales particulares.

Al analizar las experiencias pasadas, se observa que los programas de ayuda complejos han sido capaces de consumir grandes cantidades de recursos administrativos y, con frecuencia, han atendido a las necesidades de los donantes y proveedores en lugar de las de los beneficiarios. Como respuesta a este problema, la comunidad del desarrollo planteó un conjunto de mejores prácticas y principios para prestar la ayuda de forma eficaz. Estos se acordaron en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (véase la Figura 3).

Figura III

Principios de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda

APROPIACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • La comunidad de desarrollo respetará los derechos y la responsabilidad de los países socios de ejercer una autoridad efectiva sobre sus políticas y estrategias de desarrollo.
ALINEACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Los donantes alinearán su apoyo al desarrollo con las prioridades de desarrollo y las estrategias orientadas a los resultados establecidas por los países socios.

ARMONIZACIÓN

- Los donantes aplicarán los principios de buenas prácticas en la prestación de apoyo al desarrollo. Para ello, coordinarán y armonizarán sus políticas, procedimientos y prácticas; intensificarán la cooperación delegada; aumentarán la flexibilidad del personal local para gestionar los programas y proyectos nacionales con mayor eficacia; y crearán incentivos en sus organismos para fomentar el reconocimiento por parte de la dirección y del personal de las ventajas de la armonización.

GESTIÓN ORIENTADA A LOS RESULTADOS

- Los países socios adoptarán los principios de la gestión orientada a los resultados partiendo de sus propias estrategias orientadas a los resultados y continuando con la atención a los resultados en todas las etapas del ciclo de desarrollo, desde la planificación hasta la evaluación, pasando por la ejecución. Los donantes se basarán en las propias prioridades, objetivos y resultados de los países socios y los apoyarán, y trabajarán en coordinación con otros donantes para reforzar las instituciones, los sistemas y las capacidades de los países socios para planificar y ejecutar proyectos y programas, informar sobre los resultados y evaluar sus procesos y resultados de desarrollo.

MUTUA RESPONSABILIDAD

- Los donantes y los países socios se comprometen a mejorar la responsabilidad mutua y la transparencia en el uso de los recursos para el desarrollo. Los países socios reforzarán los procesos participativos a través de la implicación sistemática de un amplio abanico de socios de desarrollo a la hora de formular y evaluar los avances en la aplicación de las estrategias nacionales de desarrollo. Los donantes proporcionarán información oportuna, transparente y completa sobre los flujos de ayuda.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la OCDE (2006).

Es importante señalar que los principios de la Declaración de París se acordaron en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. Se trató del segundo de los cuatro foros celebrados hasta la fecha (Roma, París, Acra y Busan en 2003, 2005, 2008

y 2011, respectivamente). Estos eventos de alto nivel han dado lugar a la formulación de principios para la eficacia de la ayuda que culminaron, en 2011, con el Acuerdo de Alianza de Busan, respaldado hasta la fecha por más de 100 países, como modelo para maximizar el impacto de la ayuda. La formulación de estos principios surgió de la necesidad de entender por qué la ayuda no estaba produciendo los resultados de desarrollo que todo el mundo quería ver, así como de intensificar los esfuerzos para alcanzar las ambiciosas metas fijadas por los ODM.

A la hora de realizar el seguimiento y la evaluación (M&E), cada donante contaba con su propio método y enfoque. Algunos utilizaban métodos cuantitativos, mientras que otros preferían los cualitativos, lo que complicaba la posibilidad de extraer conclusiones. Tras la crisis financiera, y ante el riesgo de perder la financiación, la importancia de evaluar la eficacia de la iniciativa se hizo más acuciante. Por ello, en 2010, la OMC, junto con la OCDE, convocaron a las distintas partes interesadas para que presentaran casos prácticos de sus proyectos de Ayuda para el Comercio con el fin de comprobar el impacto de la iniciativa (el informe se denominó, posteriormente, “Demostración de Resultados” [*Showing Results*]). La convocatoria produjo 269 historias y 146 autoevaluaciones presentadas por países donantes, organismos y comunidades económicas regionales, entre otros. Aunque los casos prácticos no pretendían ser un enfoque científico de la evaluación (ya que es poco probable que la muestra sea representativa debido al sesgo de selección, las variables omitidas y los problemas de atribución), proporcionaron información útil sobre lo que se estaba haciendo, lo que funcionaba y lo que no²⁴. Si bien el análisis de los casos prácticos ofrece numerosos detalles de los proyectos, también muestra carencias de énfasis y una falta de indicadores cuantitativos. Según Cadot y De Melo (2017), solo tres de los 269 casos prácticos informaron sobre

24 Para mayor información, consultar el siguiente vínculo: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/aid4trade11_e.pdf>

el ajuste de la Ayuda para el Comercio, y pocos informaron sobre las inversiones en infraestructuras —a pesar de que el 80 % de la Ayuda para el Comercio en los países de ingresos bajos se destina al desarrollo de infraestructuras—. Estas evaluaciones también mostraron que los evaluadores de proyectos a menudo carecían de los datos de referencia para medir el progreso.

A raíz de las conclusiones que arrojaron las revisiones globales, la OCDE se centró en la importancia que reviste la evaluación en su posterior publicación (“Fortalecimiento de la rendición de cuentas en la Ayuda para el Comercio” [Strengthening accountability in aid for trade]) y presentó una amplia variedad de enfoques, métodos y procesos de evaluación existentes que podrían utilizarse. La propia OCDE creó una base de datos con un inventario de evaluaciones de actividades relacionadas con el comercio denominada Centro de Recursos de Evaluación del CAD (DEReC). Esta base de datos permitía a los usuarios acceder y obtener información de un amplio abanico de publicaciones clave sobre evaluación, incluidas las relacionadas con el comercio y las infraestructuras. También desarrollaron un menú de indicadores relacionados con el comercio. En el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que se celebró en Busan (Corea), en 2011, la comunidad internacional comprendió que aún quedaba un largo camino por recorrer para poner en práctica los principios de la Declaración de París. La Declaración final, denominada *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*²⁵, subrayó la necesidad de adoptar resultados comunes basados en marcos acordados para evaluar el desempeño de la ayuda, a partir de un número manejable de indicadores de productos y resultados, construidos a partir de las prioridades y objetivos de desarrollo del país en desarrollo. Muy pocos planes nacionales de desarrollo o estrategias de reducción de la pobreza contenían objetivos y/o indicadores de desempeño relacionados

25 Para más información, ver: <<https://www.oecd.org/development/effectiveness/busanpartnership.htm>>

con el comercio realmente categorizados. En consecuencia, pocos programas financiados por los donantes estaban vinculados a las estrategias de desarrollo de los países socios y no se evaluaban en función de los objetivos o indicadores propios del país. Los propios donantes no siempre fueron eficaces a la hora de garantizar una gestión basada en los resultados de sus propios programas (OCDE, 2011).

Dos años más tarde, en 2013, la OCDE publicó “Análisis de la Ayuda para el Comercio. Un Marco de Gestión” [Evaluating aid for trade. A Management Framework], donde se desarrolla un marco lógico para la gestión de la Ayuda para el Comercio basada en los resultados. En ese documento, se identifican los objetivos de los proyectos de Ayuda para el Comercio y se enumeran varios indicadores para medir los resultados. Los indicadores propuestos fueron diseñados para captar la mayoría de las dimensiones de la iniciativa. Distinguía tres niveles de objetivos y de posibles resultados: directo, intermedio y definitivo. El comercio se considera un objetivo intermedio, que sirve de mecanismo de transmisión, y el aumento del valor del comercio (medido en términos de puestos de trabajo, ingresos, mejora socioeconómica, etc.) es el objetivo definitivo. El marco resultaba útil, ya que proporcionaba, para determinadas actividades, una cadena probable de acontecimientos; a la inversa, para un determinado resultado o impacto deseado, sugería una serie de actividades que posiblemente contribuyeran a ese resultado o impacto. El marco ha servido de orientación tanto a los donantes como a los beneficiarios a la hora de diseñar sus estrategias de comercio y desarrollo; también ayudó a identificar, entre otras cuestiones, los solapamientos, las sinergias y los vacíos (OCDE, 2013). Debe considerarse que este marco es una herramienta en evolución: los países socios podrían añadir nuevas actividades y objetivos al elenco existente. El marco podría funcionar como un repertorio de ideas para la gestión de proyectos de Ayuda para el Comercio.

No obstante, la gran cantidad de recomendaciones proporcionadas por la OCDE y la OMC sobre el seguimiento y la evaluación y el desarrollo de un marco basado en los resultados, surgió otro problema. Según los resultados del ejercicio de Casos Prácticos de Ayuda para el Comercio de 2011, el 65% de los consultados mencionó tener dificultades para diseñar proyectos financiables con el fin de acceder a los fondos de la Ayuda para el Comercio. Esta cuestión se mantuvo vigente años después, como lo demuestra una encuesta realizada por la CESPAP en 2014. Con este fin, la UNECA, junto con las otras cuatro comisiones regionales de las Naciones Unidas (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, Comisión Económica y Social para Asia Occidental, Comisión Económica para Europa y Comisión Económica para América Latina y el Caribe), publicó un documento titulado “Formulación de proyectos financiables de Ayuda para el Comercio en África” [Formulating bankable aid for trade projects in Africa], con el fin de dotar de directrices a las partes interesadas locales para desarrollar programas y proyectos que puedan resultar atractivos para los donantes²⁶.

Países menos adelantados

El Marco Integrado Mejorado (MIM)

El MIM constituye una estructura global clave que también adopta un enfoque coordinado de las intervenciones de la Ayuda para el Comercio, con especial atención a los PMA.

²⁶ Entre sus recomendaciones, el documento menciona la inclusión de cuestiones transversales, como las de género y medioambiente, en la identificación, diseño, ejecución y seguimiento y evaluación de los proyectos. Para algunos donantes, como Finlandia y Dinamarca, por ejemplo, resulta muy importante incorporar consideraciones medioambientales a sus proyectos. Asimismo, cabe destacar la importancia de incluir objetivos relacionados con el comercio en los proyectos que puedan tener un impacto en dicho sector, como los proyectos de infraestructuras.

Sus principales esfuerzos se dirigen a la realización de Estudios de Diagnóstico de la Integración Comercial (EDIC) para los países elegibles. Los EDIC pretenden alinear las cuestiones de política comercial con las prioridades nacionales de desarrollo de los países socios e integrar el comercio en el marco nacional de desarrollo.

El Marco Integrado (MI) se creó en 1997 en la Reunión de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo de los PMA. Se trataba de una alianza mundial de múltiples donantes compuesta por seis organismos principales (OMC, FMI, CCI, UNCTAD, PNUD y Banco Mundial²⁷), con el objetivo de integrar a los PMA en el sistema internacional de comercio. Sin embargo, tras ciertas deficiencias en cuanto a la organización (los países beneficiarios no sabían a qué organización acudir para recibir formación y asistencia técnica), la coordinación entre los organismos y la financiación (ICTSD, 2000), el programa se relanzó en 2006 con el nombre de “Marco Integrado Mejorado”. El MIM es el único programa mundial dedicado a ayudar a los PMA a utilizar el comercio como motor de crecimiento, desarrollo sostenible y reducción de la pobreza. Ofrece ayuda institucional a los PMA para desarrollar su capacidad comercial, así como para crear una estructura institucional política, normativa y estratégica que sustente la agenda comercial nacional, y presta apoyo en la ejecución de proyectos prioritarios destinados a superar las limitaciones en los sectores productivos relacionados con el comercio que impiden a los PMA aumentar su participación en el comercio mundial. Un aspecto central del MIM es la apropiación por parte de los países, lo que anima a los PMA a asumir su responsabilidad y a determinar y aplicar intervenciones relacionadas con el comercio. El MIM brinda apoyo a 51 países, incluidos los 33 PMA de África (Adhikari y Edwin, 2017). En

27 Para más información, consultar el siguiente vínculo: <https://www.enhancedif.org/>

resumen, el MIM ayuda a los países a hacer del comercio un componente clave de sus planes nacionales de desarrollo. La asistencia técnica de los donantes puede prestarse mediante la elaboración de los EDIC, la redacción de políticas comerciales y la ayuda en la preparación de planes a medio plazo. El análisis realizado a través de los EDIC permite a los países identificar las prioridades para orientar sus agendas comerciales, revelar los obstáculos a la integración comercial y asesorar sobre las principales áreas de actuación. La preparación del EDIC es la piedra angular del programa del MIM en lo que respecta a la incorporación e integración del comercio en el plan nacional de desarrollo de un país del MIM. El EDIC y sus prioridades de apoyo relacionado con el comercio, elaboradas en una Matriz de Acción, son la base de todos los proyectos posteriores del MIM y de la financiación de los donantes en materia de comercio y son, por tanto, componentes fundamentales del programa. La Matriz de Acción desempeña un papel en la priorización de las recomendaciones del EDIC, que los gobiernos locales aprueban, en última instancia, antes de su ejecución (Brenton y Gillson, 2014).

Los ministerios de los PMA, cuya capacidad es limitada, han tenido que hacer frente a los grandes retos que plantea un programa comercial amplio, y los PMA no han podido lograr una coordinación eficaz entre los ministerios. Los EDIC han proporcionado información y aportes analíticos de gran calidad, pero han contribuido poco a la integración regional, que se considera clave para que los PMA alcancen su potencial comercial. En cambio, se han concentrado demasiado en los países y han perdido de vista las sinergias entre países (Brenton y Gillson, 2014). Un aspecto importante que está muy presente en los PMA es el comercio informal. Este no suele aparecer en los EDIC, por lo que no se reconoce su importancia en estos países. Puesto que muchos de los comerciantes informales son

mujeres, se ha desaprovechado una excelente oportunidad para incluirlas en los EDIC.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados

La categoría de Países Menos Adelantados fue establecida oficialmente en 1971 por la Asamblea General de la ONU con el objetivo de atraer especial atención y apoyo internacional a sus miembros más vulnerables.

Para atraer más atención y acción internacional, la primera conferencia sobre países menos adelantados fue llevada a cabo en París en 1981. Se adoptó allí un programa de acción que se iba a implementar a lo largo de los años 80. A partir de allí, aproximadamente cada 10 años se realiza la conferencia y se establece el plan de acción para el próximo decenio. El objetivo es ayudar a los PMA a salir de esta categoría. El Programa de Acción de Estambul (IPoA) fue el último programa, el cual se extendió de 2011 a 2020. El Programa contenía ocho áreas de acción clave (entre ellas el comercio), con compromisos, objetivos específicos y metas. En cuanto al área prioritaria del comercio, hubo dos objetivos clave: aumentar significativamente las exportaciones de los PMA y desplegar esfuerzos para concluir la Ronda de Doha con un resultado beneficioso para los PMA. El primer objetivo no se alcanzó: la participación de los países menos adelantados en las exportaciones de mercancías a escala mundial se estancó en el último decenio en torno al 1% (ONU, 2022). Además, como consecuencia de la COVID-19, las exportaciones de mercancías de países menos adelantados disminuyeron un 9,1 % más en comparación con la disminución media mundial del 7,7 % registrada en 2020 (OMC, 2021).

El Programa de Acción de Doha fue lanzado el 17 de marzo de 2022, para la década 2022-2031 (DPoA). Este programa manifiesta una nueva generación de compromisos renovados y reforzados entre los países menos adelantados y sus socios de desarrollo, incluyendo el sector privado, la sociedad civil y los gobiernos a todos los niveles.

Este nuevo Programa contiene seis áreas de acción clave:

- 1) Invertir en las personas en los países menos adelantados: erradicar la pobreza y crear capacidad para no dejar a nadie atrás.
- 2) Aprovechar el poder de la ciencia, la tecnología y la innovación para luchar contra las vulnerabilidades multidimensionales y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- 3) La transformación estructural como motor de la prosperidad.
- 4) Potenciar el comercio internacional de los países menos adelantados y la integración regional.
- 5) Hacer frente al cambio climático, la degradación ambiental y la recuperación tras la pandemia de COVID-19 y crear resiliencia frente a futuras conmociones en aras de un desarrollo sostenible que tenga en cuenta los riesgos.
- 6) Movilizar la solidaridad internacional, las asociaciones mundiales revitalizadas e instrumentos innovadores: avance hacia la graduación sostenible.

La “Ayuda para el Comercio” se menciona explícitamente en el párrafo 173 del DPoA:

Nos proponemos aumentar la proporción del total de ayuda para el comercio destinada a países menos adelantados conforme a los principios de la eficacia de la cooperación para el desarrollo, estando previsto que su cuantía se duplique para

2031 en relación con los niveles de 2018. También pedimos que aumente el apoyo prestado por los bancos multilaterales de desarrollo y el sector privado para atender las necesidades de financiación del comercio. Instamos a los agentes de los sectores público y privado a que colaboren para remediar los déficits de financiación del comercio favoreciendo la transición rápida al comercio sin papel y abordando las restricciones reglamentarias que entorpecen la financiación del comercio.

En resumen, los PMA deben incorporarse efectivamente en los sistemas mundiales de comercio y aprovechar las oportunidades derivadas del comercio internacional y las cadenas mundiales de valor. Los socios del desarrollo, por su parte, deberían apoyar a los PMA a través de la iniciativa de Ayuda para el Comercio y de la asistencia técnica y financiera para seguir ampliando su capacidad jurídica y técnica de cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de las disposiciones en materia de obstáculos técnicos al comercio.

Si bien la Ayuda para el Comercio representa una buena oportunidad de transformación estructural en los PMA, es importante señalar que las categorías de asistencia técnica y creación de capacidades han representado tradicionalmente la menor parte de dicha iniciativa. Los proyectos de infraestructura suelen tener un mayor impacto y constituyen proyectos clave, especialmente para los PMA (Ancharaz et al., 2014).

Cooperación Sur-Sur

En general, América Latina ha tenido un acceso limitado a los fondos de la Ayuda para el Comercio, ya que es una región diversa con países de ingresos medianos altos y medianos bajos, pero sin países menos adelantados. La falta de grandes flujos de ayuda llevó a los países en desarrollo a buscar asistencia

política, técnica y financiera de otros países en desarrollo en vez de los desarrollados. Los países en desarrollo no suelen disponer de fondos adicionales para realizar grandes donaciones o inversiones en proyectos de ayuda, por lo que, para buscar la cooperación, se recurrió principalmente al intercambio de conocimientos. Esta forma de cooperación ofrecía una alternativa a los proyectos de desarrollo para problemas específicos a un costo razonable (SEGIB, 2018). Tanto la cooperación Sur-Sur como la triangular han crecido de forma impresionante durante las dos últimas décadas. La iniciativa de Ayuda para el Comercio acabó incluyendo la cooperación Sur-Sur y elaboró un estudio específico en el ejercicio bianual de autoevaluación realizado por la OMC y la OCDE. Sin embargo, es difícil medir el impacto de esta forma de cooperación, ya que muchos países no pertenecen al sistema de la OCDE y, por lo tanto, se dispone de información limitada en el CRS de la OCDE. En el Foro de Alto Nivel que tuvo lugar en Busan, los países acordaron que la cooperación Sur-Sur no es una alternativa a la cooperación Norte-Sur, sino un complemento. En este sentido, la obligación de aplicar los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda se mantuvo con carácter opcional para este tipo de cooperación (Ojeda Medina et al., 2019).

Llegados a este punto, es importante analizar a China, ya que, aunque se la considera una de las nuevas potencias mundiales, continúa clasificándose como país en desarrollo en muchos casos. China ha concedido gran importancia a la Ayuda para el Comercio desde sus inicios. Fue uno de los trece miembros de la OMC que formaron parte del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio, y también hizo varias contribuciones financieras al Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo de la OMC para ayudar a que otros miembros en desarrollo —los PMA en particular— se integren mejor en la economía mundial y se beneficien del sistema multilateral

de comercio. Asimismo, ha contribuido con 400.000 dólares a la OMC para crear un nuevo programa de ayuda que permita a los PMA participar más eficazmente en las reuniones de la OMC y para colaborar con los que aún no son miembros para negociar su adhesión.

Desde 2013, China se ha convertido en un país donante de primera magnitud, que se centra más en el intercambio de ideas, experiencias y valores de desarrollo que en la ayuda material. Con la promoción de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta, así como la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras y el Nuevo Banco de Desarrollo, la ayuda exterior de China ha obtenido más apoyo institucional (Haibing, 2017). Además, las recientes medidas para internacionalizar gradualmente el renminbi y utilizarlo en las transacciones regionales, representan un paso más en esta dirección.

A pesar de que la cooperación Sur-Sur se basa en el concepto de la solidaridad, puede ofrecer también grandes oportunidades comerciales. Según Bailey Klinger (2009), el comercio entre países en desarrollo brinda mejores oportunidades para diversificar el comercio y el crecimiento de las exportaciones. Los países en desarrollo, especialmente los PMA, exportan sobre todo muy pocos productos básicos, materias primas o manufacturas poco intensivas a los países desarrollados del Norte. Las exportaciones a otros países en desarrollo suponen una oportunidad para las exportaciones de mayor intensidad de mano de obra. Existe un potencial latente que puede ser explotado, en particular a nivel interregional.

Para muchos países en desarrollo, el comercio dentro de la región puede ser incluso más importante que el comercio con los países desarrollados. Para los países sin litoral, los mercados regionales ofrecen una salida para sus exportaciones y una

oportunidad de conectarse con el resto del mundo mediante una infraestructura regional adecuada. Asimismo, puede reducir la dependencia de los países miembros respecto a sus socios comerciales tradicionales, lo que aumenta su competitividad global y refuerza su capacidad de resistencia frente a los choques externos. Más aún, puede contribuir a mantener la paz y la seguridad entre los vecinos. Los socios emergentes están en condiciones de ofrecer fuentes de financiación alternativas, y ya se ha producido un aumento de la transferencia de tecnología desde otros países en desarrollo (Ancharaz et al., 2014). Este hecho puede ser beneficioso tanto para los PMA como para los países en desarrollo del sur emergente. A su vez, el comercio está cada vez más condicionado por las cadenas de valor mundiales y regionales. La posibilidad de integrarlas ofrece oportunidades complementarias a los países en desarrollo.

Por último, cabe mencionar que, en la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA +40) que tuvo lugar en Buenos Aires, en 2019, se reafirmó el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC)²⁸. El SGPC tiene como objetivo promover el comercio entre los países en desarrollo. Hay 42 países miembros, incluidos siete PMA. El SGPC reconoce las necesidades especiales de los PMA y pide medidas preferenciales concretas en su favor, y los PMA no están obligados a hacer concesiones recíprocas. La tercera ronda de negociaciones comerciales concluyó en diciembre de 2010, pero aún no ha entrado en vigor debido a la lentitud de la ratificación, posiblemente motivada por el cambio de las circunstancias económicas y las prioridades políticas (UNCTAD, 2019). En la última conferencia, se acordó

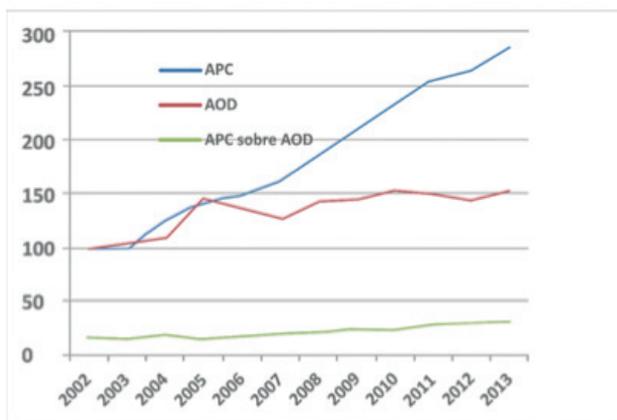
28 Para mayor información, consultar el siguiente vínculo: <<https://unctad.org/en/pages/PressReleaseArchive.aspx?ReferenceDocId=4905>>

que esta plataforma debería revitalizarse para estimular el comercio Sur-Sur en aras del crecimiento económico.

RESULTADOS DE LA INICIATIVA DE AYUDA PARA EL COMERCIO HASTA LA FECHA

Desde la Ronda de Uruguay, los flujos de la agenda más amplia de la Ayuda para el Comercio representaron alrededor del 24 % de la AOD (OCDE, 2006). En 2006/2008, esta proporción aumentó al 28 % (23.000 millones de dólares) hasta alcanzar un impresionante 35 % (41.000 millones de dólares) en 2013 (Hynes y Lammersen, 2017) (véase la Figura 4).

Figura IV
Evolución de la AOD y de la Ayuda para el Comercio (1992-2013)



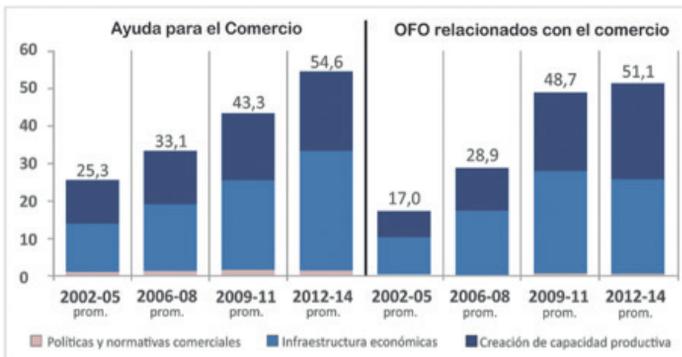
Fuente: Alonso, 2016.

Con arreglo al ejercicio conjunto de seguimiento y evaluación realizado por la OCDE y la OMC en 2019, se han desembolsado 410.000 millones de dólares para proyectos de Ayuda para el

Comercio entre 2006 y 2017. Los fondos han ido aumentando de forma constante desde 2006, y, a pesar de la crisis económica de 2008-2009, continúan en ascenso. Asia ha sido la región que más fondos ha recibido hasta ahora, con 154.900 millones de dólares, seguida de cerca por África, con 146.200 millones. En tercer lugar, se sitúa América Latina.

El apoyo a los programas relacionados con las infraestructuras en los países en desarrollo fue el que más fondos recibió (160.700 millones de dólares) hasta 2016. Por su parte, los programas destinados a la construcción de instalaciones de producción recibieron 137.600 millones de dólares. La Ayuda para el Comercio, en su sentido más estricto de apoyo a la política y las normativas en materia de comercio, atrajo un total de 9.800 millones de dólares, y se asignaron 200 millones de dólares a la reducción de los costos de ajuste relacionados con el comercio, uno de los argumentos originales de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio (véase la Figura 5).

Figura V
Compromisos relacionados con el comercio de la AOD y de los OFO / 2002-2014 – Distribución por sectores

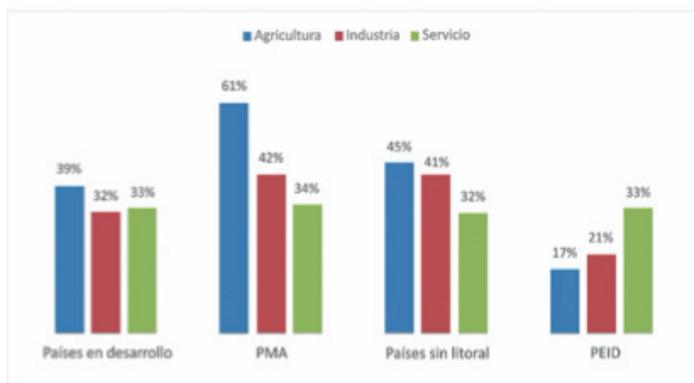


Fuente: Hynes & Lammersen, 2017.

Además, el informe de la OCDE/OMC de 2019 destaca la centralidad continua de la diversificación económica como objetivo de la política comercial y de desarrollo. En el Examen Global de 2019 se informó de un progreso alentador en materia de diversificación, y los encuestados sobre seguimiento y evaluación citaron avances particulares en la diversificación de las exportaciones agrícolas (véase la Figura 6 a continuación)²⁹. Más aún, el 53% de los países en desarrollo han informado de avances en la diversificación económica. En 2017, los compromisos de Ayuda para el Comercio se incrementaron en un 12% y alcanzaron los 57.000 millones, es decir, casi dos veces y media los compromisos de 2002-2006. Esta cantidad se complementa con 9.000 millones procedentes de proveedores Sur-Sur (OCDE/OMC, 2019).

Figura VI

Sectores donde los encuestados registraron el mayor progreso



Fuente: OCDE & OMC, 2019

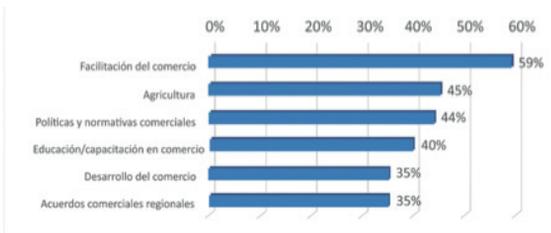
²⁹ Fuente: Programa de Trabajo de Ayuda para el Comercio de la OMC, 2020-2022, disponible en: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/COMTD/AFTW81R1.pdf&Open=True>>

Por último, las respuestas al ejercicio de seguimiento y evaluación enviadas por los países socios y los donantes también señalaron que la Ayuda para el Comercio apoyaba los resultados de la diversificación económica. Los países socios identificaron la facilitación del comercio como la principal categoría de la Ayuda para el Comercio en la que la ayuda recibida tuvo un impacto en la diversificación económica. Por su parte, los donantes otorgaron una alta puntuación a la facilitación del comercio y destacaron especialmente la diversificación económica en el sector agrícola. El ejercicio de seguimiento y evaluación de 2019 también subrayó que la diversificación económica ofrece una vía para el empoderamiento de las mujeres, los jóvenes y las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), y que la Ayuda para el Comercio puede apoyar este proceso. Una de las acciones previstas en el nuevo programa de trabajo consiste en profundizar en estas ideas a través de un taller en el que se examinará la forma de “Maximizar el impacto de la Ayuda para el Comercio en la diversificación económica”³⁰ (véase la Figura 7).

Figura VII

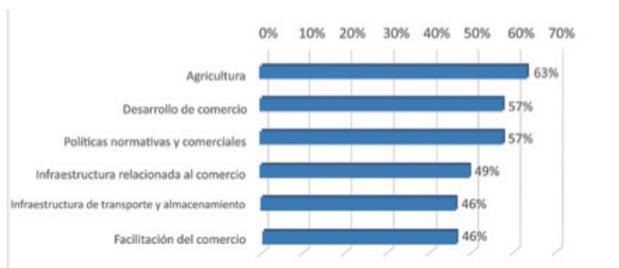
Las cinco formas con mayor impacto de la ayuda para el comercio para la diversificación económica: perspectiva de los socios y de los donantes

Países Socios



30 Para más información ver: Programa de Trabajo de Ayuda para el Comercio de la OMC, 2020-2022, disponible en: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/COMTD/AFTW81R1.pdf&Open=True>>

Donantes



a. Países menos adelantados

Los países menos adelantados son un grupo clave para la Iniciativa de Ayuda para el Comercio. Dada su débil posición, se les presta especial atención y se desarrollan programas a medida para ellos. Por lo tanto, es importante ver cuál ha sido el impacto hasta ahora, y si se ha conseguido fomentar el crecimiento en estos países.

Conforme a un análisis del impacto de la iniciativa en África realizado por Sommer et al. (2017), muchos de los principales beneficiarios de la Ayuda para el Comercio no pertenecen a la categoría de PMA. Desde 2010, Egipto, Etiopía, Kenia, Marruecos y Tanzania han atraído los mayores flujos de desembolso. En conjunto, estos cinco países han representado, en promedio, más del 35 % de los desembolsos anuales de la Ayuda para el Comercio para África. Solo Marruecos y Egipto han representado más del 8 % anual. En cuanto a la dirección de los flujos, la mayoría se ha destinado a proyectos relacionados con la infraestructura económica y el desarrollo de la capacidad productiva. Esto tiene sentido teniendo en cuenta las importantes necesidades de infraestructura del continente.

Otra conclusión importante de una evaluación realizada por la UNCTAD (2015)³¹ en los PMA africanos fue la dificultad para integrar el comercio en las políticas nacionales. Este es uno de los aspectos clave para lograr un crecimiento duradero a través del comercio. El objetivo es que los países aprovechen las oportunidades comerciales y obtengan beneficios gracias a la integración en la economía mundial. Sin embargo, la sola inclusión del comercio y de las cuestiones relacionadas con el comercio en los documentos o marcos nacionales no garantiza el éxito de la integración del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo. Representa solo un primer paso que debe complementarse con la aplicación efectiva de los planes de acción para garantizar la consecución de los resultados previstos. En la evaluación, también se constató una falta de continuidad en la forma de abordar el comercio y las cuestiones relacionadas con este en los documentos nacionales. El éxito de la integración del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo requiere una coherencia política en el diseño y la aplicación de las políticas económicas y sociales. Para lograrlo, debe haber una coordinación adecuada entre los departamentos gubernamentales y dentro de ellos. Los Gobiernos tienen un papel de liderazgo en este proceso, pero también necesitan que otras partes interesadas, como los donantes, el sector privado y la sociedad civil, realicen un valioso aporte. La integración requiere enormes recursos humanos y, lamentablemente, los PMA africanos tienen una capacidad muy limitada para formular y aplicar políticas de comercio y desarrollo, lo que supone un grave problema para aprovechar los beneficios del comercio (UNCTAD, 2015).

En lo que respecta al Marco Integrado Mejorado, existe un bajo nivel de aplicación de las recomendaciones proporcionadas

31 Para más información, ver: Integrating Trade into National Development Strategies and Plans: The experience of African LDCs [“La integración del comercio en las estrategias y planes nacionales de desarrollo: La experiencia de los PMA africanos”].

por los EDIC. En Malawi, se constató que solo se habían aplicado plenamente ocho medidas de las 67 recomendaciones de la Matriz de Acción de los EDIC de 2003. En Uganda, un examen de la aplicación de 156 medidas concluyó que 57 medidas se habían aplicado plenamente, y otras 37 se habían aplicado parcialmente, con una tasa de aplicación global del 50 % (Brenton y Gillson, 2014).

En palabras de Sommer et al. (2017), se podrían haber canalizado más fondos de Ayuda para el Comercio a través de este marco. La primera fase (2008-2015) del programa del MIM proporcionó casi 204 millones de dólares de apoyo a los PMA beneficiarios. La segunda fase del programa (2016-2022), lanzada recientemente, ha conseguido hasta ahora 70 millones de dólares en acuerdos de contribución, pero podría beneficiarse de más compromisos en el futuro. Casi tres cuartas partes de los fondos del MIM se desembolsan en África, en áreas clave para el comercio inclusivo: negocios agrícolas, facilitación del comercio, protección vegetal y poscosecha, y control de plagas y desarrollo pesquero. Sin embargo, el MIM podría estar mejor orientado a proyectos regionales transformadores, incluido el apoyo a los institutos de gestión de corredores, las comunidades económicas regionales (CER) y los programas de la Comisión de la Unión Africana (CUA). Parte del problema es que el MIM se centra en los países, al igual que la Iniciativa de Ayuda para el Comercio. Aumentar la proporción de proyectos regionales debería ser una prioridad tanto para la Ayuda para el Comercio como para el MIM (Sommer et al., 2017).

La orientación de la Ayuda para el Comercio es, en general, deficiente en cuanto a la facilitación del comercio, un ámbito crucial para el apoyo a la política comercial y una de las prioridades de la Iniciativa de Fomento del Comercio Intraafricano (BIAT). Para Sommer et al. (2017), los desembolsos en este aspecto se dirigen, en gran medida, a los países más cercanos a los objetivos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC, tal y como

recogen los indicadores de facilitación del comercio de la OCDE. El AFC contiene varias disposiciones que pretenden garantizar que los miembros en desarrollo y los PMA reciban la asistencia que necesitan para adquirir la capacidad de aplicar las medidas. No obstante, según una evaluación realizada por la UNCTAD en febrero de 2019, la tasa de compromisos de aplicación para los PMA solo había alcanzado el 22%³². Además, una gran parte del comercio continúa siendo informal y no puede beneficiarse de este acuerdo, lo que impide el pleno potencial de desarrollo del comercio en África.

¿Cuáles han sido los logros alcanzados?

Transcurridos más de quince años desde el comienzo de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, merece la pena considerar qué se ha conseguido, qué no y qué obstáculos quedan para alcanzar los principales objetivos. No cabe duda de que la iniciativa ha aumentado la conciencia de los donantes y de los países en desarrollo sobre el papel que el comercio puede desempeñar en el desarrollo. También ha contribuido a aumentar la ayuda relacionada con la creación de capacidades comerciales (Hallaert, 2013). Otro logro ha sido la movilización de recursos, que ha sido un objetivo principal mencionado específicamente en la Declaración de Hong Kong para facilitar las negociaciones de la Ronda de Doha. En este aspecto, existe un consenso general de que se han canalizado más fondos hacia la Ayuda para el Comercio (Hallaert, 2013; Hynes y Lammersen, 2017; Cadot y Melo, 2014).

La OCDE estima que los compromisos de ayuda al desarrollo fueron, en términos reales, casi un 60 % mayores en 2009 que antes del lanzamiento de la Iniciativa, y que los desembolsos crecieron

32 Para mayor información, consulte el siguiente vínculo:<<https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriainalVersionID=1998#:~:text=The%20TFA%20aims%20to%20expedite,upper%2Dmiddle%2Dincome%20countries>>

más de un 10 % cada año. De hecho, parte del aumento se debe a una mejora en el seguimiento de los flujos de la Ayuda para el Comercio (Hallaert, 2013). Sin embargo, los flujos se vieron afectados por las restricciones presupuestarias a las que se enfrentaron los donantes en la crisis económica de 2008. Este supuso un reto al que se enfrentó toda la ayuda al desarrollo, y, en 2011, la AOD de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) cayó por primera vez (excluida la condonación de la deuda) desde 1997. Los flujos de Ayuda para el Comercio disminuyeron en 2011, pero se recuperaron con fuerza en 2012 (Hynes y Lammersen, 2017). A pesar de los numerosos incumplimientos de los donantes en relación con, por ejemplo, el compromiso de Gleneagles, según el informe “La Ayuda para el Comercio en Síntesis 2009”, se han cumplido los compromisos contraídos en Hong Kong por la Unión Europea, Japón y Estados Unidos. Este logro es aún más sorprendente si se tiene en cuenta que algunos donantes, entre ellos Estados Unidos, habían manifestado que el incremento adicional en la Ayuda para el Comercio estaba condicionado a un buen resultado en las negociaciones de Doha (Hynes y Holden, 2016)³³.

La cuestión de cómo entregar estos fondos adicionales se debatió desde el principio de la iniciativa y continúa debatiéndose en la actualidad. Algunos autores, como Stiglitz y Charlton (2006), abogaron por la creación de un mecanismo específico para esta tarea. Sugirieron la creación de un Mecanismo Mundial de Facilitación del Comercio (MMFC), con compromisos vinculantes específicos, administrado por el Banco Mundial³⁴. Esta propuesta fue apoyada por los países africanos y los PMA. También hubo otras propuestas, como las de Zedillo et al. (2005), que sugerían

33 Todavía es difícil encontrar información confiable sobre cómo afectó la pandemia los flujos de fondos para esta iniciativa, sin embargo, es de esperar que haya habido una reducción de los mismos, acompañando la caída del PBI a nivel mundial.

34 En una publicación posterior (2013), sugirieron que el MMFC fuera dirigido por la UNCTAD.

un fondo temporal dedicado a la Ayuda para el Comercio, y la de Puri (2005), que planteaba la creación de un fondo de 1.000 millones de dólares para financiar proyectos relacionados con las infraestructuras, la competitividad y el ajuste en los PMA. Pero, finalmente, estas propuestas fueron rechazadas por el Banco Mundial y el FMI, bajo el argumento de que un mecanismo nuevo y no probado correría el riesgo de desviar las prioridades hacia los ámbitos en los que se dispone de financiación externa (Nielson, 2006). Del mismo modo, algunos de los principales donantes bilaterales manifestaron su resistencia a la creación de un nuevo fondo (Martí y Rampa, 2007). La Ayuda para el Comercio tendría que ser negociada directamente por los países socios con los donantes, que también son los proveedores de la AOD habitual.

Aunque los fondos específicos presentan algunas ventajas, funcionan mejor cuando se canalizan hacia necesidades específicas o sobre temas que pueden desvincularse fácilmente de las estrategias nacionales de desarrollo más amplias. A este respecto, según Hynes y Holden (2016), la Ayuda para el Comercio representa una proporción demasiado grande de la AOD como para ser gestionada independientemente de las estrategias generales de ayuda, y no es posible ni deseable separar la agenda relacionada con el comercio de la agenda de crecimiento económico. Además, la priorización de las brechas y necesidades de capacidad es más eficaz y eficiente a nivel local cuando el comercio se integra en las estrategias nacionales de desarrollo. Los riesgos asociados a los importantes recursos de ayuda adicionales, como la pérdida de competitividad de las exportaciones por el “mal holandés”³⁵, apoyan aún más la estrategia de integración de la ayuda en el sistema más amplio de ayuda al desarrollo (OCDE, 2006).

35 El aumento de la ayuda podría crear una apreciación real de la moneda del beneficiario de la ayuda --el efecto del “mal holandés”-- y, por tanto, reducir la competitividad de las exportaciones de un país.

La Iniciativa de Ayuda para el Comercio también ha avanzado en lo que respecta al seguimiento y la evaluación de la ayuda. Nunca ha sido fácil medir la ayuda, ni sus efectos (debido a la falta de referencias, los indicadores específicos y los plazos, entre otros)³⁶. En este sentido, una de las innovaciones que ha aportado la iniciativa ha sido el Examen Global llevado a cabo por la OCDE/OMC, ya mencionado. El Examen Global se apoya en el Ejercicio de Seguimiento y Evaluación de la Ayuda al Comercio. Pese a estar basado en la autoevaluación, ha demostrado ser útil. Los cuestionarios son cada vez más detallados y profundizan en una serie de puntos relativos a la Ayuda para el Comercio. La encuesta está ahora bien establecida y ha demostrado ser una herramienta esencial para recopilar información sobre los objetivos, las estrategias, los planes, la implementación y los resultados emergentes. En él se detalla también cómo los donantes, los proveedores de la Cooperación Sur-Sur y las comunidades económicas regionales están respondiendo a un entorno comercial y de desarrollo en evolución. Los Exámenes Globales han propiciado un compromiso activo, la mejora de las estadísticas y el intercambio de ideas (Hynes y Holden, 2016). El debate de un tema específico en cada Examen Global ha ayudado a profundizar en cuestiones concretas que afectan a los países en desarrollo. Si se acepta que el objetivo principal de los Exámenes es más bien político que técnico (perfilar lo que está ocurriendo y promover acciones de todas las partes interesadas), entonces el proceso puede considerarse un éxito cualificado. Además, los ejercicios de casos prácticos proporcionan algunas ideas sobre la aplicación de la iniciativa y pueden ser útiles cuando se comparan las opiniones de los donantes con las de los beneficiarios. Aunque Byiers (2013) afirma que los Exámenes se mantienen “muy orientadas a los donantes”, dado que uno de los objetivos centrales es obtener financiación, ha aumentado la participación del Sur Global.

36 Este punto se analizará con más detalle en el siguiente apartado.

La contribución de la Ayuda para el Comercio en la modernización de las infraestructuras es otra cuestión que merece destacarse. Las importantes cantidades de AOD y de Otros Flujos Oficiales destinadas a dar apoyo a los países en desarrollo para mejorar sus infraestructuras, dinamizar el sector privado y racionalizar las políticas comerciales, deberían arrojar resultados. Los resultados empíricos confirman que la Ayuda para el Comercio, en general, es eficaz tanto a nivel micro como macroeconómico (Cali y te Velde, 2011). No obstante, las repercusiones pueden variar considerablemente en función del tipo de intervención de la Ayuda para el Comercio, el nivel de ingresos, el sector al que se dirige la ayuda y la región geográfica del país beneficiario. Por ejemplo, Vijil y Wagner (2012) revelan que la calidad de las infraestructuras está significativamente correlacionada de forma positiva con la ayuda destinada a ellas. Ferro et al. (2012) descubren que un aumento del 10 % en la ayuda al transporte, la información, la comunicación y la tecnología, la energía y los servicios bancarios se asocia con aumentos del 2,0 %, el 0,3 %, el 6,8 % y el 4,7 %, respectivamente, en las exportaciones de productos manufacturados de los países beneficiarios.

A este respecto, los proyectos de facilitación del comercio, en particular, han demostrado ofrecer beneficios considerables. La facilitación del comercio abarca una serie de acciones “detrás de las fronteras” que incluyen la reforma institucional y reglamentaria, la infraestructura y la eficiencia aduanera y portuaria. Es probable que la Ayuda para el Comercio destinada a facilitar las operaciones comerciales transfronterizas produzca un alto rendimiento de la inversión y mejore la competitividad general de las economías (Laurent y Edwin, 2011). Por ejemplo, Helble et al. (2011) sugieren que la ayuda dirigida a la facilitación del comercio tiene una relación significativa con el aumento de los flujos comerciales. El aumento del 1% de la ayuda puede suponer unos 291 millones de dólares de exportaciones adicionales para los países beneficiarios

de la ayuda. Esto significa que 1 dólar de Ayuda para el Comercio puede corresponder a 1,33 dólares de exportaciones adicionales para los países beneficiarios. Si solo se tiene en cuenta la reforma de las políticas de Ayuda para el Comercio y la reforma normativa, esto significaría un aumento del 1% en las exportaciones de los beneficiarios de la ayuda, en torno a 347 millones de dólares.

Busse et al. (2012), mediante el uso de datos de panel para 99 países en desarrollo durante el período 2004-2009, demostraron que la Ayuda para el Comercio está estrechamente relacionada con la reducción de los costos comerciales y que, por lo tanto, puede desempeñar un papel importante para ayudar a los países en desarrollo a beneficiarse del comercio. La ayuda gastada en políticas comerciales, reglamentaciones y, sobre todo, en la facilitación del comercio, tiene un efecto palanca en el comercio. Cali y te Velde (2011) constataron que la facilitación de la Ayuda para el Comercio y, en cierta medida, las políticas y normativas de la Ayuda para el Comercio sirven para reducir el costo del comercio (en términos de exportaciones e importaciones). Un aumento de 390.000 dólares supone una reducción de 82 dólares en los costos de importación de un contenedor de 20 pies de mercancías. Se obtienen resultados similares en los costos de exportación, así como en el tiempo de procesamiento de las importaciones. Asimismo, los autores comprobaron que la ayuda a la infraestructura económica aumenta las exportaciones, mientras que la ayuda a la creación de capacidades no parece tener un impacto significativo en la actividad exportadora.

Por último, un análisis de Vijil (2014) evalúa si la eficacia de la Ayuda para el Comercio en términos de resultados comerciales aumenta cuando hay integración económica entre los socios. Los resultados sugieren que la eficacia de la Ayuda para el Comercio en términos de aumento del comercio bilateral se incrementa cuando los países comparten un cierto grado de integración económica, lo

que se traduce, en promedio, en siete dólares de comercio adicional entre los miembros por cada dólar invertido. Las estimaciones también sugieren que, dentro de la Ayuda para el Comercio, la asistencia a las instituciones relacionadas con el comercio es la que más impacto tiene. En promedio, un dólar de asistencia institucional equivale a 72 dólares de comercio adicional entre los miembros. Por lo tanto, la combinación de los acuerdos de integración económica y la asistencia relacionada con el comercio parece una estrategia de desarrollo prometedora para fomentar el comercio de los países en desarrollo. Proponen que se fomente el diseño de proyectos y programas de intervención comercial con un enfoque regional. Sus conclusiones también apoyan la búsqueda de acuerdos de integración en los que las negociaciones comerciales y los paquetes de ayuda vayan de la mano.

Algunos de estos resultados evidencian que la integración del comercio en las estrategias de los países en desarrollo y los organismos donantes es otro tema crucial para la Iniciativa de Ayuda para el Comercio (Hynes y Lammersen, 2017). Brenton y Gillson (2014) constatan que, si bien se han observado avances en la priorización del comercio en las estrategias de los países en desarrollo, las capacidades entre ellos siguen siendo bastante desiguales. No obstante, cabe señalar que el elevado número de países en desarrollo que han participado activamente en los sucesivos ejercicios de seguimiento en los que se basan los exámenes mundiales bienales de la ayuda para el comercio, así como un reciente examen de los EDIC realizado por la Secretaría Ejecutiva del MIM, sugieren que se sigue avanzando en este ámbito.

PRINCIPALES CRÍTICAS A LA INICIATIVA DE AYUDA PARA EL COMERCIO Y DESAFÍOS FUTUROS

Uno de los principales retos que subyacen a casi todos los temas de debate de la Ayuda para el Comercio es el alcance del propio

concepto. No están claros los límites de lo que debe considerarse Ayuda para el Comercio y lo que no. A este respecto, algunas interpretaciones sostienen que la Ayuda para el Comercio está necesariamente vinculada al debate sobre el desarrollo y, en consecuencia, es un elemento esencial del debate más amplio sobre el desarrollo (Ismail, 2007; Cadot y Melo, 2014; UNCTAD, 2015). A este respecto, Hallaert (2013) sostiene que en la Ronda de Doha era necesaria una definición amplia de la Ayuda para el Comercio para abordar todas las diversas formas de apoyo financiero y técnico expresadas en la Agenda de Doha, lo que también tenía la ventaja de hacer que la Iniciativa fuera atractiva para el mayor número posible de donantes (cada uno con sus propias prioridades y actividades). De este modo, aumentó las posibilidades de una movilización amplia y rápida de recursos financieros. De hecho, según esta definición, la Ayuda para el Comercio puede abarcar cualquier cosa que un país en desarrollo esté dispuesto a reconocer como tal, siempre que no esté relacionada con cuestiones de acceso al mercado, que quedaron en manos de las negociaciones de la Ronda de Doha (Hallaert, 2013). Tras el fracaso de la Ronda de Doha, la amplia definición de la iniciativa ayudó a incluir otros temas dentro del desarrollo relacionado con el comercio, como la igualdad de género y el crecimiento ecológico. Esto también ha servido para que la iniciativa contribuya a la consecución de un conjunto más amplio de ODS —no solo del ODS 8—.

Sin embargo, no hay consenso sobre este punto de vista. Por ejemplo, la OCDE (2006) sostiene —y, en cierto modo, refleja la perspectiva de los donantes— que el programa de Ayuda para el Comercio incluye la ATRC/CC y la infraestructura. Además, sostiene que hay menos acuerdo sobre si el apoyo para abordar las limitaciones relativas a la oferta debe limitarse a reducir los costos comerciales (por ejemplo, la facilitación del comercio) o, además, debe incluir el apoyo para aumentar la capacidad productiva y competitiva del sector privado. Por último, sostiene que hay aún

menos acuerdo sobre si los costos de ajuste deben formar parte de la agenda, dado que la mayoría de las actividades necesarias para abordar el ajuste, como el apoyo a la diversificación de las exportaciones o la reforma fiscal, ya están incluidas en las categorías de Ayuda para el Comercio, mientras que no deberían incluirse otros gastos relacionados con el ajuste —como las redes de seguridad social, el apoyo a la balanza de pagos o la compensación por los costos potenciales de la liberalización multilateral (por ejemplo, la erosión de las preferencias o la reducción de los ingresos públicos)—.

Otro reto al que se enfrenta la iniciativa está relacionado con la dificultad para medir los resultados. Pese a que se han realizado algunos estudios empíricos basados en el análisis econométrico tradicional, el amplio espectro de resultados revela la dificultad de extraer conclusiones políticas sólidas. Otra cuestión es el marco temporal: las evaluaciones carecen a menudo de un marco temporal adecuado o realista para medir los resultados de los proyectos y programas, mientras que el impacto puede tardar años en producirse. Siguiendo las directrices del CAD, la mayoría de las evaluaciones se han realizado sin tener en cuenta si se han cumplido los plazos de los proyectos o se han respetado los presupuestos, o si las operaciones, en general, han sido pertinentes, eficientes y sostenibles. En este sentido, nunca se midieron adecuadamente los impactos a medio y largo plazo. La Ayuda para el Comercio abarca un ámbito muy diverso de intervenciones, lo que hace imposible que exista un marco de evaluación común o una única evaluación de impacto (Hallaert, 2013). Hay evaluaciones de conceptos amplios relacionados con el desarrollo, como el género o la reducción de la pobreza, pero sin definir claramente estos términos. Esta tendencia a privilegiar los conceptos genéricos en lugar de los términos precisos hace que las evaluaciones sean, a menudo, poco concretas. Finalmente, la cadena de causalidad de los proyectos de Ayuda para el Comercio suele ser más larga que

la de muchos otros proyectos de desarrollo, ya que en su éxito o fracaso intervienen muchos otros factores, lo que complica aún más el impacto de los esfuerzos de medición (Cadot y Melo, 2014). A modo de compensación de este obstáculo, la OMC y la OCDE introdujeron las evaluaciones de revisión global, mencionadas en el apartado anterior. Sin embargo, estas revisiones se basan en la autoevaluación, lo que no incentiva la denuncia de fallos o de problemas. Además, algunos países beneficiarios podrían temer informar de las deficiencias, ya que ello podría dar lugar a una reasignación de los recursos. Por último, la taxonomía aplicada por el CAD en el Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores no ofrece una identificación adecuada de los componentes de la AOD relacionados con el comercio. Incluso el concepto más restringido de ‘asistencia relacionada con el comercio’, con un subconjunto de actividades más claramente relacionadas con los fines comerciales, no está libre de ambigüedades (Alonso, 2016).

La falta de una definición clara de lo que es la Ayuda para el Comercio añade confusión al esfuerzo de seguimiento y evaluación. Si cualquier cosa, aunque sea remotamente relacionada con el comercio, puede considerarse Ayuda para el Comercio, la distinción entre AOD y Ayuda para el Comercio se desdibuja, lo que abre la posibilidad de que los donantes inflen las cifras de Ayuda para el Comercio (Adhikari, 2011). A ello hay que agregar la falta de “concienciación sobre la Ayuda para el Comercio” en muchas dependencias de los países, lo que suscita la preocupación por las discrepancias entre lo que la base de datos de la OCDE declara como Ayuda para el Comercio y lo que los países perciben haber recibido como tal (Basnett et al., 2010). Tal y como informa Awasthi (2011), por ejemplo, los funcionarios de los ministerios de Nepal no sabían a dónde se destinaba el dinero registrado como Ayuda para el Comercio por la OCDE. Este parece ser también el caso de otros beneficiarios, especialmente los PMA y otros países de bajos ingresos. La misma problemática se refleja en los resultados del

cuestionario de la OCDE, en el que muchos países en desarrollo declararon tener dificultades para diseñar proyectos financiables con el fin de acceder a los fondos relacionados con el comercio. Al mismo tiempo, los donantes parecen tener sus propias áreas de interés, por lo que presionan para que los fondos lleguen a un determinado destino.

Otra de las deficiencias que se observan es que la mayor parte de los fondos de la Ayuda para el Comercio se destina a países de ingresos medios (cerca de dos tercios de la AOD y más del 95 % de otros flujos oficiales) (Alonso, 2016). Un estudio realizado por Huhne et al. (2014) concluyó que la Ayuda para el Comercio parece promover las exportaciones de los países de ingresos medios en detrimento de los PMA, y que parece ser más eficaz para promover las exportaciones de las economías abiertas y los países de Asia oriental y de América Latina que las exportaciones de las economías cerradas y de los países del África subsahariana. Dado que la mayor parte de los fondos se desembolsaron en África y Asia, cabría esperar que los países menos adelantados obtuvieran mejores resultados.

En cuanto al MIM, que está especialmente orientado a los PMA, Brenton y Gillson (2014) destacaron una serie de deficiencias. En primer lugar, el EDIC se considera, a menudo, más una obligación contraída para acceder a los fondos del MIM que una guía de políticas. Más importante: rara vez cuenta con una fuerte apropiación, porque se considera un documento de un ministerio de comercio, aunque sus importantes recomendaciones políticas suelen abarcar varios (y más poderosos) ministerios. Los organismos ejecutores de los EDIC han intentado mejorar esta situación mediante iniciativas de menor envergadura (por ejemplo, contratando a consultores locales como colaboradores), pero con un éxito limitado, especialmente en el África subsahariana, donde la participación de consultores locales a veces tiene más que ver

con la búsqueda de rentabilidad que con otra cuestión. Los EDIC también han acusado una falta de visibilidad y de aplicación. La concienciación de los donantes sobre los EDIC es a veces limitada, y la adopción de la Matriz de Acción no ha avanzado como se deseaba. La integración del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo, así como en las estrategias de ayuda de los donantes, ha experimentado un éxito limitado. Además, la ejecución sigue siendo, en gran medida, no supervisada y menos aún evaluada. También destacan dos cuestiones que han reducido la eficacia de los EDIC. Una es la cuestión del alcance, ya que la primera generación solía abarcar muchas cuestiones que daban lugar a recomendaciones en una amplia gama de ámbitos, como la energía, las infraestructuras o la reforma normativa, en los que el diálogo entre donantes y Gobiernos ya estaba en marcha y había poco margen para desarrollar nuevas ideas. La otra cuestión es que los EDIC han sido, en gran parte, ejercicios a nivel de país con un énfasis limitado en la integración regional. Por lo general, existe un consenso en cuanto a que el MIM tendría una mayor repercusión si se centrara en proyectos regionales, incluso mediante el apoyo a los institutos locales y a las comunidades económicas regionales, en particular, en el continente africano.

El mayor reto de cara al futuro es cómo la Ayuda para el Comercio puede aprovechar otros flujos de capital, de modo que los países en desarrollo puedan depender cada vez menos de la ayuda y más de otros flujos de capital para aumentar su capacidad comercial (te Velde, 2013). Es preciso pasar de la “Ayuda al Comercio” a la “Inversión para el Comercio”, la cual permitirá a un país hacer uso de una combinación de flujos de inversión. Los expertos suelen examinar el impacto de los flujos de ayuda de forma aislada, pero ahora que la Ayuda para el Comercio forma parte de una nueva agenda que incluye el apalancamiento de otros flujos, surge la necesidad de analizar cómo las inversiones apalancadas pueden ayudar a crear capacidad comercial, así

como la de determinar la eficacia de la Ayuda para el Comercio a la hora de apalancar otros flujos. A partir de la pandemia global que ha afectado al mundo estos últimos dos años la OMC ha llamado también a considerar el importante rol que puede jugar esta iniciativa en la recuperación del comercio internacional. Un comercio que sea a la vez más equitativo, inclusivo y sustentable, con un fuerte enfoque en el desarrollo del comercio digital. Ese será un rol clave de esta iniciativa a futuro.

Por último, existe también una doble crítica relacionada con las asimetrías del sistema internacional. Por un lado, se ha argumentado que la Ayuda para el Comercio siempre corre el riesgo de ser atravesada por el interés propio de los países desarrollados. De hecho, los exportadores de los países donantes pueden fomentar sus propios intereses comerciales y estar entre los principales beneficiarios del aumento del comercio con los países en desarrollo (Martínez-Zarzoso et al., 2010)³⁷. Por otra parte, algunos autores sostienen que la Ayuda para el Comercio —o incluso las disposiciones de trato especial y diferenciado— no es suficiente para equilibrar las desigualdades en el sistema comercial, donde los países desarrollados han continuado distorsionando el comercio mundial, protegiendo sus mercados y ahogando las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo (Singh, 2005; Ismail, 2007)³⁸.

37 Un estudio realizado por Martínez-Zarzoso et al. (2010) concluyó que el rendimiento medio, en términos de aumento del nivel de exportaciones de mercancías del donante, es de aproximadamente 2,15 dólares estadounidenses por cada dólar de ayuda gastado en ayuda bilateral.

38 El TED y la Ayuda para el Comercio tampoco son suficientes para compensar el desequilibrio de las normas comerciales multilaterales y los costos de aplicación, que han sido muy superiores a los beneficios obtenidos por los países en desarrollo. La falta de capacidad con que cuentan muchos países en desarrollo para participar en el sistema comercial se ve agravada por la falta de responsabilidad de los países desarrollados en cuanto a las repercusiones negativas para el desarrollo provocadas por las normas comerciales injustas (por ejemplo, las subvenciones al algodón) y el costo relativamente alto del ajuste que experimentan muchos países en desarrollo (por ejemplo, mediante la erosión de las preferencias) (Singh, 2005; Ismail, 2007).

A este respecto, Stiglitz y Charlton (2013) propusieron que los miembros de la OMC adoptaran un derecho al comercio y un derecho al desarrollo. El ‘derecho al desarrollo’ limitaría la exigibilidad de las obligaciones de la OMC en los casos en que el cumplimiento de dichas obligaciones tuviera un efecto adverso significativo sobre el desarrollo. Se trata de un derecho a no verse perjudicado por la imposición de normas comerciales. Ismail (2007) también ha sugerido un derecho de este tipo para los PMA. El ‘derecho al comercio’ complementaría el derecho al desarrollo, ya que daría a los países en desarrollo la capacidad de emprender acciones contra cualquier país desarrollado cuando se cumplan las siguientes tres condiciones: 1) que se pueda identificar a un grupo específico de personas en situación de pobreza dentro de un país en desarrollo que se vea afectado de forma significativa y directa por una política comercial específica o relacionada con el comercio de un país desarrollado; 2) que el efecto de la política actúe para impedir de forma sustancial el desarrollo económico de esas personas en situación de pobreza; y 3) que el impedimento opere restringiendo la capacidad de las personas para comerciar u obtener los beneficios del comercio.

REFLEXIONES FINALES

Los resultados de la iniciativa de la Ayuda para el Comercio han sido dispares. Desde el punto de vista de la movilización de recursos, el consenso general es que ha sido un éxito. Sin embargo, los resultados empíricos de este aumento de los flujos de ayuda son difíciles de comprobar. Se han realizado algunos estudios, pero ninguno de ellos es concluyente y presentan problemas de atribución. Parece que los proyectos de facilitación del comercio son más fáciles de medir y que han dado resultados positivos, pero aquí también es difícil descartar los problemas de atribución. En general, parece que la mayoría de los fondos se destinan a los países de ingresos medios (países con los que los donantes ya co-

mercializan más), y se dejan de lado a los PMA, que son los países más necesitados de esta ayuda y en los que la iniciativa podría tener un mayor impacto. El MIM, que trabaja en la integración del comercio en las políticas nacionales de los PMA, ha hecho algunos avances, pero aún quedan muchas cuestiones por abordar. Aspectos como el comercio y la integración regionales, así como la inclusión en las cadenas de valor mundiales, son opciones que deberían aprovecharse y explorarse mejor para los PMA y para la dinámica de la Cooperación Sur-Sur.

Asimismo, está aceptado que la Ayuda para el Comercio puede contribuir de forma decisiva a la consecución de los ODS. Aunque está directamente vinculada a la meta 8.A del ODS 8 (Trabajo Decente y Crecimiento Económico), lo cierto es que una definición amplia de la Ayuda para el Comercio podría contribuir a la consecución de muchos otros ODS. La mejora de la capacidad de exportación y de las infraestructuras ha tenido un claro impacto en otros ODS, como el 1 y el 9. La Iniciativa de la Ayuda para el Comercio también desempeñó un papel importante en el Programa de Acción de Estambul, una iniciativa que actúa igualmente en favor del desarrollo de los PMA y está estrechamente relacionada con los ODS y seguramente lo continuará haciendo en el nuevo Programa de Acción de Doha, durante la década 2022-2031.

Aunque la idea de la Ayuda para el Comercio no es nueva, no fue sino hasta que se paralizó la Ronda de Doha que se puso en marcha una iniciativa independiente para hacer frente a las asimetrías comerciales. Por tanto, era razonable que surgieran debates sobre su definición y cobertura. Su amplia conceptualización ha provocado que prácticamente cualquier proyecto relacionado con el comercio o las infraestructuras sea un proyecto de Ayuda para el Comercio, lo que a su vez ha dificultado aún más los esfuerzos de evaluación. La OMC y la OCDE se encargaron de intentar proporcionar directrices y marcos importantes de seguimiento y

evaluación, puesto que cada donante y organización había seguido previamente métodos y enfoques de evaluación diferentes. En este sentido, la iniciativa de la Ayuda para el Comercio encierra un gran potencial, pero aún es necesario mejorar el seguimiento y la evaluación, y es preciso abordar las cuestiones relativas a si la definición de la Ayuda para el Comercio sigue siendo amplia o si deben incluirse recursos adicionales para mejorar la capacidad de medición. De cara al futuro, la pregunta sigue siendo “¿cómo pasar de la ayuda a la inversión?”. Dado que el comercio sigue evolucionando, es importante que iniciativas como la de la Ayuda para el Comercio se mantengan actualizadas y disponibles para todos los países en desarrollo.

Para finalizar, es importante hacer hincapié en la dimensión del desarrollo presente en la Ayuda para el Comercio. Sin duda, la Ayuda para el Comercio ha contribuido a que el comercio desempeñe un papel más importante en el desarrollo. Sin embargo, el comercio por el comercio mismo no es ni debe ser el objetivo: el comercio es más bien una vía para mejorar el bienestar económico y humano. Este enfoque implica, por ejemplo, que el foco de atención se desplace hacia el comercio impulsado por el desarrollo en lugar del desarrollo impulsado por el comercio. Los distintos países tendrán necesidades, recursos y aspiraciones diferentes, por lo que los marcos políticos nacionales, regionales e internacionales/globales deben ser lo suficientemente flexibles como para responder adecuadamente al contexto individual o regional de cada país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adhikari, R. (2011), *Evaluating Aid for Trade Effectiveness on the Ground: A Methodological Framework*, Aid for Trade Series, Issue Paper No. 20, ICTSD, Geneva.
- Adhikari, R.; Edwin, J. (2017), *How is the Enhanced Integrated Framework Supporting LDCs to Unleash their Trade Poten-*

- tial?, *Bridges Africa* 6 (8), ICTSD, <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/how-is-the-enhanced-integrated-framework-supporting-ldcs-to-unleash>.
- Alonso, J. A. (2016), *Aid for Trade: Building Productive and Trade Capacities in LDCs*, CDP Policy Review Series, CDP Policy Review, No. 1.
- Ancharaz, V.; Bellmann, C.; Pfister, A.; Ghisu, P. (2014), “Harnessing Trade for Structural Transformation in LDCs”, en *Istanbul Programme of Action for the LDCs (2011-2020)*, LDC IV Monitor, Commonwealth Secretariat, Londres.
- Awasthi, G. (2011), *Assistance disappers!* (in Nepali), *Kantipur Daily*, February 1.
- Basnett, Y.; Engel, J.; Kennan, J.; Kingombe, C.; Massa, I.; te Velde, D.W.(2012), *Increasing the Effectiveness of Aid for Trade: The circumstances under which it works best*, Working Paper, No. 353, Overseas Development Institute, Londres.
- Bhattacharya, D.; Khan T. I. (2014), “The Challenges of Structural Transformation and Progress towards the MDG’s in LDC’s”, en *Istanbul Programme of Action for the LDCs (2011-2020)*, LDC IV Monitor, Commonwealth Secretariat, Londres.
- Brenton, P.; Gillson, I. (2014), “Diagnostic Trade Integration Studies and their Updates under the Enhanced Integrated Framework- A restrospective”, en Cadot, O.; Melo, J. de (eds.) *Aid for Trade: What Have We Learnt? Which Way Ahead?*, FERDI; CEPR Press, Londres.
- Busse, M.; Hoekstra, R.; Königer, J. (2012), “The Impact of Aid for Trade Facilitation on the Costs of Trading”, *Kyklos*, 65(2), 143–163.
- Byiers, B. (2013), *The Aid for Trade 4th Global Review-Aid for Productive Employment*, ECDPM European Center for Development Policy Management, available at: <https://ecdpm.org/talking-points/the-aid-for-trade-4th-global-review-aid-for-productive-employment/>.

- Cadot, O.; Melo, J. de (2014), "Aid for Trade. Looking ahead", en Cadot, O.; Melo, J. de (eds.) *Aid for Trade: What Have We Learnt? Which Way Ahead?*, FERDI; CEPR Press, Londres.
- Calì, M.; te Velde, D. W. (2011), "Does Aid for Trade Really Improve Trade Performance?", *World Development*, 39(5), 725–740, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.09.018>.
- European Commission (2019), *EU Aid for Trade. Progress Report*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- Finger, J. M. (2002), *The Doha Agenda and Development: A View from the Uruguay Round*, ERD Working Paper Series, No. 21.
- Finger, J. M.; Schuler, P. (2000), "Implementation of Uruguay Round Commitments: The development challenge", *The World Economy*, 23(4), 511–524.
- Grilli, E. (1993), *The European community and developing countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hallaert, J. J. (2013), "The Future of Aid for Trade: Challenges and options", *World Trade Review*, 12 (4), 653–668, disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1474745612000730>.
- Helble, M.; Mann, C.; Wilson, J. (2011), "Aid-for-Trade Facilitation", *Review of World Economics*, 148 (2), 357–376, <https://doi.org/10.1007/s10290-01>.
- Holden, P. (2014), "Tensions in the discourse and practice of the European Union's Aid for Trade", *Contemporary Politics*, 20 (1), 90-102, <http://dx.doi.org/10.1080/13569775.2014.881607>
- Hühne, P.; Meyer, B.; Nunnenkamp, P. (2014), "Who Benefits from Aid for Trade? Comparing the effects on recipient versus donor exports", *Journal of Development Studies*, 50 (9), 1275–1288, <https://doi.org/10.1080/00220388.2014.903246>.
- Hynes, W. ; Lammersen, F. (2017), *Facilitate Trade for Development: Aid for Trade*, ADBI Working Paper, No. 670 , Asian Development Bank Institute, Tokio, https://doi.org/10.1007/978-1-349-67278-3_116.

- Hynes, W.; Holden, P. (2016), “What Future for the Global Aid for Trade Initiative? Towards an assessment of its achievements and limitations”, *Development Policy Review*, 34 (4), 593–619, <https://doi.org/10.1111/dpr.12165>.
- ICTSD (2000), “WTO LDC Meeting Addresses Shortcomings of Integrated Framework”, *Bridges*, 4 (47), <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/wto-ldc-meeting-addresses-shortcomings-of-integrated-framework>.
- Ismail, F. (2007), *Mainstreaming Development in the WTO: Developing countries in the Doha Round*, FES; CUTS International, Jaipur.
- Kessie, E. (2000), *Enforceability of the Legal Provisions Relating to Special and Differential Treatment under the WTO Agreements*, en *WTO Seminar on Special and Differential Treatment for Developing Countries*, Ginebra, 7 March.
- Klinger, B. (2009), *Is South-South Trade a Testing Ground for Structural Transformation?*, *Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series*, No. 40, United Nations, Nueva York y Ginebra.
- Lammersen, F.; Hynes, W. (2016), *Aid for Trade and the Sustainable Development Agenda : Strengthening Synergies*, OECD Development Policy Papers, No. 5, OECD Publishing.
- Laurent, E. Razzaque, M. A. (2011), *Assessing the Effectiveness of Aid for Trade*, *Trade Hot Topics*, No. 86.
- Martí, D.; Rampa, F. (2007), *Aid for Trade: Twenty lessons from existing aid schemes*, European Centre for Development Policy Management and South Centre, Maastricht y Ginebra.
- Martinez-Zarzoso, I.; Nowak-Lehman, F.; Klasen, S. (2010), *The economic benefits of giving aid in terms of donors exports*, Ibero-America Institute for Economic Research, Discussion Paper Nr. 202, Goettingen
- Naciones Unidas (s.f). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, <<https://sdgs.un.org/goals>> (fecha de última consulta: 12 de mayo de 2020).

- Nielson, J. (2006), “Aid for Trade”, en Newfarmer R. (ed.), Trade, Doha and Development: A Window into the Issues, Banco Mundial, Washington.
- OCDE; OMC (2011), Aid for Trade at a Glance: Showing results, WTO; OECD Publishing, Geneva and Paris.
- OCDE; OMC (2019), Aid for Trade at a Glance 2019: Economic diversification and empowerment, Pocket Edition, OMC, OECD Publishing, Ginebra y Paris.
- OCDE (2006), Aid for Trade: Making it effective, The Development Dimension, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2011), Strengthening Accountability in Aid for Trade, The Development Dimension, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2013), Aid for Trade and Development Results: A management framework, The Development Dimension, OECD Publishing, Paris.
- Ojeda Medina, T. (2019), “Introducción. La cooperación Sur Sur en América Latina y el Caribe: Balance de una década (2008-2018)”, en Ojeda Medina T.; Echart Muñoz, E. (comps.), La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Balance de una década (2008-2018), Colección Grupos de Trabajo, CLACSO, Buenos Aires.
- OMC; BID; OECD (2011), Relatos de experiencias concretas en América Latina y el Caribe: Visión general de la ayuda para el comercio sobre el terreno, Ginebra, Washington D.C. y Paris.
- OMC (2018), Mainstreaming Trade to Attain the Sustainable Development Goals, Geneva, <https://doi.org/10.30875/9c96f135-en>.
- OMC (2021). Market Access for Products and Services of Export Interest to Least Developed Countries. Subcomité de Países Menos Adelantados, nota del secretariado, WT/COMTD/LDC/W/69.
- ONU (2022), Proyecto de Programa de Acción de Doha en favor de los Países Menos Adelantados. Nota de la Secretaría, A/CONF.219/2022/3, Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Nueva York.

- Peixoto Batista, J. (2010), Flexibilities For Developing Countries In The Doha Round As À La Carte Special And Differential Treatment: Retracing the Uruguay steps?, *Brazilian Journal of Latin American Studies*, 9 (16), 164–191.
- Phillips, L., Page, S. & te Velde, W. D. (2005), Aid for Trade: What does it mean? Why should aid be part of WTO negotiations? And how much might it cost?, *Overseas Development Institute, ODI Opinions 61*, disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/742.pdf>
- Puri, L. (2005), Towards a New Trade “Marshall Plan” for the Least Developed Countries. How to Deliver on the Doha Development Promise and Help Realize the UN Millennium Development Goals?, *Trade, Poverty and Cross-Cutting Development Issues, Study Series No 1*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- Rahman, M.; Khan, T. I.; Sadique, Z. (2016), “Implication of the 2030 Agenda for the Istanbul Programme of Action”, in *Achieving the Istanbul Programme of Action by 2020, LDC IV Monitor*, Commonwealth Secretariat, Londres.
- SEGIB (2018), *Una década de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- Singh, A. (2005), “Special and differential treatment: the multilateral trading system and economic development in the twenty-first century”, en Gallagher K. P. (ed.) *Putting development first: the importance of policy space in the WTO and IFIs*, Londres y Nueva York, Zed Books.
- Sommer, L.; Suominen, H.; Luke, D. (2017), Aid for Trade in Africa: What are the strategic priorities?, *Bridges Africa*, 6 (5), ICTSD. Disponible en: <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/aid-for-trade-in-africa-what-are-the-strategic-priorities>
- Stiglitz, J.; Charlton, A. (2006), *Aid for Trade. A report for the Commonwealth Secretariat*, Commonwealth Secretariat, Londres.

- Stiglitz, J.; Charlton, A. (2013), “The Right to Trade: Rethinking the Aid for Trade agenda”, in Razzaque, M.A.; te Velde, D.W., *Assessing Aid for Trade: Effectiveness, current issues and future directions*, Commonwealth Secretariat, Londres.
- te Velde, D. W. (2013), “Towards a new generation of Aid for Trade”, *International Trade Forum*, 1 Octubre.
- Tussie, D.; Quiliconi, C. (2013), *The World Trade Organization and Development*, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199671656.003.0049>.
- UNCTAD (2000), UNCTAD. *Training Tools for Multilateral Trade Negotiations: Special & Differential Treatment. Commercial Diplomacy Programme, Documento UNCTAD/DITC/Misc.35*. Ginebra.
- UNCTAD (2015), *Integrating Trade into National Development Strategies and Plans: The experience of African LDCs, Trade and Poverty Paper Series, No. 3*.
- UNCTAD (2019), *Energizing South-South Trade: The global system of trade preferences among developing countries, Policy Brief, No. 74*
- UNECA (2017), *Formulating Bankable Aid for Trade Projects in Africa*, Publications Section, Economic Commission for Africa, Addis Ababa.
- Vijil, M. (2014), “Aid for Trade Effectiveness: Complementarities with economic integration”, *World Economy*, 37 (4), 555–566, <https://doi.org/10.1111/twec.12140>.
- Vijil, M.; Wagner, L. (2012), “Does Aid for Trade Enhance Export Performance? Investigating the infrastructure channel”, *World Economy*, 35 (7), 838–868, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2012.01437.x>.
- Zedillo, E., Messerlin, P. & Neilson, J. (2005), *Trade for Development. UN Millennium Project Task Force on Trade*, Londres.



Open Access Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License, which permits the use, adaptation and sharing as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons license, unless indicated otherwise in a credit line to the material. If materials are not included in the article's Creative Commons license and your intended use is not permitted by statutory regulation or exceeds the permitted use, you will need to obtain permission directly from the copyright holder.

To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>. © The Author(s) 2022.