

**CONFERENCIA DE PRODUCTOS BÁSICOS, CONFERENCIA DE POLÍTICAS Y
COMITÉ EJECUTIVO DE LA FIPA**

VIENA, AUSTRIA, 23-26 DE ABRIL DE 2007

Miércoles, 25 de abril de 2007

**ASUNTOS RELACIONADOS CON EL COMERCIO Y LAS NEGOCIACIONES EN
LA OMC**

EL DEBATE SOBRE LA AYUDA PARA EL COMERCIO EN LA OMC
Documento de antecedentes

Redactado por I. Mamaty, analista de productos básicos, Secretaría de la FIPA

Introducción

La “Ayuda para el Comercio” constituye ahora, desde la Ministerial de Hong Kong en 2005, una de las primeras prioridades del Programa de Doha. El objetivo de este documento de antecedentes es facilitar una mejor comprensión de esa iniciativa y de sus implicaciones potenciales para las organizaciones de agricultores.

La Iniciativa de “Ayuda para el Comercio”

La Ayuda para el Comercio (ApC) no es un concepto nuevo ya que desde mediados de los años 90, se habían iniciado, bajo los auspicios de la UNCTAD, la OCDE, el Banco Mundial, la FAO, la UE y otros donantes bilaterales, programas comerciales y proyectos de asistencia técnica para el comercio. Lo novedoso es que la “Ayuda para el Comercio” se ha introducido en el programa de Doha y ha pasado a formar parte del proceso negociador en la OMC.

Lo cierto es que en la Sexta Ministerial de Hong Kong, la Declaración Ministerial creó un nuevo programa de trabajo de la OMC sobre Ayuda para el Comercio. El párrafo 57 de la Declaración Ministerial¹ sobre la ApC hace un llamamiento a la creación de un Grupo Especial con el cometido de elaborar recomendaciones al Consejo General sobre el modo de hacer que la ApC sea operativa y sirva para ayudar a los países en desarrollo y en especial a los países menos adelantados (PMA). Esa asistencia pretende “*crear capacidad del lado oferta y las infraestructuras relacionadas con el comercio que (los países en desarrollo y los*

¹ http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/final_text_s.htm

*PMA) necesitan para ayudarles a poner en práctica y beneficiarse de los Acuerdos de la OMC y en general a ampliar su comercio*². El Grupo Especial ApC de la OMC fue creado en febrero de 2006 y está compuesto por 13 Miembros a saber: Barbados, Brasil, Canadá, China, las Comunidades Europeas, Japón, India, Estados Unidos y los coordinadores de los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), del Grupo Africano, del Grupo de los PMA, Colombia y Tailandia³. El FMI y el Banco Mundial desempeñan, dentro de este grupo especial, un papel consultivo.

El primer informe del Grupo Especial con sus recomendaciones fue presentado al Consejo General de la OMC los días 27 y 28 de julio de 2006.

De esta manera se reconoce e incorpora en el orden del día la necesidad de los países más pobres de hacer frente a los posibles resultados del Programa de Doha. La ApC no es nueva, ya que existen programas que pretenden incrementar la capacidad de oferta de los países en desarrollo y facilitar los ajustes. Lo novedoso en la iniciativa ApC es que se centra en el aumento de las ayudas y en procurar hacerlas más eficaces. Además, la ApC plantea, entre otros el tema de las relaciones entre el comercio y el desarrollo.

Tener la ApC como parte de las negociaciones de Doha puede ser enfocado desde dos perspectivas:

- la más optimista es que la ApC constituye el reconocimiento de las diferencias que existen entre los miembros con respecto a la capacidad de oferta y de la necesidad de medidas específicas que colmen esas diferencias creando un terreno igualado,
- la interpretación más pesimista es que la “Ayuda para el Comercio” es un dulce a cambio de mayores compromisos por parte de los países en desarrollo o por un “insuficiente” nivel de compromisos por parte de los países desarrollados.

Definición de la “ayuda para el Comercio”

En sus recomendaciones de julio de 2006⁴, el Grupo Especial sobre ApC definió la “Ayuda para el Comercio” como un “fondo para asistir a los países en desarrollo a aumentar sus exportaciones de bienes y servicios algo que les permitiría integrarse en el sistema de comercio multilateral y beneficiarse del comercio liberalizado y de mayor acceso a los mercados”. Esta financiación debería ser adicional, previsible, sostenible y efectiva. A ese fin el Grupo Especial insta al Director General a que requiera la confirmación de los donantes y agencias de la disponibilidad de los “fondos adicionales para prestar ayuda para el comercio” y de los “mecanismos apropiados para conseguir recursos financieros adicionales para la Ayuda para el Comercio”.

Basada en la precedente definición la ApC podría, en principio, incluir todos los ámbitos del desarrollo. Teóricamente las áreas de la “Ayuda para el Comercio” son ilimitadas, en la práctica, se han identificado seis categorías basadas en la definición de la base de datos conjunta de la OCDE/OMC:

- (a) *Política y reglamentación comerciales*, como la formación de funcionarios de comercio, el análisis de propuestas y posiciones y su impacto, ayudas a las partes

² Este párrafo está vinculado a los correspondientes del *Marco Integrado* (Párrafos 48-51); *Facilitación del Comercio* (Párrafo 33 y Anexo E); *Pequeñas Economías* (Párrafo 41); *Los PMA* (Párrafo 47); *Cooperación Técnica* (Párrafos 52-54) y *Coherencia* (Párrafo 56).

³ Después de la primera presentación de la composición del Grupo Especial, varios Miembros de la OMC, en particular de América Latina han insistido en una representación más equilibrada en el grupo especial consiguiendo el añadido de Colombia y Tailandia.

⁴ OMC: “Recomendaciones del Grupo Especial sobre Ayuda para el Comercio”, Aid for Trade Task Force, WT/AFT/1, y 27 de julio de 2006.

interesadas nacionales para que puedan articular sus intereses comerciales e identificar posibles compensaciones, asuntos relativos a disputas, ayuda técnica e institucional para facilitar la aplicación de los acuerdos comerciales y la adaptación a las reglas y normas.

- (b) desarrollo del comercio, entre los cuales figuran la promoción de las inversiones, análisis y ayuda institucional para el comercio en servicios, servicios de asistencia a las empresas, creación de redes entre los sectores público y privado, el comercio electrónico, la financiación y promoción del comercio, análisis y desarrollo del mercado.
- (c) *infraestructuras relacionadas con el comercio*, y entre ellas las infraestructuras físicas,
- (d) *creación de capacidad productiva*,
- (e) *ajuste relacionado con el comercio*, que incluye la ayuda a los países en desarrollo para que impongan medidas de acompañamiento que los ayude a beneficiarse del comercio liberalizado,
- (f) *otras necesidades relacionadas con el comercio*.

En el informe del Grupo Especial se detalla que las categorías (c), (d), (e) y (f) serán consignadas como “Ayuda para el Comercio” cuando esas actividades hayan sido identificadas explícitamente como prioridades relacionadas con el comercio en estrategias nacionales de desarrollo del país receptor tales como los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés).

Además, la ApC debe seguir la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda aplicable a todas las partes involucradas (donantes, agencias y beneficiarios) en la que se figuran principios clave como la titularidad del país, la responsabilidad mutua, la alineación de la ayuda y las estrategias nacionales de desarrollo, la coordinación eficaz de los donantes, la armonización de los procedimientos de los donantes, el uso de modalidades de ayuda basadas en programas, la gestión por resultados, la transparencia, la previsibilidad y los compromisos plurianuales que deberían incorporarse en toda programación.

El Grupo Especial recomienda asimismo que la ApC sea creada basándose en mecanismos de asistencia existentes relacionados con el comercio (como el MI o el JITAP)

Durante el pasado año se ha ampliado el ámbito de la ApC pasando, de asistencia técnica sobre política y reglamentación comerciales y desarrollo del comercio, a una serie de categorías más amplias como las infraestructuras relacionadas con el comercio, creación de capacidad productiva, ajustes relacionados con el comercio y otras necesidades relacionadas con el comercio.

Los desafíos de la “Ayuda para el Comercio”

Coordinación y eficacia

Procurar que la ApC resulte más efectiva tampoco es algo nuevo porque desde hace 10 años se han establecido varios programas multilaterales para coordinar mejor la ayuda aumentando así su eficacia: Estos son:

- El Marco Integrado (Mejorado) para la Asistencia Técnica relacionada con el Comercio a los Países menos Adelantados (MI), una iniciativa de diversas agencias y donantes (OMC, FMI, CCI, UNCTAD, Banco Mundial, PNUD) lanzada en 1997 para ayudar a los países menos adelantados a expandir su participación en la economía mundial fortaleciendo así su crecimiento económico y estrategias de reducción de la pobreza. Esta iniciativa fue reforzada en 2005, para atender los compromisos de la iniciativa “Ayuda para el Comercio”, ampliando su ámbito y recursos y haciéndola más efectiva.
- El Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica (JITAP, por sus siglas en inglés) fue iniciado por la OMC, la UNCTAD y el CCI en 1998, para mejorar las oportunidades de desarrollo de los países africanos a través de una participación más efectiva en el sistema de comercio multilateral (SCM). Los objetivos del JITAP son los siguientes:
 - o Crear una capacidad nacional para entender la evolución del SCM y sus implicaciones para el comercio exterior
 - o Adaptar el sistema de comercio nacional a las obligaciones y disciplinas del nuevo SCM
 - o Tratar de obtener el máximo de beneficios del nuevo SCM mejorando la capacidad de los exportadores.
- La base de datos conjunta de la OCDE y la OMC para la creación de capacidad comercial (TCBDB, por sus siglas en inglés) fue creada en 2005 por la OMC y la OCDE para ofrecer información sobre proyectos de asistencia técnica relacionada con el comercio y de creación de capacidad así como proyectos nacionales y regionales. La base de datos conjunta contiene casi 15.000 actividades para el período 2001 al 2006, ofrecidas por más de 40 donantes bilaterales y agencias multilaterales.

Ayuda para el comercio, una ayuda pública para el desarrollo

En su calidad de ayuda pública para el desarrollo, la ApC tropieza con los mismos problemas que otros tipos de ayuda, como el excesivo número de donantes (proveedores) y la complejidad del sistema (muchos canales –bilaterales y multilaterales-, diversidad de procedimientos). Como consecuencia, los países receptores no son capaces de “absorber” toda esa ayuda debido a una capacidad administrativa insuficiente para procesar tantos proyectos con procedimientos diferentes que producen además un mayor costo de transacción. A su vez, esta falta de capacidades contribuye a la ineficacia de la ayuda.

Además está probado que nunca existirá una racionalización del sistema de ayuda y que el sistema seguirá siendo complejo porque ningún donante (multilateral o bilateral) deriva beneficio alguno del cierre de sus oficinas. Esta racionalización será gradual y se basará en la voluntad política de cada donante y en el examen de cada caso particular. Por ejemplo, el principio de la cooperación o asociación delegadas establecido por la UE, que hace que un país socio o un donante con una laguna de financiación en determinado sector considerado como estratégico pueda alcanzar un acuerdo delegado de cooperación o asociación con otro donante. Así, en Sudáfrica, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés) ha delegado la aplicación de su ayuda la reforma agraria en Bélgica. En Rwanda, Suecia ha delegado la supervisión y auditoría de los fondos de ayuda al sector de educación en el DFID, que ofrece apoyo presupuestario general⁵.

⁵ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO
 UE: Código de Conducta sobre la División del Trabajo en Política de Desarrollo, Bruselas, 28.2.2007
 COM (2007) 72 final.

Ayuda para el Comercio y titularidad del país receptor

La titularidad es uno de los “pilares” de la Declaración de París. La titularidad sólo es posible cuando el país tiene una visión clara de su estrategia de desarrollo y una definición de sus intereses nacionales. Además, debería ser capaz de movilizar y coordinar a todas las partes interesadas. Lo cierto es que una visión clara implica un verdadero diálogo con los interesados afectados.

En el caso de la agricultura significa un auténtico diálogo entre el gobierno y los agricultores y para que ello se produzca los agricultores deben de tener la capacidad de negociar y de participar en el proceso. Sólo así puede haber una verdadera titularidad la cual, a su vez, contribuye a la eficacia de la ayuda..

Para que esto sea posible es necesario contar con una fuerte voluntad política del gobierno de trabajar junto con las partes interesadas, (por ejemplo con los agricultores) y estos últimos deberían presionar e insistir ante sus gobiernos que desean participar en la elaboración de la estrategia nacional de desarrollo. Esto es incluso más importante por el hecho de que la “Ayuda para el Comercio” tiene una especificidad adicional comparada a otros tipos de ayuda ya que afecta a un ámbito sensible y estratégico de las “negociaciones comerciales”.

La Ayuda para el Comercio es específica

La verdad es que resulta paradójico “ayudar” a través de la “Ayuda para el Comercio” a un país con el que se está negociando en la OMC y al que se está enfrentando en los mercados internacionales. Evidentemente la actual complejidad del sistema de ayudas podría servir de “antídoto” a ese conflicto de intereses.

La financiación de la Ayuda para el Comercio

Un aspecto importante del debate sobre ApC es el de la financiación. Los PMA y los países africanos reclaman una financiación adicional mientras que los países ACP insisten en una compensación por la erosión de preferencias que acarrea formar parte de un paquete de ApC.

Muchos países se comprometieron a incrementar la ApC en la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong y en las Cumbres del G8 de Gleneagles (2005) y de San Petersburgo (2006). En Hong Kong, Japón prometió 10.000 millones de dólares en tres años, Estados Unidos prometieron 2.700 millones anuales para 2010 y la UE comprometió 2.000 millones de euros (2.600 millones de dólares) para 2010. En San Petersburgo los líderes del G8 dijeron que esperaban aumentar la ayuda en ApC hasta un total de 4.000 millones de dólares.

La Ayuda para el Comercio ha crecido en más del 50% desde la Declaración de Doha de 2001. Las cifras de la Tabla 1 señalan que en 2005, el total de la ayuda para creación de capacidad comercial representaba el 14% del desembolso total por concepto de AOD. De toda esa ayuda para creación de capacidad la agricultura representa menos del 1%.

**Tabla 1: Creación de Capacidad Comercial para los países en Desarrollo:
Gasto total de donantes bilaterales y multilaterales (2005)**

	Monto (actual en miles de dólares EE UU)	% del total de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD)
Política comercial y reglamentos	\$ 922 883	0,86%
<i>De los cuales</i>		
33113 – Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)	\$ 53 479	5,79% de Reglamentación Política Comercial
33144 - Agricultura	\$ 5 467	0,59% de Reglamentación Política Comercial
Desarrollo del comercio	\$ 2 220 360	2,08%
Infraestructuras	\$ 12 197 415	11,42%
Fondos fideicomiso	\$ 57 641	0,05%
Total Creación Capacidad Comercial	\$ 15 398 299	14,42%
Total desembolsos netos AOD	\$ 106 777 110	

Fuente: Cálculos propios basados en base de datos de OCDE/OMC (<http://tcdbd.wto.org/>) and OECD DAC Statistics (www.oecd.org/dac/stats)

Aunque el debate sobre la financiación adicional y la insuficiencia de los compromisos son importantes, lo que produce una gran inquietud son los desafíos planteados a la efectividad de la ayuda.

Aplicación de la Ayuda para el Comercio

La coordinación entre los donantes sigue siendo una fuente de preocupación por sus cifras y por la existencia de mecanismos múltiples. Por lo tanto, las recomendaciones del Grupo Especial de ApC relativas a la operatividad de la Ayuda para el Comercio son las siguientes:

Al hacer operativa la “Ayuda para el Comercio los socios deben pensar en (1) fortalecer el lado demanda, es decir, la titularidad de los programas de ayudas y la formulación en el país de las necesidades y prioridades relacionadas con el comercio, (2) reforzar la “respuesta” de los donantes a las necesidades y prioridades relacionadas con el comercio, (3) fortalecer el puente entre la “demanda” y la “respuesta” a escala de país, región y mundial, (4) reforzar el seguimiento y la evaluación.

Después del informe del Grupo Especial, el Director General de la OMC preparó otro informe en diciembre de 2006 sobre el seguimiento de las recomendaciones del Grupo Especial en el que se especifica que:

- La OMC desempeñará un papel clave en el proceso de seguimiento y evaluación de los progresos de la Ayuda para el Comercio mediante exámenes generales y periódicos en su Comité de Comercio y Desarrollo y en el debate del Consejo General sobre Ayuda para el Comercio (que se iniciará en otoño de 2007)
- Un Grupo Consultivo Ad Hoc, integrado por las agencias y organizaciones atinentes y los representantes institucionales del sector privado asistirán en el proceso de preparación de los exámenes generales y colaborarán en el trabajo de seguimiento y presentación del programa a efectos de recaudación de fondos.

- El seguimiento y la evaluación se llevarán a cabo en tres niveles, incluyendo (a) una valoración global de los flujos de ayuda para el comercio (utilizando los datos recopilados por la OCDE-DAC), (b) una evaluación de los progresos realizados por donantes individuales o las agencias en lo relativo a los fondos adicionales y la eficacia (recurriendo a auto evaluaciones) y (c) evaluaciones realizadas en el país (basada en los datos del MI, los Exámenes de la Política Comercial y los comités nacionales de Ayuda para el Comercio y otros mecanismos atinentes).

Estudio de casos particulares

Es importante invertir en la agricultura y generar ingresos en el país para reducir la pobreza ya que la agricultura sigue siendo, en la mayoría de los países en desarrollo, el principal sector económico en términos de contribución al PIB, ganancias de las exportaciones y en particular para ofrecer un sustento a la mayoría de la población. En el caso de África, la agricultura contribuye con un 17% al PIB, con un 40% de las ganancias de las exportaciones y más del 60% se basa en este sector para conseguir el sustento.

El estudio de cinco casos elaborado por el Centro de Desarrollo de la OCDE⁶ en Tanzania, Zambia, Malí, Senegal y Ghana sobre la ayuda en el sector de la agricultura llegó a las siguientes conclusiones:

- Existe una multiplicidad de (con frecuencia pequeñas) intervenciones que apuntan en general a incrementar los ingresos del campo y a mejorar la seguridad alimentaria y resultan útiles para ayudar a los agricultores a convertirse en agro empresarios.
- Es menos frecuente la ayuda al desarrollo de la agricultura comercial y a la capacidad de producciones específicas necesarias para conectarse con las Cadenas de Valor Globales.
- En pocos casos se tiene en cuenta el conjunto de la cadena de valor agropecuaria que atraviesa varias industrias y subsectores.
- Algunas experiencias alentadoras se centraron en el desarrollo de vínculos de mercado y en el diálogo entre los sectores público y privado.
- Los donantes pueden desempeñar un importante papel en la promoción del desarrollo de un sector privado basado en el agro, sin embargo, sus intervenciones sólo alcanzaron un éxito limitado y en varios casos no consiguieron tener un impacto duradero.
- Es necesario prestar mayor ayuda a la capacidad productiva de los agricultores y procesadores y a su capacidad de engancharse a los mercados.
- Si bien la coordinación mejora, las sinergias entre los distintos proyectos y áreas de intervención (es decir, desarrollo rural, desarrollo del sector privado y comercio) no siempre se consiguen.

⁶ Bonaglia Federico, “*Building productive Capacity in African Countries: Evidence from Agriculture*” (La creación de capacidad productiva en países africanos: Datos de la agricultura) presentación en la UNCTAD, Ginebra, 20 de febrero de 2007, Centro de Desarrollo de la OCDE.

Enseñanzas del estudio de casos

La preocupación más urgente es la mejora de la eficacia de la ayuda por medio de:

- *Diseño de la intervención:* es fundamental involucrar a los agricultores, a las empresas de negocios agropecuarios y a las organizaciones comerciales junto a los organismos estatales pertinentes
- *Contenido del programa:* debería hacerse mayor hincapié en atender las lagunas en la capacidad de los agricultores para mejorar la producción y vincularlos a los procesadores y compradores.
- *Ejecución:* debería prestarse mayor atención a la sostenibilidad de las intervenciones, que dependen de un modo crítico de la habilidad de los agentes locales de asumir los proyectos una vez acabada la asistencia de los donantes. Ello no siempre ha sido así.

Algunas cuestiones que merecen ser examinadas

- La mejora del acceso a los mercados para los productos de interés para los países en desarrollo (y en particular los PMA) es algo necesario pero insuficiente para que puedan obtener el beneficio pleno de un comercio más abierto. La ayuda podría facilitarlo ofreciendo una asistencia técnica de objetivos claros y programas de creación de capacidad para mejorar la capacidad del lado oferta.
- Todos estos debates sobre la ApC están relacionados con la administración del gobierno, las instituciones públicas y las infraestructuras públicas y nacionales en tanto el sector privado queda excluido. Si se pretende asignar en forma adecuada y eficaz la financiación adicional, los debates deberían ser reorientados e incorporar al sector privado y en particular -en lo que se refiere a la agricultura- a las organizaciones de productores.
- Por lo tanto, los agricultores deberían identificar primero ámbitos para la financiación por intermedio de la ApC, en particular las cuestiones relativas a la mejora de su posición dentro de los mercados. A ese efecto, los agricultores en los países en desarrollo deberían, entre otras, aprovechar la experiencia de los agricultores en los países desarrollados. Esa identificación podría ayudarles a:
 - o Tratar de convencer e insistir ante los gobiernos y organizaciones internacionales que canalicen parte de esa Ayuda para el Comercio asignada a la agricultura directamente a las organizaciones de agricultores para que puedan:
 - (i) crear su propia capacidad productiva
 - (ii) crear su capacidad institucional y de análisis
 - (iii) fortalecer la cooperación entre la comunidad de los agricultores en todo el mundo