



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



DC2005-0016
12 de septiembre de 2005

PROGRAMA DE DOHA PARA EL DESARROLLO Y AYUDA PARA EL COMERCIO

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 25 de septiembre de 2005, un documento titulado “Programa de Doha para el Desarrollo y ayuda para el comercio”, preparado por el personal del FMI y del Banco Mundial, que se examinará en relación con el punto II del Temario provisional.

* * *

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y BANCO MUNDIAL

Programa de Doha para el Desarrollo y ayuda para el comercio

Preparado por el personal del FMI y del Banco Mundial

9 de septiembre de 2005

| Índice | Página |
|--|--------|
| I. El Programa de Doha para el Desarrollo (PDD): estado de la cuestión | 2 |
| A. Agricultura..... | 3 |
| B. Acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMPNA)..... | 5 |
| C. Servicios..... | 6 |
| D. Facilitación del comercio y otros temas | 7 |
| E. Cuestiones relacionadas con el desarrollo y ayuda para el comercio | 8 |
| F. Conclusión..... | 9 |
| II. Ayuda para el comercio | 10 |
| A. Razones en favor de la ayuda para el comercio..... | 10 |
| B. Progreso de la ayuda para el comercio hasta la fecha..... | 12 |
| C. Propuestas sobre la ayuda para el comercio | 13 |
| Reforzar el MI | 14 |
| Ayuda transnacional y regional para comercio | 19 |
| Consideración de los costos del ajuste | 20 |
| D. Conclusiones y recomendaciones..... | 23 |
| Recuadros | |
| 1. Posible modelo para el fortalecimiento institucional del MI en los países | 17 |
| Anexos | |
| I. Carta de remisión y documento del proceso de consulta de Ginebra..... | 25 |
| II. Marco integrado: Estado de la cuestión | 42 |
| III. Desglose de PMA y países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF, por región..... | 48 |
| IV. Ejemplos de mecanismos existentes para hacer frente a las situaciones de ajuste.. | 49 |

Siglas

| | |
|----------|--|
| ADPIC | Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio |
| AGCS | Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios |
| AIF | Asociación Internacional de Fomento |
| AMPNA | Acceso a los mercados para los productos no agrícolas |
| CAD-OCDE | Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE |
| CCI | Centro de Comercio Internacional |
| CMFI | Comité Monetario y Financiero Internacional |
| DELP | Documento de estrategia de lucha contra la pobreza |
| EDIC | Estudio de diagnóstico sobre la integración del comercio |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FFMI | Fondo Fiduciario del MI |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| GC | Grupo consultivo |
| IFI | Instituciones financieras internacionales |
| MI | Marco integrado de asistencia técnica relacionada con el comercio |
| MIC | Mecanismo de Integración Comercial |
| MR | Mesas redondas |
| NMF | Nación más favorecida |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos |
| ODM | Objetivos de desarrollo del milenio |
| OMC | Organización Mundial del Comercio |
| ONA | Organismo nacional de aplicación del MI |
| ONG | Organización no gubernamental |
| ONUDI | Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial |
| PDD | Programa de Doha para el desarrollo |
| PIB | Producto interno bruto |
| PMA | País menos adelantado |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| RAE | Región Administrativa Especial |
| SA | Sistema Armonizado |
| TED | Trato especial y diferenciado |
| UNCTAD | Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo |

1. El presente informe sobre la situación del comercio trata ofrecer al Directorio información actualizada sobre los progresos de las negociaciones de la OMC en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo en esta fase previa a la Conferencia Ministerial que se celebrará en la Región Administrativa Especial (RAE) de Hong Kong, en el próximo mes de diciembre. Se recogen también las propuestas sobre la ayuda al comercio que se presentarán en septiembre al Comité para el Desarrollo y al Comité Monetario y Financiero Internacional, de acuerdo con la solicitud formulada durante las reuniones de primavera.

2. Este examen sobre el Programa de Doha para el Desarrollo refleja las opiniones del personal del Banco y del Fondo. Está basado en investigaciones y análisis en curso sobre las cuestiones relativas al comercio desde la perspectiva del desarrollo, pero no representa a las opiniones de los ministros ni de la totalidad del Comité para el Desarrollo.

I. EL PROGRAMA DE DOHA PARA EL DESARROLLO (PDD): ESTADO DE LA CUESTIÓN

3. El año 2005 es crítico para la Ronda de Doha. Después del fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún (México), en septiembre de 2003, las decisiones del 1 de agosto de 2004 del Consejo General de la OMC —“Acuerdo Marco de julio”— ayudaron a poner de nuevo en marcha el PDD. El marco de negociación sobre la agricultura, en el que se incluía una disposición para eliminar las subvenciones a la exportación antes de una determinada fecha como resultado de las negociaciones, así como la decisión sobre las cuestiones de Singapur (a saber, incluir en el programa de negociación la promoción del comercio pero dejar de lado la inversión, la competencia y la transparencia en la contratación pública) fueron pasos importantes en la dirección acertada. No obstante, desde entonces los progresos han sido limitados y es mucho lo que queda todavía por hacer para que el PDD pueda hacer honor a su nombre en forma oportuna.

4. En la reunión de la Conferencia Ministerial de la OMC que tendrá lugar en la RAE de Hong Kong del 13 al 18 de diciembre de 2005, los miembros de la OMC deberán llegar a un acuerdo sobre las modalidades de negociación (es decir, fórmulas de reducción y objetivos de liberalización) para la agricultura y los productos manufacturados, y conseguir progresos concretos en las negociaciones sobre los servicios, las normas, la facilitación del comercio y la dimensión de desarrollo de la Ronda. Con este fin, se preveía, para finales de julio de 2005, la presentación de “primeras aproximaciones” sobre las modalidades en las áreas clave de la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMPNA).

5. No obstante, en la reunión del Consejo General de la OMC de los días 27 y 29 de julio de 2005, los negociadores reconocieron que no se había llegado a ningún consenso sobre las primeras aproximaciones. Además, no se habían alcanzado algunos otros objetivos (por ejemplo, con respecto a los servicios y el trato especial y diferenciado), lo que ponía todavía más en peligro las perspectivas de conseguir resultados sustantivos en la RAE de Hong Kong. Por otro lado, el progreso de la sexta Conferencia Ministerial de la OMC continúa siendo condición imprescindible para que la Ronda pueda terminar a finales de 2006.

6. Por ello, el logro de un resultado ambicioso de la Ronda de Doha requiere por parte de todos los miembros de la OMC un compromiso renovado y una nueva sensación de urgencia. A continuación, se resume brevemente el estado de la situación en las principales áreas de la negociación.

A. Agricultura

7. Una Ronda que no comience a eliminar los obstáculos en el sector de la agricultura no será una Ronda del desarrollo. Si bien es importante avanzar en los tres pilares de las negociaciones agrícolas —incluido el acceso a los mercados, la ayuda interna y la competencia de las exportaciones—, los estudios empíricos parecen indicar que un mayor acceso a los mercados sería, con diferencia, la opción más beneficiosa para el desarrollo.

8. Se han conseguido algunos progresos en el acceso a los mercados, ya que los negociadores han llegado a un acuerdo sobre la cuestión técnica del umbral de la base arancelaria a partir del cual podrían negociarse las reducciones arancelarias en el mes de mayo¹. No obstante, la dificultad para resolver esta cuestión técnica revela que el acuerdo sobre las modalidades de negociación para la RAE de Hong Kong representará un importante desafío. Dado que el promedio de los derechos arancelarios consolidados (base para las negociaciones de la OMC) son con frecuencia muy superiores a los aplicados en la actualidad —aproximadamente el doble en los países desarrollados (27% frente a 14%) y en desarrollo (48% frente a 21%), y seis veces mayores (78% frente a 13%) en los países menos adelantados (PMA)—, se necesitará un considerable recorte de los derechos consolidados para conseguir un aumento significativo del acceso a los mercados.

9. A estas alturas las principales divergencias son la fórmula para los recortes arancelarios y la flexibilidad autorizada, sobre todo con respecto al tratamiento de productos sensibles y especiales². Recientemente, los debates se han centrado en la propuesta sobre el acceso a los mercados presentada por el Grupo de los Veinte en la reciente reunión ministerial informal celebrada en Dalian (China, 12-13 de julio de 2005)³. Aunque muchos consideran que se trata de un paso importante para llegar a un consenso en esta área, sigue habiendo importantes divergencias con respecto al planteamiento de los recortes arancelarios

¹ En este caso, la cuestión era cómo calcular mejor los equivalentes *ad valorem* de derechos específicos.

² En la investigación del Banco se han examinado los efectos de un 2% de líneas arancelarias agrícolas consolidadas que abarcarían los productos más fuertemente protegidos entre los que son objeto de intenso comercio y considerados “sensibles” y sujetos a recortes menores de aproximadamente el 15%. En el estudio se llegaba a la conclusión de que con ello se reducirían fuertemente los beneficios del “paquete” y que, salvo en el caso en que la lista convenida de excepciones fuera muy limitada y los recortes de los aranceles o la expansión de sus contingentes arancelarios fueran considerables, las nuevas oportunidades ofrecidas por la Ronda serían mínimas.

³ El Grupo de los Veinte está formado por 21 miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe.

propuestos por el Grupo de los Veinte, el tratamiento de los productos sensibles y la adopción de topes arancelarios.

10. La gran diferencia entre los niveles consolidado y aplicado de la ayuda interna significa también que se necesitan grandes recortes de los niveles actualmente consolidados para generar reducciones de la ayuda efectiva. El alcance de esa diferencia se ha puesto de manifiesto en una investigación del Banco según la cual incluso un recorte de nada menos que el 75% reduciría la ayuda interna en sólo cuatro economías (entre ellas, los Estados Unidos y la Unión Europea). Si los recortes fueran más modestos, contribuirían poco a ampliar los mercados para los países en desarrollo que son exportadores agrícolas competitivos. Las disciplinas contenidas en el compartimento azul⁴ deben también aclararse para conseguir que los países abandonen las prácticas que representan una distorsión del comercio, y no se trate únicamente de un cambio de compartimento sin efectos significativos en la liberalización.

11. Si bien las subvenciones a la exportación son el componente más pequeño de la protección, medido en dólares, tienen un fuerte efecto de distorsión, por lo que se acoge con agrado la decisión del Acuerdo Marco de julio de eliminarlas dentro de un plazo convenido, como parte del resultado de la Ronda de Doha. El efecto que esta decisión pueda tener realmente en el desarrollo dependerá de forma decisiva del período de transición para eliminar las subvenciones y de otros detalles que deben negociarse todavía en los próximos meses. Son también importantes las cuestiones relativas al paralelismo (es decir, el tratamiento de los créditos a la exportación, las empresas comerciales del Estado dedicadas a la exportación y la ayuda alimentaria) y parece que se necesita una mayor elaboración para concluir el acuerdo relativo al pilar de la competencia de las exportaciones. Desde la perspectiva del desarrollo, merece particular interés el debate sobre la manera de definir dónde termina la verdadera ayuda alimentaria y dónde comienza el desplazamiento comercial.

12. Finalmente, todo resultado positivo de las negociaciones sobre la agricultura presupone a su vez resultados considerables en los aspectos comerciales del algodón, que, como se confirmó en el Acuerdo Marco de julio, deberían abordarse “ambiciosa, rápida y específicamente” dentro de las negociaciones sobre la agricultura⁵. Los países africanos manifiestan cada vez más su frustración ante lo que consideran falta de respuesta por parte de los interlocutores comerciales ante sus propuestas en esta esfera. La Unión Europea ha manifestado su disposición a dar prioridad a las reformas sobre el algodón en el contexto de un posible acuerdo agrícola y, a su vez, los Estados Unidos destacan las medidas adoptadas para cumplir una resolución reciente de la OMC en la que se solicitaba la reforma de sus

⁴ En el compartimento azul se incluyen los pagos basados en superficies y rendimientos fijos, número de cabezas de ganado y nivel de producción de base. La ayuda en el marco del compartimento azul trata de reducir la producción, y no fue objeto de compromisos de reducción en la Ronda Uruguay.

⁵ La iniciativa del algodón, planteada inicialmente en el contexto del PDD por Benin, Burkina Faso, Chad y Malí en 2003, se refiere al daño causado por las subvenciones de la OCDE a las economías en desarrollo productoras de algodón y trata de conseguir el establecimiento de un fondo de compensación.

programas de subvenciones y crédito para el algodón. No obstante, es posible que el algodón se convierta en el principal punto de fricción en la Conferencia Ministerial de la RAE de Hong Kong. El Banco Mundial y el FMI continuarán colaborando con otras instituciones para abordar las dimensiones de desarrollo de este tema.

B. Acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMPNA)

13. La labor centrada en las modalidades de negociación para el AMPNA, en que se incluyen tanto los recortes arancelarios de acuerdo con una fórmula no lineal (es decir, que representan un recorte mayor de los aranceles más altos)⁶ como la reducción o eliminación de los obstáculos no arancelarios, tampoco consiguió dar como resultado una primera aproximación de las modalidades de negociación para finales de julio. La comunicación (3 de junio de 2005) de que los ministros de comercio del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico habían ratificado una fórmula propuesta por Suiza para el AMPNA fue considerada como un avance positivo para las negociaciones, pero continúa habiendo todavía importantes diferencias sobre los detalles de la fórmula entre los miembros de la OMC⁷. Se trata de una cuestión importante, ya que la elección de la fórmula puede dar lugar a niveles significativamente diversos de liberalización. Además, muchos países en desarrollo miembros de la OMC consideran que el progreso en las negociaciones sobre el AMPNA requerirá un avance sustantivo en el sector de la agricultura.

14. Otra cuestión importante en las negociaciones es el grado de flexibilidad que se debe otorgar a los países en desarrollo, en particular en lo que respecta a su participación en las negociaciones sectoriales (por ejemplo, sobre los productos químicos, los productos madereros, el pescado, los productos farmacéuticos, las joyas, los productos electrónicos y los bienes ambientales). Los PMA deberían aumentar únicamente la proporción de sus líneas arancelarias consolidadas (en la actualidad, esa proporción es del 48,8%, frente al 85,5% del conjunto de los países en desarrollo y el 98,8% de los países industrializados)⁸, a pesar de lo cual (lo mismo que otros países pequeños y pobres) siguen estando preocupados por la erosión de su acceso preferencial a otros mercados a raíz de la liberalización arancelaria de

⁶ Al recortar más los aranceles más altos se aborda la doble cuestión de las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria (en virtud de la cual el nivel de los aranceles aumenta de acuerdo con el grado de elaboración).

⁷ Una fórmula suiza recorta más los aranceles más elevados y establece un límite al arancel máximo después de la liberalización.

⁸ Cálculos basados en cifras de la OMC de 2005. Las cifras de los PMA hacen referencia únicamente a los 32 PMA que son miembros de la OMC; las cifras de los países en desarrollo incluyen las economías en transición, México, la República de Corea e Israel. Se trata en todos los casos de promedios aritméticos del porcentaje de consolidaciones arancelarias (la cobertura de productos se calcula teniendo en cuenta el número de subpartidas de seis dígitos del Sistema Armonizado (SA) que contiene al menos una línea arancelaria consolidada, dividido por el número total respectivo de subpartidas de seis dígitos del SA de la versión correspondiente de la nomenclatura del SA). Estas cifras medias enmascaran grandes diversidades entre los países, en lo que respecta al porcentaje de las líneas arancelarias consolidadas, muy en particular en el caso de los PMA.

acuerdo con el régimen de nación más favorecida (NMF). Las investigaciones del personal del Banco y del Fondo indican que la erosión de la preferencia repercutirá probablemente de manera significativa sólo en un pequeño número de países en desarrollo y en algunos sectores concretos, en particular los del azúcar, el banano, el tabaco y las prendas de vestir. Además, la erosión de la preferencia plantea cuestiones de alcance tanto bilateral como multilateral.

15. Para que las medidas de Doha sobre las manufacturas adquieran un valor significativo, se necesitará la intervención de *todos* los miembros de la OMC: la protección en los países de ingreso elevado, si bien es relativamente baja en cifras medias, es especialmente elevada en los productos que requieren gran concentración de mano de obra (como los textiles y el vestido), que son los que exportan los países en desarrollo, a pesar del acceso preferencial reconocido a los PMA⁹. Por otro lado, en los países en desarrollo la protección es aproximadamente cuatro veces mayor que en los países de ingreso elevado. Si bien es cierto que los países desarrollados deberían acabar con su discriminación frente a las exportaciones de los países en desarrollo, éstos a su vez deberían estar dispuestos a reducir —y consolidar— sus aranceles en el contexto del acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMPNA) por interés económico tanto propio como de sus interlocutores comerciales que son países en desarrollo y menos adelantados. El comercio sur-sur constituye ahora aproximadamente una cuarta parte de las exportaciones de los países en desarrollo (en torno al 40% si se aplica la definición de países en desarrollo de la OMC), y poco menos del 40% de las exportaciones de los países menos adelantados (PMA) tiene como destino otros países de ingreso bajo y mediano. Este comercio está creciendo a un ritmo que es un 50% superior al del comercio mundial general, lo que significa que si se excluyen del proceso de liberalización se pondrían en peligro los objetivos de desarrollo de la Ronda.

C. Servicios

16. Las negociaciones sobre los servicios podrían conseguir algunos de los beneficios más considerables de la Ronda, pero el ritmo del progreso en este sentido ha sido decepcionante hasta ahora. Al final de julio, se habían recibido 68 ofertas iniciales (que representaban a 92 miembros de la OMC, ya que la oferta de la Comisión Europea incluye a los 25 países miembros), y 24 ofertas revisadas (que representan a 48 miembros de la OMC). A pesar de la dificultad de establecer objetivos claros para un resultado positivo, dado el carácter cualitativo más que cuantitativo de los obstáculos a los servicios, la opinión general es que estas ofertas son en general poco ambiciosas. En la inmensa mayoría de los casos, las ofertas representan un nivel de liberalización que ya se ha superado en la práctica.

17. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), introducido como parte de la Ronda Uruguay, ofrecía un nuevo e importante marco de normas para el comercio de servicios. No obstante, en términos generales, y con excepción de los países que han

⁹ Si se tiene en cuenta la agricultura, los efectos de la protección son todavía más negativos contra las exportaciones de los países en desarrollo.

asumido compromisos en el contexto de la adhesión a la OMC, hasta la fecha el AGCS ha contribuido poco a una verdadera liberalización. De todas formas, la mayor apertura del mercado de servicios, en particular en sectores clave de los países en desarrollo, como los servicios financieros y de telecomunicaciones, ofrecen la posibilidad de eliminar importantes trabas al desarrollo. Dada la necesidad de contar con servicios eficientes y de alta calidad en el conjunto de la economía, así como su importancia para la competitividad de las exportaciones de bienes y otros servicios, un resultado favorable de Doha conseguiría una apertura tangible del mercado en este sector, en consonancia con las capacidades reguladoras de los miembros de la OMC. Igualmente, una nueva liberalización de la circulación de las personas físicas en cuanto proveedores de servicios (en el contexto del “modo 4” del AGCS) implicaría beneficios considerables y constantes para los países tanto en desarrollo como desarrollados.

18. Las negociaciones paralelas sobre las normas relativas a las subvenciones, la contratación pública, la regulación interna y un mecanismo de salvaguardia de emergencia (para hacer posible la suspensión de los compromisos cuando las importaciones representan una amenaza para la industria local) en el sector de los servicios están avanzando también con lentitud. Se insiste sobre todo en el último de esos aspectos, en el que hay una gran diferencia entre los que creen que dicho mecanismo es fundamental y quienes ponen en duda la viabilidad y conveniencia de una salvaguardia de los servicios. También se ha prestado considerable atención a la regulación interna, pero la complejidad y el carácter delicado de esta cuestión han limitado los progresos conseguidos hasta ahora.

D. Facilitación del comercio y otros temas

19. Las mejoras en la facilitación del comercio son fundamentales para que los países puedan conseguir que el comercio redunde en beneficio del desarrollo. Las negociaciones de la OMC sobre la facilitación del comercio tratan de agilizar el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, con compromisos de los países en desarrollo vinculados a la capacidad de ejecución y a la disponibilidad de asistencia técnica. Las negociaciones están avanzando de forma satisfactoria. El Banco Mundial, junto con otras organizaciones internacionales, ha respaldado activamente estas negociaciones mediante la creación de redes regionales de expertos en los países en desarrollo para asesorar acerca de las propuestas y cuestiones relacionadas con la negociación.

20. A su vez, las negociaciones sobre las normas (con inclusión de temas como el antidumping, las disciplinas sobre subvenciones y los acuerdos comerciales regionales) han conseguido pocos progresos hasta la fecha, con excepción de la labor relacionada con los nuevos mecanismos para promover la transparencia de dichos acuerdos. Existe la preocupación de que el debate sobre las normas antidumping pueda convertirse en motivo de fuertes discrepancias en la fase final del PDD. En ese mismo sentido, la ampliación de una mayor protección para las indicaciones geográficas de productos distintos de los vinos y licores y la enmienda del Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) para tener en cuenta la exención con respecto a las licencias obligatorias de los farmacéuticos podrían aumentar la complejidad de las negociaciones en curso.

E. Cuestiones relacionadas con el desarrollo y ayuda para el comercio

21. Desde que comenzaron las negociaciones, se han realizado 88 propuestas específicas de acuerdos sobre la instrumentación del *trato especial y diferenciado* (TED), 28 de las cuales han sido aceptadas, en principio, por los miembros de la OMC. Se preveían recomendaciones concretas sobre el resto de las propuestas no más tarde del 31 de julio de 2005. Dichas propuestas incluyen peticiones de mayor flexibilidad en lo que respecta al “espacio normativo” para los países en desarrollo (es decir, mayor flexibilidad en la aplicación de las disciplinas de la OMC, por ejemplo, las relacionadas con las subvenciones), el acceso preferencial al mercado, el apoyo al fortalecimiento de las instituciones y de la capacidad y las mayores oportunidades de los países en desarrollo para beneficiarse de los procedimientos de solución de diferencias. Hay considerables discrepancias sobre el alcance adecuado y los receptores del TED, en particular en el actual debate sobre la necesidad de una mayor “diferenciación” entre los países en desarrollo y la conveniencia de incluir a algunos de ellos (por ejemplo, las economías pequeñas y vulnerables) en un grupo aparte. Como consecuencia de esas diferencias, el Comité de Comercio y Desarrollo no pudo presentar recomendaciones específicas a la reunión del Consejo General del 29 de julio.

22. Quizá sea conveniente volver a reflexionar sobre cuál es el TED que tiene sentido desde la perspectiva del desarrollo. El mantenimiento de las exenciones y de fuertes obstáculos no corresponde a los intereses de los países en desarrollo a largo plazo, ni a los de sus interlocutores comerciales que son países en desarrollo. En la Ronda de Doha, la liberalización está justificada también por el propio interés: si se dan condiciones favorables a la inversión, la apertura del comercio contribuye a aumentar la productividad y a agilizar la adopción de nuevas tecnologías y, en consecuencia, al crecimiento. La apertura al comercio ha sido un elemento fundamental de las estrategias de crecimiento eficaces: en todos los países que han respaldado el crecimiento, la parte del comercio en el PIB ha aumentado y los obstáculos al comercio se han reducido. En vez de promover exclusivamente un “espacio normativo”, los países en desarrollo podrían aprovechar la oportunidad de la Ronda de Doha para reducir los obstáculos que merman la productividad de sus economías, aprovechándose de las disposiciones sobre trato especial que permiten períodos de ejecución más largos por motivos relacionados con la situación fiscal, la falta de capacidad y otros obstáculos. Esta estrategia puede inducir también a los países industriales a combatir con mayor decisión las políticas comerciales que perjudican a los países en desarrollo, muy especialmente en el sector de la agricultura y de las manufacturas que requieren gran concentración de mano de obra.

23. Si bien es cierto que los países en desarrollo pueden beneficiarse gracias a la participación activa en la Ronda de Doha, esos beneficios no serán necesariamente automáticos, y es posible que algunos países tengan que pagar algunos costos del ajuste durante la transición. Se necesita más asistencia internacional para ayudar a los países a superar los obstáculos relacionados con la oferta a fin de aprovechar las nuevas oportunidades comerciales resultantes de la Ronda de Doha o para hacer frente a los costos de ajuste resultantes de la liberalización. Esta “ayuda para el comercio” es condición esencial para que las medidas de Doha consigan resultados eficaces en favor del desarrollo.

F. Conclusión

24. En resumen, desde la perspectiva del desarrollo, un “buen” resultado de la Ronda de Doha tendría tres elementos principales:

- i) *intervención de los países desarrollados en la agricultura*: los países desarrollados deben adoptar las mismas medidas ambiciosas de apertura de los mercados en relación con la agricultura que las adoptadas hace tiempo en el sector de las manufacturas, eliminando las subvenciones a la exportación y reduciendo de manera sustancial los aranceles aplicados y las medidas de ayuda interna que distorsionan el comercio; el acceso a los mercados es particularmente importante;
- ii) *participación de todos los países*: los países de ingreso mediano, y los países pobres en forma más selectiva, contribuyen ofreciéndose a abrir los mercados de servicios, rebajar los elevados aranceles de las manufacturas y reducir los obstáculos en los mercados agrícolas fuertemente protegidos, al mismo tiempo que manifiestan su disposición a renunciar al “trato especial y diferenciado” a cambio de un mayor acceso a los mercados en la agricultura y en otros sectores para estimular su propio desarrollo, y
- iii) *“ayuda para el comercio”*: prestación de asistencia por parte de la comunidad internacional para ayudar a los países a resolver los obstáculos relacionados con la oferta que dificultan su participación en los mercados internacionales y a hacer frente a los costos del ajuste resultantes de la liberalización.

25. La Conferencia Ministerial de la RAE de Hong Kong de 2005 será una prueba clave de las verdaderas ambiciones de la Ronda “del desarrollo”. Si todos los países reducen al mínimo su aportación, hay pocas posibilidades de que la Ronda de Doha contribuya de manera significativa a reducir la pobreza mundial. Por otro lado, una inversión en una Ronda de Doha productiva es una inversión en el futuro de un sistema comercial multilateral fuerte y eficaz. Con este fin, el Banco Mundial y el FMI están intensificando sus esfuerzos en apoyo de un resultado ambicioso de la Ronda de Doha. Además de respaldar las negociaciones sobre la facilitación del comercio (véase el párrafo 19) y de aumentar el financiamiento en favor del comercio (véase el párrafo 34, *infra*), el Banco ha realizado un amplio programa de investigación, seminarios y divulgación, incluso en Ginebra, para ayudar a orientar las cuestiones clave de las negociaciones. Este trabajo se centra en los efectos de la reforma del comercio de productos agrícolas en todos los miembros de la OMC, incluidos los más pobres; la erosión de las preferencias; la liberalización de los servicios y el AGCS, y la liberalización del comercio y la pobreza. El FMI ha introducido el Mecanismo de Integración Comercial (véase el párrafo 34, *infra*) para ofrecer asistencia financiera a los miembros que tienen dificultades de en su balanza de pagos como consecuencia de las reformas comerciales multilaterales adoptadas por otros países, y está examinando la utilización de tramos flotantes en el contexto de los mecanismos del Fondo orientados a mitigar los efectos de las propias reformas comerciales en la balanza de pagos. El Fondo ha intensificado también su vigilancia de los países expuestos a problemas de tipo comercial y

está ofreciendo asistencia técnica relacionada con el comercio para la reforma de las aduanas y del sistema impositivo.

II. AYUDA PARA EL COMERCIO

26. En su reunión del 5 de febrero de 2005, los ministros de hacienda del Grupo de los Siete pidieron a las instituciones financieras internacionales que formularan propuestas de asistencia adicional a los países para facilitar el ajuste a la liberalización del comercio y aumentar su capacidad de aprovechar unos mercados más abiertos. En respuesta, en las reuniones de primavera de 2005 se presentó un documento conjunto del Banco y el FMI¹⁰.

27. En las reuniones de primavera, el Comité para el Desarrollo y el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) pidieron al Banco y al Fondo que colaboraran con otras instituciones para formular propuestas más detalladas y ayudar a los países en desarrollo a realizar el ajuste y a conseguir beneficios de la Ronda, propuestas que serían objeto de examen en las reuniones anuales. Estas dos peticiones encontraron eco en el Grupo de los Ocho, reunido en Gleneagles en julio de 2005.

28. En respuesta a estas peticiones, el Banco y el Fondo organizaron en Ginebra un proceso de consulta con las principales partes interesadas, presidido con competencia y a petición nuestra por las embajadoras de Rwanda y de Suecia. El resultado de esas consultas se refleja en la carta de presentación y el documento que nos transmitieron las embajadoras, y que pueden verse en el Anexo I¹¹.

29. De conformidad con la citada petición del Comité para el Desarrollo y el CMFI, en la presente nota se esbozan las propuestas del personal del Fondo y del Banco Mundial para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse a la Ronda de Doha y beneficiarse de ella, que serán objeto de examen en las reuniones anuales.

A. Razones en favor de la ayuda para el comercio

30. Para alcanzar los ODM, el crecimiento debe acelerarse en muchos países. El comercio puede ser un motor importante del crecimiento, pero muchos países pobres carecen de la infraestructura básica para el comercio y se encuentran con considerables obstáculos por parte de la oferta a la hora de participar en los mercados mundiales. Estas dificultades pueden verse agravadas por el propio marco de las políticas comerciales que representa un desincentivo a la participación en los mercados internacionales, como el mantenimiento de elevados aranceles no consolidados.

¹⁰ "Asistencia para el comercio: Competitividad y ajuste", DC 2005-0006, de 12 de abril de 2005.

¹¹ El Personal del Banco contribuyó a la redacción de este documento a título personal.

31. Es posible que la reforma comercial sea más bien exigua, no sólo porque los beneficios de la liberalización unilateral a veces no son bien comprendidos por el público en general, sino también, en parte, porque la reforma comercial (y no discriminatoria) NMF tiene algunas de las características de un bien público mundial y no está debidamente internalizada en los procesos de los países. Las reformas de la política comercial (como la reducción de los aranceles) y las inversiones en la maquinaria comercial (como en la reforma aduanera y en puertos) pueden tener externalidades significativas. Todos los países se benefician de las reformas comerciales y de las inversiones realizadas, y los beneficios aumentan cuando varios países lo hacen en forma paralela. No obstante, el propio país no acapara todos los beneficios de la reforma, lo que podría dar lugar a una “subinversión” en la reforma.

32. En la actual Ronda de Doha, la ayuda para el comercio¹² puede contribuir a alentar un resultado ambicioso en que participen todos los países. De hecho, tanto la Declaración de Doha como el Acuerdo Marco de julio¹³ contienen múltiples referencias a la necesidad de asistencia técnica y de fortalecimiento de la capacidad para que los países pobres asuman compromisos y se benefician de la Ronda. Muchos países pobres esperan sólo escasos beneficios de la Ronda a no ser que se resuelvan sus problemas de capacidad relacionados con la oferta. Otros temen que sólo pueden salir perdiendo de la erosión de las preferencias en el marco de la liberalización multilateral, y que tendrían que renunciar a unos ingresos fiscales escasos o sufrir otros costos asociados al ajuste. Es preciso conjurar esas preocupaciones, como requisito importante para garantizar el éxito global de la Ronda de Doha y conseguir un sistema de comercio multilateral fuerte y eficaz, logros que responden plenamente a los intereses de los países pobres así como de quienes se interesan por el comercio en todo el mundo¹⁴.

33. Si bien la ayuda para el comercio puede ser un componente clave para un proceso ambicioso de liberalización en el contexto de la Ronda de Doha, y es importante por derecho

¹² La “ayuda para el comercio” comprende los siguientes aspectos: asistencia técnica; fortalecimiento de la capacidad, reforma institucional; inversiones en infraestructura relacionada con el comercio, y asistencia para compensar los costos del ajuste, como el apoyo fiscal para ayudar a los países a realizar la transición de los aranceles a otras fuentes de ingresos.

¹³ Véase OMC, Conferencia Ministerial, cuarta reunión, Doha, 9 al 14 de noviembre de 2001, “Declaración Ministerial, adoptada el 14 de noviembre” WT/MIN(01)/DEC/1, del 20 de noviembre de 2001, y OMC, “Programa de trabajo de Doha: Decisión adoptada por el Consejo General el 1 de agosto de 2004”, WT/L/579, del 2 de agosto de 2004.

¹⁴ El objetivo 8 de los ODM (asociación mundial para el desarrollo) incluye entre sus metas el desarrollo de un sistema comercial abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. En “Comercio para el desarrollo”, informe del Equipo de Tareas del Proyecto Milenio de las Naciones Unidas sobre el comercio, se subraya la importancia tanto de un resultado ambicioso de la Ronda de Doha como de un aumento significativo de la ayuda para el comercio. La UNCTAD ha pedido también que aumente sustancialmente la ayuda para el comercio (véase “Towards a New Trade “Marshall Plan” for Least Developed Countries” UNCTAD/DITC/TAB/POV/2005/1).

propio, no es un sustituto. Dicho más claramente, la mayoría de los países en desarrollo saldrán más beneficiados de una Ronda de Doha que consiga abrir los mercados y reducir las subvenciones que de ningún conjunto de medidas de ayuda para el comercio.

B. Progreso de la ayuda para el comercio hasta la fecha

34. Se han conseguido ya algunos progresos en la ayuda para el comercio:

- La base de datos del CAD-OCDE/OMC indica que los recursos asignados al fortalecimiento de la capacidad y la asistencia técnica relacionadas con el comercio aumentaron de forma significativa en 2003, después de haberse mantenido estables entre 2001 y 2002. Los compromisos sobre políticas y reglamentos relativos al comercio pasaron de aproximadamente US\$660 millones al año en 2001-2002 a casi US\$1.000 millones en 2003. Los compromisos para actividades de desarrollo del comercio subieron de US\$1.350 millones al año en 2001-2002 a US\$1.800 millones en 2003¹⁵.
- El Banco Mundial ha incrementado sus actividades, y el financiamiento para el comercio subió de US\$800 millones en los ejercicios de 1998-2000 a US\$1.400 millones en los de 2001-2003, y se prevé que en 2004-2006 alcance los US\$3.000 millones. La facilitación del comercio es un componente significativo, que representa US\$1.000 millones en los ejercicios de 2004-2006¹⁶.
- El FMI ha introducido el Mecanismo de Integración Comercial (MIC), cuyo objetivo es ayudar a los países miembros a resolver las dificultades vinculadas a la balanza de pagos que pudieran derivarse de la liberalización del comercio por otros países. Dos países se han beneficiado ya del Mecanismo hasta la fecha: Bangladesh (US\$78,03 millones, el equivalente al 10% de su cuota en el FMI) y la República Dominicana (US\$32,03 millones, el equivalente al 10% de su cuota en el FMI).
- El Marco integrado de asistencia técnica relacionada con el comercio (MI), que agrupa a organismos multilaterales (FMI, Centro de Comercio Internacional, PNUD, OMC y Banco Mundial) y donantes bilaterales y multilaterales para ayudar a los países menos adelantados (PMA) ha recibido nuevo impulso y ahora interviene en 28 países, y hay otros nueve en perspectiva.

¹⁵ En el informe conjunto de 2004 sobre el fortalecimiento de la asistencia técnica y de la capacidad relacionada con el comercio se advierte que no se pueden agregar estas cantidades para obtener un valor global. Véase la página 8 de <http://www.oecd.org/dataoecd/27/4/11422694.pdf>.

¹⁶ El financiamiento relacionado con el comercio hace referencia al componente de los préstamos sobre aspectos comerciales (es decir, los componentes que tienen un efecto significativo en el comercio).

35. Pero, si bien la situación ha mejorado, es mucho lo que queda por hacer para que la visión sobre el comercio y la competitividad pueda compartirse y articularse en los niveles más altos de gobierno, y se refleje plenamente en las estrategias nacionales de desarrollo. Si bien el MI se concibió con el fin de estimular este proceso, como vehículo para incorporar el comercio en el proceso de la estrategia de lucha contra la pobreza y para promover la coordinación de los donantes en la asistencia relacionada con el comercio, el seguimiento ha sido con frecuencia incompleto y los donantes han respondido con lentitud. Es claro que hay que hacer mucho más, y ahora se presenta la oportunidad de avanzar en ese sentido:

- Según las previsiones, la ayuda anual para el desarrollo aumentará US\$50.000 millones desde ahora hasta el año 2010. Indudablemente, se examinará con mayor atención hasta qué punto el mayor volumen de la ayuda se traduce en un aumento continuado del crecimiento. Además, para hacer frente a los efectos de la probable apreciación del tipo de cambio (“mal holandés”) que acompañarán a ese aumento de la ayuda, habrá que prestar mayor atención a la liberalización y facilitación del comercio y a la competitividad internacional en términos más generales.
- La situación crítica de la Ronda de Doha permite atraer una mayor atención de los círculos políticos a la ayuda para el comercio.
- El actual programa de trabajo del MI llega hasta finales de 2005, lo que ofrece una oportunidad de volver a examinar cómo puede contribuir el MI a promover un programa de comercio, competitividad y crecimiento en los países pobres¹⁷.

C. Propuestas sobre la ayuda para el comercio

36. En este contexto, el Comité para el Desarrollo y el Comité Monetario y Financiero Internacional pidieron al Banco Mundial y al FMI que formularan propuestas sobre la ayuda para el comercio. El proceso de consulta de Ginebra emprendido en cumplimiento de ese mandato permitió identificar varios planteamientos compatibles que permitirían aumentar la ayuda para el comercio (Anexo I):

- Un MI reforzado, que incluiría un mecanismo notablemente consolidado para el seguimiento dentro de los países, así como el aumento de los recursos plurianuales, para impulsar el fortalecimiento de la capacidad comercial básica y promover la incorporación del comercio al proceso de lucha contra la pobreza.
- Un fondo multilateral para crear una fuente previsible de financiamiento complementario de las prioridades identificadas en los estudios de diagnóstico sobre la integración del comercio (EDIC) en los países, realizados en el marco del MI.

¹⁷ La prestación de asistencia técnica se incluye también en el mandato de las negociaciones de la OMC sobre la facilitación del comercio en el contexto del PDD (véase la Parte I). Los miembros de la OMC quizá deseen considerar las repercusiones de este mandato en el programa más amplio de la ayuda para el comercio.

- Un fondo multilateral para hacer frente a las preocupaciones por el ajuste resultantes de la liberalización multilateral en el marco de la Ronda de Doha.

37. Tomando como base las aportaciones y observaciones recibidas a través de este proceso, en la sección siguiente se esbozan las esferas que, en opinión del personal del Banco y del Fondo, representan una respuesta más eficaz. En resumen:

- El personal del Banco y del Fondo respalda un MI significativamente reforzado, cuyo diseño y recursos funcionarían como plataforma eficaz para integrar el programa de crecimiento y competitividad en las estrategias nacionales de desarrollo de los países pobres.
- No obstante, el personal del Banco y del Fondo albergan dudas sobre el valor de un fondo multilateral general basado en las prioridades identificadas en los EDIC. Dicho fondo quizá no sea necesario si se consigue una aplicación plena y fiel del MI reforzado. No obstante, el personal del Banco y del Fondo reconoce las ventajas de un examen de las necesidades *regionales o transnacionales* de la ayuda para el comercio, que muchas veces no se considera suficientemente en el proceso de lucha contra la pobreza, centrado en los países. Por ello, propone que se examine la idoneidad de los mecanismos actuales para ocuparse de la ayuda para el comercio regional y transnacional y, en cooperación con otras partes interesadas, se analicen i) las oportunidades ofrecidas por el MI reforzado, ii) la ampliación de los actuales instrumentos del Banco y iii) un fondo multilateral independiente.
- El personal del Banco y del Fondo considera conveniente reforzar la evaluación de las necesidades de ajuste para poder utilizar mejor los mecanismos de asistencia existentes y, en los casos en que los efectos del ajuste sean especialmente severos, promover la coordinación de las instituciones financieras internacionales con otros donantes para ofrecer un conjunto de medidas de asistencia adicional en forma de donaciones o préstamos, según convenga. Al mismo tiempo, formula serias reservas acerca de la conveniencia y eficacia de un fondo independiente para hacer frente a los problemas del ajuste, dada la existencia de otros mecanismos y la necesidad de considerar el ajuste como parte de un conjunto global de reformas normativas internas y de planificación económica.

Reforzar el MI

38. El MI es un instrumento potencialmente poderoso para ayudar a los países a generar e incorporar un programa de comercio y competitividad en sus estrategias nacionales de desarrollo. En cuanto mecanismo para la inclusión del comercio en las estrategias de lucha contra la pobreza, en que las prioridades de los países se identifican en función de diagnósticos sólidos (EDIC), representa el cauce más eficaz para que el comercio pueda aprovechar los flujos de ayuda ya existentes o adicionales. El MI tiene dos objetivos fundamentales: i) incorporar el comercio en la estrategia de lucha contra la pobreza de los PMA, tanto para lograr una mayor coherencia normativa como para conseguir

financiamiento adecuado de los proyectos relacionados con el comercio, y ii) contribuir a la prestación coordinada de asistencia técnica relacionada con el comercio en respuesta a las necesidades identificadas en los PMA. Los grandes principios en que se basa el MI son el protagonismo de los países, la coherencia y la asociación.

39. Es mucho lo que se ha conseguido hasta la fecha en el contexto del MI:

- Para finales de 2005 se habrán realizado talleres sobre los EDIC y la validación nacional en 21 países. Otros siete PMA han iniciado el proceso, y nueve más han solicitado su participación.
- Al final de mayo de 2005, se habían aprobado 22 proyectos de la ventanilla II¹⁸, por un total de US\$8 millones, que abarcaban diferentes áreas, desde el fortalecimiento de la capacidad de negociación (Camboya, Madagascar, Etiopía) o la recopilación y difusión de información sobre las exportaciones (Yemen) hasta el apoyo técnico e institucional sobre sectores específicos (por ejemplo, Burundi, Etiopía, Senegal).
- Al final de abril de 2005, 17 donantes del MI, con inclusión del Banco, habían prometido un total de US\$30,2 millones al Fondo Fiduciario del MI. Si bien se ha establecido una base sólida de diagnóstico, el financiamiento global, en particular para proyectos complementarios de asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad, ha sido modesto.

40. El MI goza de fuerte apoyo entre los donantes y los PMA¹⁹. En los PMA donde se ha implantado, el MI ha contribuido a aumentar los conocimientos sobre las cuestiones comerciales, ha facilitado el diálogo intragubernamental sobre comercio y crecimiento, y ha logrado una mayor sensibilización sobre una gran variedad de reformas complementarias, necesarias para la integración del comercio. Los donantes han comprobado que el MI es un marco común y una base de conocimientos de gran utilidad para el diseño de la asistencia relacionada con el comercio. En términos generales, ha permitido un diálogo más fluido sobre el comercio entre los PMA, las partes interesadas dentro de sus países, los donantes y los organismos relacionados con el comercio.

41. Por otro lado, el MI debe superar considerables desafíos para incorporar el comercio en el proceso de las estrategias de lucha contra la pobreza y traducir los estudios de diagnóstico en medidas de aplicación. Entre esos desafíos cabe señalar los siguientes:

¹⁸ La ventanilla II del MI es un mecanismo de transición cuyo objetivo es financiar proyectos pequeños y prioritarios de asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad, antes de incorporar las conclusiones de los EDIC en las estrategias de lucha contra la pobreza y el posterior financiamiento de los donantes. La ventanilla II aporta actualmente un máximo de US\$1 millón para cada país. Véase el Anexo II.

¹⁹ La Declaración de Doha ratificó el MI como modelo viable para el desarrollo del comercio de los PMA e instó a todos los interesados en el desarrollo a que incrementaran significativamente las contribuciones al Fondo Fiduciario del MI. *Op cit.* párr. 43.

insuficiente capacidad nacional, falta de seguimiento sistemático, financiamiento insuficiente e incierto y respuesta variable de los donantes a las prioridades de los EDIC (en el Anexo II puede verse una descripción más detallada sobre los logros y los inconvenientes observados en el MI tal como se está aplicando en la actualidad). El MI reforzado podría responder a esos desafíos de las siguientes maneras: i) respaldando la creación de una fuerte capacidad de iniciativa de los países en el sector del comercio; ii) promoviendo el desarrollo de una estrategia coherente para el comercio y la competitividad; iii) respaldando este impulso al comercio con un programa renovable de varios años de fortalecimiento de la capacidad, y iv) fomentando una mayor coordinación de los donantes en relación con la ayuda para el comercio, por conducto tanto multilateral como bilateral.

42. Con este fin, el MI financiaría dos tipos de actividades principales:

- ***Programas de asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad de varios años***, relacionados, por ejemplo, con la política y estrategia comercial, el fortalecimiento de las instituciones y funciones comerciales básicas, ciertas reformas administrativas/normativas, la coordinación intragubernamental y las capacidades/iniciativas del sector privado. Ello comprendería una gran variedad de actividades, incluidas las previstas ahora en las ventanillas I y II²⁰ a través del actual MI y proyectos de menor magnitud para abordar las cuestiones relacionadas con la demanda²¹.
- ***Preparación de proyectos***: El MI reforzado intensificaría los vínculos entre las necesidades en gran escala identificadas en los EDIC (por ejemplo, la infraestructura fundamental relacionada con el comercio) y el financiamiento de los donantes para la preparación de proyectos en áreas prioritarias. Luego, las propuestas de proyecto terminadas podrían someterse a la consideración de los donantes.

43. El MI reforzado requeriría financiamiento *previsible y de varios años*, cuyos recursos ascenderían a una suma de entre US\$200 millones y US\$400 millones, desembolsados en un

²⁰ La ventanilla I del Fondo Fiduciario del MI se utiliza fundamentalmente para ofrecer a los países que reúnan los debidos requisitos recursos financieros por valor de hasta US\$300.000 para estudios de diagnóstico (EDIC). La función de la ventanilla II se explica en la nota al pie 18, *supra*.

²¹ Los proyectos dependerían de las necesidades y prioridades de los países pero podrían incluir los siguientes componentes: fortalecimiento de la capacidad normativa en relación con el comercio (capacitación, financiamiento para el personal o expertos externos); aduanas (valoración, informatización, gestión de riesgos); normas (capacitación, mejora de la legislación, vigilancia y acreditación internacional), desarrollo de los organismos dedicados a la promoción de las exportaciones y de la inversión o de asociaciones industriales del sector privado; apoyo sectorial (desarrollo de productos, análisis de políticas, mejora de la cadena de abastecimiento), y elaboración de marcos normativos e institucionales en apoyo de la liberalización de los servicios o en las zonas francas de elaboración de productos para la exportación. El MI reforzado podría incorporar el actual financiamiento de la ventanilla II o, en el caso de los países de la ventanilla II, podría aplicarse de forma secuencial.

período inicial de cinco años²². El financiamiento continuaría adoptando la forma de donaciones, no de préstamos. Se necesitarían también *estructuras reforzadas en los países* para pasar de los diagnósticos a la acción (Recuadro 1), junto con *una mayor vinculación con los procesos de los donantes* para multiplicar los recursos multilaterales y bilaterales destinados a la ayuda para el comercio. Por ejemplo, para favorecer la incorporación en los programas de los países, la Secretaría del MI podría colaborar con éstos para realizar un seguimiento proactivo, junto con los donantes, en caso necesario. Se intensificarían también los vínculos entre el MI y los programas del Banco Mundial en los países, aprovechando el creciente interés por el comercio y el crecimiento en los programas del Banco (véase, por ejemplo, el Plan de acción de África). Se intensificaría también el *compromiso del MI con el sector privado y la sociedad civil* (Recuadro 1).

44. La mejora del *seguimiento y la administración* es un componente esencial del MI reforzado. El MI debería llegar a ser sostenible y estar plenamente financiado, con recursos suficientes para garantizar su funcionamiento profesional. Indudablemente, con esta ampliación, es importante que se preste la debida atención a las reformas necesarias en la estructura de gobierno del MI en el plano mundial. El MI reforzado podría revisarse después de tres años, para introducir los ajustes necesarios y explorar la posibilidad de ulterior ampliación.

45. El funcionamiento del MI actual es competencia del Comité Directivo del MI y deberá llevarse a cabo un examen más atento de las reformas necesarias en consulta con las partes interesadas del MI. No obstante, habida cuenta de las preocupaciones manifestadas por algunos donantes y las cuestiones estructurales señaladas en evaluaciones anteriores del MI (Anexo II), en el Recuadro 1 se formulan algunas ideas iniciales sobre un posible planteamiento para mejorar el funcionamiento y los resultados del MI en los países.

Recuadro 1. Posible modelo para el fortalecimiento institucional del MI en los países

Un primer paso sería el establecimiento, con ayuda del MI, de un organismo nacional de aplicación del MI (ONA), con personal especializado en comercio y operaciones. El ministerio de comercio continuaría desempeñando un papel fundamental, pero podría pensarse en la posibilidad de adscribir el ONA a un ministerio económico clave (por ejemplo, el ministerio de hacienda o de planificación), o vincularlo con él de alguna manera. Un aspecto decisivo será garantizar la eficacia del ONA.

La primera labor importante del ONA sería establecer un plan general de aplicación de cinco años, en que la matriz de los EDIC se traduciría en temas prioritarios y plazos para el fortalecimiento de la capacidad. Luego, en consulta con los donantes (por ejemplo, conferencias de seguimiento de los EDIC), el ONA identificaría las deficiencias cuando las actividades actuales o previstas no responden

²² Esta cifra está basada en una evaluación sobre las necesidades de asistencia técnica y el fortalecimiento de la capacidad (pero no la inversión) en determinados EDIC y trata de ofrecer una orientación general sobre las dimensiones del aumento previsto. Si bien está basada en estimaciones de 40 clientes activos en el marco del programa, la cantidad exacta por país variaría de acuerdo con las necesidades y circunstancias y la eficacia del país al aplicar el MI.

a las necesidades. Es probable que se registren dos deficiencias fundamentales en el fortalecimiento de la capacidad y la preparación de los proyectos, aspectos ambos que se financiarían con cargo al Fondo Fiduciario del MI. Luego, el ONA solicitaría y examinaría las propuestas de proyecto sobre esos temas prioritarios.

El ONA supervisaría también la ejecución y promovería el comercio en la planificación económica/estrategia de lucha contra la pobreza. Un comité normativo intragubernamental, junto con el sector privado y grupos de asesoramiento de la sociedad civil, ofrecerían actividades adicionales de supervisión y asistencia.

Los proyectos podrían ser de procedencias muy distintas, con inclusión del sector privado y las ONG, y serían otorgados por el administrador del Fondo Fiduciario, que gestionaría los desembolsos y encargaría exámenes independientes periódicos de las carteras de proyectos y del funcionamiento del ONA en los distintos países del MI. La asignación de recursos para tramos de proyectos posteriores se basaría, en parte, en la calidad del desempeño.

La supervisión global correría por cuenta del Comité Directivo del MI. La Secretaría del MI gestionaría a los coordinadores regionales, para que respaldaran los ONA de los países, y una lista de expertos, para que asesoraran sobre propuestas concretas y buscaran la coordinación con los ONA en los países y el administrador del Fondo Fiduciario.

Requisitos

46. Deberían formularse criterios adecuados de admisibilidad, entre los que podrían incluirse el sistema de gobierno, la capacidad de absorción y el compromiso demostrado por llevar adelante un programa integrado de comercio. Las asignaciones en curso estarían sujetas a un examen basado en el desempeño (Recuadro 1), con lo que se promoverían los efectos de demostración y enseñanza mutua entre los países del MI.

47. Si bien el MI ha sido tradicionalmente un programa reservado a los PMA, desde una perspectiva del desarrollo debería considerarse la posibilidad de ampliar el MI a otros países de ingreso bajo, por ejemplo, otros países que pueden recibir financiamiento únicamente de la AIF (Anexo III). No obstante, los PMA han manifestado gran preocupación por la posible ampliación del MI (Anexo I) y el posible deterioro de sus beneficios. Una posibilidad de conjurar estas preocupaciones sería la creación de una ventanilla independiente para financiar a los países no incluidos en el grupo de los PMA.

Inclusión de una ventanilla regional/transnacional

48. Otra mejora del MI podría ser la creación de una ventanilla independiente para financiar los diagnósticos de los impedimentos regionales o transnacionales al desarrollo del comercio (por ejemplo, corredores regionales de transporte, normas, enfermedades o plagas). Una ventanilla de diagnósticos regionales en el marco de los EDIC podría examinar también la viabilidad y conveniencia de soluciones regionales a los problemas de capacidad del comercio, como los organismos regionales de normalización, la infraestructura o los marcos reguladores. Las solicitudes de EDIC regionales aparentemente justificadas requerirían el apoyo de todos los países afectados, pero se financiarían con cargo a una ventanilla

independiente y no se incluirían en la asignación de los países individuales. Los EDIC regionales deberían afectar al menos a uno de los PMA, pero no se limitarían únicamente a esos países.

Recursos para la ejecución

49. Además de los US\$200 millones a US\$400 millones para los países del MI (véase el párrafo 43, *supra*), un corolario esencial para el MI reforzado sería una mayor voluntad de los donantes de financiar la ayuda para el comercio a través de las estrategias de lucha contra la pobreza (con ello se mantiene la actual estructura del MI, en virtud de la cual los donantes pueden contribuir al Fondo Fiduciario del MI y/o financiar las necesidades de ayuda para el comercio a través de la estrategia de lucha contra la pobreza). Además, se requerirán recursos adicionales para una aplicación más eficaz del MI tanto a escala nacional como mundial. Por ejemplo, en el escenario previsto en el Recuadro 1, el Fondo Fiduciario del MI financiaría las operaciones de las ONA en los países, la lista de expertos, los asesores regionales y los costos del administrador del Fondo Fiduciario. El MI reforzado supondrá también algunas consecuencias en materia de recursos para los grandes organismos de ejecución del MI (OMC, PNUD, CCI, Banco Mundial), que deberían tenerse en cuenta para ampliar sustancialmente los esfuerzos del MI.

Ayuda transnacional y regional para comercio

50. Si la aplicación es decidida y bien orientada, el MI reforzado debería abordar la mayor parte de las necesidades de ayuda para el comercio mediante el aumento de la capacidad de los países para incorporar las necesidades del comercio al proceso de las estrategias de lucha contra la pobreza, y la mayor disponibilidad de los donantes a ofrecer fondos destinados a la ayuda para el comercio, en particular en el contexto del programa de crecimiento y de la estrategia de lucha contra la pobreza.

51. No obstante, el proceso de estrategia de lucha contra la pobreza centrado en los países quizá no sea el más adecuado para garantizar la consideración de las cuestiones regionales, entre otras las identificadas más arriba en los EDIC regionales. Los proyectos regionales o transnacionales podrían ser especialmente importantes para los países pequeños, pobres o sin litoral, que dependen de la actuación de un país vecino para quien el tema quizá no revista gran prioridad. Por ejemplo, las carreteras que Rwanda necesita para tener acceso a los puertos de Mombasa o Dar es Salaam requieren la cooperación de Kenya, Uganda y Tanzania, pero para estos países las carreteras del interior ocupan un lugar bajo entre sus prioridades. Los países pequeños, muy pobres o sin litoral suelen tener que hacer frente a las numerosas demandas, algunas veces contradictorias, a que se ven sometidos los recursos actuales de los donantes dentro de su proceso de estrategia de lucha contra la pobreza y podrían beneficiarse de un mecanismo regional y eficaz en función de los costos orientado al comercio, como los laboratorios regionales para la evaluación de la conformidad o, potencialmente, los marcos regionales de infraestructura o reglamentación para contribuir a la liberalización de los servicios, por ejemplo, la electricidad o las telecomunicaciones.

52. En este contexto, el personal del Banco y del Fondo considera conveniente seguir explorando la idoneidad de los mecanismos actuales para hacer frente a las necesidades de ayuda regional o transnacional para el comercio. Como parte de este examen, el personal de ambas instituciones, en cooperación con otras partes interesadas, examinaría los siguientes aspectos: i) las oportunidades ofrecidas por el MI reforzado; ii) la ampliación de los actuales instrumentos del Banco, y iii) un fondo multilateral especializado para ofrecer cofinanciamiento a los proyectos regionales²³. El personal del Banco y del Fondo presentaría sus conclusiones al Comité para el Desarrollo y al CMFI en las reuniones de primavera de 2006.

53. La exploración de la conveniencia y viabilidad de un fondo no debería prejuzgar una decisión final, que debería estar basada en los siguientes principios:

- El fondo debería ofrecer cofinanciamiento en forma de donaciones para respaldar proyectos claramente vinculados con el comercio, en estrecha coordinación con los bancos multilaterales de desarrollo, bancos regionales de desarrollo y otros organismos competentes.
- El fondo debería complementar, pero no superponerse, a los mecanismos existentes.
- El fondo tendría en cuenta la mayor variedad posible de organismos de ejecución. Se alentaría la intervención del sector privado.
- La estructura de gestión sería ligera pero sin renunciar a la rendición de cuentas, y aprovecharía en la medida de lo posible el personal especializado y los sistemas ya existentes, y todos los costos serían sufragados íntegramente por el fondo.

Consideración de los costos del ajuste

54. La liberalización del comercio crea problemas de ajuste para algunos países, que en ciertos casos son relativamente grandes. Los países que sufren crisis de ajuste a raíz de la liberalización del comercio, por ejemplo, como consecuencia de la Ronda de Doha, entre otros posibles factores, deberían contar durante el período de transición con ayuda de la comunidad internacional. La clave es i) una identificación clara y objetiva de esos países y ii) la comprobación de que reciben asistencia en el marco de los mecanismos existentes.

²³ Un fondo independiente podría favorecer soluciones regionales a los problemas y ayudar a promover la integración regional entre los países pobres. El cofinanciamiento en forma de donación de un posible fondo podría incluir, entre otros: la preparación de proyectos; la capacitación y asistencia técnica (por ejemplo, capacitación del sector privado o de los organismos nacionales de normalización sobre las normas regionales recientemente adoptadas); fortalecimiento de la capacidad; infraestructura (por ejemplo, construcción de una carretera de acceso a un puerto), y supervisión y evaluación de proyectos. Podría ser necesario el apoyo de todos los países afectados y podría darse prioridad a las propuestas relacionadas con países de ingreso bajo. Podrían ser también objeto de financiamiento prioritario las cuestiones identificadas en los EDIC nacionales o regionales, pero sin excluir otras cuestiones.

55. En respuesta a esas preocupaciones, el personal del FMI y del Banco Mundial propone una colaboración estrecha con nuestros países miembros para:

- evaluar el carácter y magnitud de las posibles necesidades de ajuste;
- colaborar con los países para formular políticas encaminadas a resolver los principales obstáculos al comercio y controlar el efecto sobre los grupos de población afectados²⁴, y
- ofrecer asistencia con los mecanismos existentes (por ejemplo, financiamiento del Banco y del Fondo, con inclusión, en el caso del FMI, del MIC) y, cuando se compruebe que en un país los costos del ajuste son especialmente gravosos, coordinar las iniciativas con otros donantes para ofrecer medidas adicionales de asistencia en forma de donaciones o préstamos, según convenga.

56. Podrían realizarse análisis de los efectos del ajuste en el contexto de la labor habitual del personal o en forma independiente y previa petición de los interesados, en consulta con otras organizaciones internacionales competentes. No se trata de realizar estos análisis en todos los países, sino en aquellos en que se observen señales de una fuerte crisis de ajuste. Según cuál sea el número de estos países, la realización de dichos análisis podría tener repercusiones en los recursos tanto del Banco Mundial como del FMI.

57. En esos exámenes podrían analizarse los efectos económicos de la reforma comercial, realizada por iniciativa multilateral o unilateral o como consecuencia de acuerdos regionales (en la práctica, a veces es difícil separar esos efectos)²⁵. Entre los probables candidatos para dichos análisis podrían incluirse (entre otros) los países afectados por la eliminación de los contingentes de los textiles, los países afectados por la erosión de las preferencias, los países importadores netos de alimentos²⁶ y los países que están llevando a cabo programas

²⁴ Ello estaría en contradicción con la carta conjunta de las máximas autoridades del FMI y del Banco Mundial a la OMC antes de la Conferencia Ministerial de Cancún (“IMF and World Bank Announce Plans to Support Developing Countries with Trade-Related Adjustment Needs in WTO Round”, Comunicado de prensa No. 03/140, 21 de agosto de 2003. Disponible en: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2003/pr03140.htm>).

²⁵ El análisis de las crisis relacionadas con el ajuste podría considerar también, por ejemplo, los siguientes aspectos: en qué medida las crisis relacionadas con el ajuste y resultantes de la liberalización regional podrían compensarse con las mejoras debidas a la liberalización multilateral; posibilidades de mejorar la captación de ingresos con aranceles más bajos y la reforma aduanera; calendario probable para el ajuste; tasas de utilización del acceso preferencial (en particular, como consecuencia de las estrictas normas de origen); alcance de la liberalización de los productos sujetos a preferencias, y características regionales, sociales, de género y de otro tipo de las industrias/grupos afectados.

²⁶ Sin poner en duda que los beneficios de la eliminación de las subvenciones a la exportación compensen con creces las pérdidas registradas desde el punto de vista de los países pobres, es posible que, cronológicamente, los efectos negativos en los ingresos sean anteriores al aumento de la eficiencia, por lo que algunos países afectados podrían necesitar medidas de sostenimiento de los ingresos durante la transición.

importantes de reforma comercial, en particular reducciones significativas de los aranceles aplicados²⁷. Los análisis no se limitarían a los PMA, dado que el objetivo es localizar los países que están sufriendo más intensamente los dos efectos del ajuste. No se limitarían tampoco a las repercusiones macroeconómicas, y podrían aprovechar también los análisis del impacto social y sobre la reducción de la pobreza, del Banco Mundial, como instrumentos para comprobar las repercusiones sobre los pobres y promover medios para mitigarlas²⁸.

58. Los análisis estimarían la escala de los problemas de ajuste y especificarían las respuestas normativas adecuadas y la asistencia necesaria de la comunidad internacional. Podrían servir de base para garantizar que las necesidades de los países se tengan debidamente en cuenta en los actuales programas respaldados por el Banco —y el Fondo— (Anexo IV) y para recomendaciones sobre el aumento de la asistencia de los donantes bilaterales en el contexto del proceso del Grupo consultivo/estrategia de lucha contra la pobreza²⁹. Cuando se compruebe que un país ha sufrido de forma especial las conmociones del ajuste, podría estar justificada la concesión de asistencia adicional, como complemento de la ya disponible. En esos casos, las instituciones financieras internacionales (IFI) podrían ponerse en comunicación con otros donantes para ofrecer un conjunto adicional de medidas de asistencia, otorgando fondos adicionales en forma de donaciones o préstamos, según convenga. Estos análisis se darían a conocer también ampliamente dentro del Banco Mundial y del FMI, para garantizar que en sus conclusiones se reflejen plenamente todas las operaciones en los países.

59. Otra posibilidad propuesta en el proceso de consulta de Ginebra es la creación de un fondo independiente para resolver los problemas que se plantean en algunos países como consecuencia de la liberalización multilateral en el contexto de la Ronda de Doha, y cuyo objetivo principal sería la erosión de preferencias y, quizá, la pérdida de ingresos públicos debido a las reducciones arancelarias y a los efectos de las relaciones de intercambio en los importadores netos de alimentos. Los defensores de este fondo independiente argumentan que es necesario para conseguir mayor apoyo en favor de una liberalización ambiciosa en el marco de la Ronda de Doha.

²⁷ El personal del Fondo ha intensificado ya la vigilancia de los países con vulnerabilidades relacionadas con el comercio (como se observa en el Anexo IV), así como las de los efectos indirectos de las políticas comerciales de los grandes países industriales y de ingreso mediano.

²⁸ El análisis del impacto social y sobre la reducción de la pobreza examina los efectos distributivos de las reformas normativas en el bienestar de diferentes grupos de partes interesadas, con especial atención a los pobres y vulnerables. Desempeña un papel importante en la elaboración y aplicación de la estrategia de lucha contra la pobreza en los países en desarrollo y se ha utilizado para analizar los efectos en las condiciones sociales y en la lucha contra la pobreza debidos a diversas reformas en distintos sectores y regiones.

²⁹ Algunos proyectos relacionados con el ajuste (por ejemplo, reconversión profesional de los trabajadores) podrían financiarse en el marco del MI reforzado, en el caso de que figurara entre las prioridades del país en cuestión.

60. No obstante, el personal del Banco y del Fondo no cree que un fondo de ajuste independiente represente la utilización ideal de la ayuda adicional para los recursos destinados al comercio. Además del riesgo de politización, ese fondo presenta varios inconvenientes y pocos beneficios:

- Las necesidades de ajuste no deben considerarse en forma aislada, sino como parte de un conjunto general de reformas normativas y de planificación económica en los países.
- Existen ya varios cauces que permiten ofrecer asistencia para los casos de ajuste, en particular en el contexto de una evaluación económica global, por ejemplo, el MIC del FMI y los préstamos para ajuste estructural del Banco Mundial (Anexo IV)³⁰.
- Los testimonios disponibles indican que los problemas graves de ajuste resultantes de la erosión de las preferencias se limitarán a un número relativamente pequeño de países. Además, la erosión de las preferencias plantea cuestiones de alcance bilateral y multilateral.
- Los efectos en los ingresos públicos como consecuencia de las reducciones arancelarias de los países de ingreso bajo en el contexto de la Ronda de Doha dependerán del grado de liberalización conseguido. Los efectos fiscales de las reformas comerciales unilaterales y del PDD pueden resolverse con los servicios financieros ya existentes de las IFI.
- El costo de establecimiento de un fondo, que duplicaría los mecanismos actuales, podría redundar en perjuicio de la disponibilidad de recursos destinados a otros planteamientos de la ayuda para el comercio, como los que se describen en este documento.

61. Estamos convencidos de que este planteamiento —mejora del diagnóstico para hacer posible una mejor utilización de los mecanismos de asistencia existentes, con coordinación para medidas adicionales de asistencia cuando los efectos del ajuste sean especialmente severos— debería ser suficiente para garantizar una respuesta adecuada, tanto de las IFI como de los donantes bilaterales, ante los problemas del ajuste.

D. Conclusiones y recomendaciones

62. El personal del Banco y del Fondo recomienda que el Comité para el Desarrollo y el CMFI:

³⁰ El personal del Fondo está experimentando ya el concepto de tramo flotante, que se menciona en la nota sobre Ayuda para el comercio enviada al Comité para el Desarrollo y el CMFI en las reuniones de primavera.

- a) *Ratifiquen el MI reforzado descrito más arriba (párrafos 41-49), con inclusión de financiamiento previsible para varios años del orden de US\$200 millones a US\$400 millones, durante un período inicial de cinco años.*
- b) *Confíen al personal del Banco y del Fondo el mandato de explorar la idoneidad de los mecanismos existentes para gestionar la ayuda regional o transnacional para el comercio y, en cooperación con otras partes interesadas, examinar i) las oportunidades ofrecidas por el MI reforzado; ii) la ampliación de los actuales instrumentos del Banco, y iii) un fondo multilateral independiente (basado en los principios establecidos en el párrafo 53). El personal del Banco y del Fondo informaría al Comité para el Desarrollo y el CMFI y en las reuniones anuales de 2006 (párrafos 50-53).*
- c) *Aprueben un marco reforzado para evaluar las necesidades de ajuste de manera que puedan utilizarse mejor los mecanismos de asistencia ya existentes, y convengan en que, cuando se observe que un país está sufriendo de forma particularmente severa los efectos del ajuste, las IFI se pongan en contacto con otros donantes para ofrecer medidas adicionales de asistencia en forma de donaciones o préstamos, según convenga (párrafos 54-58).*

Carta de remisión y documento del proceso de consulta de Ginebra



PERMANENT MISSION OF SWEDEN

MISIÓN PERMANENTE DE SUECIA

MISIÓN PERMANENTE DE RWANDA

Ginebra, 29 de julio de 2005

Sr. John Panzer
Director sectorial
Departamento de Comercio Internacional
Banco Mundial

Sr. Hans Peter Lankes
Jefe de División del Departamento de
Elaboración y Examen de Políticas
Fondo Monetario Internacional

Estimados Sr. Lankes y Sr. Panzer:

En su carta del 13 de mayo de 2005 nos preguntaban si estaríamos dispuestas a coordinar, desde Ginebra, un proceso encaminado a lograr una mayor comprensión de las propuestas relativas al MI y la ayuda para el comercio. Dicho proceso se había solicitado en las reuniones de primavera del FMI y del Banco Mundial, celebradas en abril de 2005 en la ciudad de Washington, en las que se hizo hincapié en “la necesidad de ayuda para el comercio” y se pidió a las IFI que colaboraban con otras instituciones para formular propuestas de “asistencia adicional a los países para desarrollar el comercio y mitigar los efectos del ajuste en sus economías”, que se someterían a la consideración de las reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial en septiembre de 2005.

Nos complace ahora poder presentarles el resultado de esas consultas. El documento oficioso adjunto es resultado de un proceso intenso y amplio llevado a cabo en Ginebra durante los dos últimos meses. La primera reunión del grupo presidido por nosotras tuvo lugar el 25 de mayo de 2005. El objetivo era ofrecer una primera oportunidad para que los participantes presentaran y examinaran las propuestas actuales e invitar a otros a aportar nuevas ideas. El grupo estaba integrado por representantes de organismos multilaterales, países donantes y PMA y otros países africanos. En esa primera reunión se presentaron varios documentos y propuestas informales.

En calidad de presidentas, solicitamos la presentación de un documento que sería objeto de debate en la siguiente reunión del grupo, en el cual se sintetizarían las distintas opciones propuestas para reforzar el apoyo. Se formó un pequeño grupo de redacción que celebró varias sesiones antes de la siguiente reunión con el grupo, el 22 de junio. En ella, se formularon varias observaciones y se decidió realizar un intento final de sintetizar las propuestas formuladas hasta

la fecha sobre la iniciativa “Ayuda para el comercio”. Se formó un nuevo grupo informal de redacción y el resultado de esa labor es el documento oficioso que se adjunta a continuación.

Dicho documento está basado en los contactos mantenidos en las reuniones del grupo y en contribuciones anteriores, pero no representa de ninguna manera un texto pactado. Constituye el resultado de los esfuerzos realizados por los autores para reflejar las distintas ideas planteadas en las consultas mantenidas hasta la fecha, y no representa en absoluto un compromiso ni para ellos ni para sus organizaciones.

En resumen, el objetivo es presentar algunas de las distintas razones mencionadas para justificar el apoyo al comercio. Se identifican también algunos principios y criterios básicos para garantizar que el apoyo se preste de manera eficaz, y se exponen algunos detalles sobre las posibles orientaciones futuras, en particular una sección sobre cuestiones de gobierno que deberán abordarse más adelante.

i. En este proceso han intervenido muchas personas a quienes deseamos manifestar nuestro agradecimiento, en particular todos los que han contribuido con documentos oficiales y extraoficiales y los que han dedicado su tiempo a revisar una y otra vez el texto.

Aunque el documento no necesita explicación, nos gustaría hacer hincapié en algunas conclusiones importantes de las consultas. Se presentan argumentos en favor de un mayor apoyo a los países pobres que aceptan la responsabilidad de su propio desarrollo y que se comprometen a hacer del comercio una parte de sus estrategias de desarrollo. Se citan razones numerosas y heterogéneas. Existe la idea común de que los países más pobres necesitan más asistencia en sus esfuerzos por aprovechar las oportunidades del comercio internacional y responder a todos los desafíos que puede crear la reforma del comercio. Es claro el mensaje de que cualquier iniciativa nueva tiene que estar basada en los mecanismos existentes para respaldar el comercio y que no deberían ponerse en peligro las estructuras de cooperación para el desarrollo ya establecidas. El Marco integrado es la base natural de cualquier iniciativa de “ayuda para el comercio”. No obstante, el reforzamiento del Marco integrado debe tener en cuenta que el MI se creó para los países menos adelantados y que éstos continuarán siendo la primera prioridad del MI reforzado. En el documento se presentan además propuestas concretas, más o menos ambiciosas, sobre cómo podría reforzarse la “ayuda para el comercio”: la primera es, fundamentalmente, un MI reforzado, con financiamiento adicional. La segunda está basada en la primera pero prevé considerables compromisos de recursos para garantizar una mejor respuesta a las necesidades identificadas en el proceso del MI. La tercera complementa los dos primeros niveles con un fondo para hacer frente a los costos del ajuste resultantes de la liberalización del comercio.

Creemos y esperamos que el documento aporte al Banco y al Fondo puntos de vista e ideas constructivos para reforzar el apoyo a las iniciativas de ayuda para el comercio, así como propuestas sobre el camino a seguir.

Durante nuestra reunión del 22 de junio, varios participantes señalaron la necesidad de prever un plazo de tiempo para que las capitales respectivas pudieran reflexionar y presentar sus opiniones. Es importante que los gobiernos nacionales se tomen ahora el tiempo necesario para estudiar el documento informal en preparación de los debates previstos para la reunión de septiembre del Banco y del Fondo, pero también para el debate sobre este tema en otros foros.

Muchos, incluidas nosotras mismas, han observado el gran interés existente por este tema en círculos muy ajenos al grupo informal que hemos presidido. Hemos recibido también varias observaciones adicionales sobre el documento. En nuestra última reunión los participantes acogieron con agrado la idea de una reunión informal de “proyección” sobre la ayuda para el comercio en el otoño de 2005, como medio de ampliar el debate y el diálogo con más partes interesadas. De esa manera se podría profundizar el examen sobre la forma de complementar, y quizá instrumentar, el resultado del proceso del Banco y del Fondo sobre la “ayuda para el comercio”. Permitiría también la inclusión de más partes interesadas. Nuestro plan es tratar de organizar alguna actividad con este fin en el próximo otoño. Volveremos a informar sobre ello en su debido momento.

Para finalizar, deseamos manifestarles nuestro agradecimiento por habernos ofrecido la posibilidad de presidir en Ginebra este proceso informal pero importante y constructivo sobre la ayuda para el comercio, y esperamos con interés el resultado de su reunión de septiembre.

Atentamente,

*Embajadora Valentine Rugwabiza,
Misión Permanente de Rwanda, Ginebra*

y

*Embajadora Mia Horn af Rantzien,
Representante Permanente ante la OMC,
Misión Permanente de Suecia, Ginebra*

Se adjunta: INICIATIVA “AYUDA PARA EL COMERCIO”: OPCIONES PARA LOGRAR MAYOR APOYO, documento informal: 20 de julio de 2005

cc: miembros de la OMC en Ginebra

INICIATIVA “AYUDA PARA EL COMERCIO”: OPCIONES PARA LOGRAR MAYOR APOYO

Documento informal: 20 de julio de 2005

I. Introducción

Es un hecho ampliamente aceptado que la mayor integración comercial en los países pobres es una de las claves para acelerar el crecimiento y la reducción de la pobreza. No obstante, los países más pobres han tenido en general muy poco éxito en sus intentos de penetrar en los mercados mundiales o de atraer la inversión.

En las reuniones de primavera del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial celebradas en abril en la ciudad de Washington y en la reunión de los ministros de hacienda del Grupo de los Siete del 11 de junio, “se insistió en la necesidad de ayuda para el comercio” y “se pidió a las IFI que colaboraban con otras instituciones” para preparar propuestas sobre “asistencia adicional a los países con el fin de desarrollar su comercio y mitigar los efectos del ajuste en sus economías”, propuestas que someterían a la consideración de las reuniones anuales del FMI/Banco Mundial en septiembre. El Informe del Secretario General de las Naciones Unidas del 21 de marzo para la Cumbre de Examen del Milenio hacía también hincapié en la importancia de la asistencia adicional relacionada con el comercio, y es de prever que ello se refleje en el resultado de la Cumbre. Más recientemente, la Reunión Ministerial de PMA celebrada en Livingstone pidió un aumento de los recursos y el establecimiento de un mecanismo de ejecución eficaz para el fortalecimiento de la capacidad comercial con el fin de superar los obstáculos relativos a la oferta con que se encuentran los PMA. Ello suponía una mayor eficacia del Marco integrado, entre otros medios mediante un crecimiento significativo de los recursos y un mecanismo financiero adicional, sustancial y previsible para reforzar la capacidad relativa a la oferta y a la infraestructura, la diversificación del comercio en los PMA y la respuesta frente a los desafíos y costos del ajuste para su integración eficaz en el sistema comercial internacional¹. Finalmente, la reunión del Grupo de los Ocho celebrada en Gleneagles del 6 al 8 de julio repitió su anterior llamamiento a las IFI para que formularan propuestas a las reuniones anuales, y acordó también aumentar la ayuda a los países en desarrollo para el fortalecimiento de la capacidad física, humana e institucional en el sector del comercio, con inclusión de algunas medidas para su facilitación. Los miembros del Grupo de los Ocho se comprometieron a ofrecer apoyo adicional al fortalecimiento de la capacidad comercial con el fin de ayudar a los PMA, en particular a los de África, a aprovechar las nuevas oportunidades para el comercio resultantes de una conclusión eficaz del PDD.

¹ Véase la “Declaración de Livingstone”, cuarta reunión de ministros de comercio de los PMA, Livingstone (Zambia), 25 y 26 de junio de 2005 [PMA/IV/2005/4].

Teniendo en cuenta el mandato recibido en la reunión de primavera, el FMI y el Banco Mundial pidieron a las Embajadoras de Rwanda y de Suecia que organizaran en Ginebra consultas sobre la “Ayuda para el comercio”. Se han presentado varios documentos y propuestas informales². La presente nota trata de sintetizar las propuestas recibidas hasta la fecha acerca de la iniciativa “Ayuda para el comercio”³. En la sección II se señalan algunas de las razones citadas en apoyo del comercio. En la sección III se especifican algunos de los principios y criterios clave para garantizar la prestación eficaz del apoyo. En la sección IV se describen detalladamente algunas posibles orientaciones para el futuro. En la sección V se hace hincapié en algunas cuestiones relativas al sistema de gobierno, que deberán abordarse en el futuro.

Este documento se ha preparado únicamente como instrumento de debate, a fin de ayudar a las partes interesadas a aclarar sus opiniones sobre el posible modo de proceder. Es el resultado de los esfuerzos de los autores por captar la gran variedad de ideas presentadas hasta la fecha en las consultas y no representa de ninguna manera un compromiso ni para ellos ni para sus organizaciones.

II. Argumentos en favor del apoyo

Las propuestas recibidas demuestran la conveniencia de incrementar el apoyo a los países pobres que se responsabilicen de su propio desarrollo y se comprometan a hacer del comercio parte de sus estrategias de desarrollo. Se citan varias y distintas razones, entre las que se incluyen las siguientes:

- El desarrollo del comercio debería ser parte fundamental de toda estrategia de crecimiento. El objetivo es la integración, la competitividad y el encauzamiento del comercio hacia el desarrollo, de manera que se promuevan los objetivos de desarrollo del milenio.
- El apoyo para conseguir el éxito de la Ronda de Doha, de manera que los países tanto desarrollados como en desarrollo impulsen una liberalización ambiciosa, generaría beneficios agregados significativos y, por lo tanto, representa un valioso bien público mundial. Los países más pobres necesitan apoyo para hacer realidad los beneficios resultantes de su condición de miembros de la OMC. Además, las negociaciones de la OMC son una carga pesada para los países pobres. Es preciso reforzar la capacidad de negociación y poder contar con las empresas con ese fin. Asimismo, en el caso de algunos países, la aplicación de los acuerdos de la OMC

² Entre los documentos recibidos figuran los del Banco Mundial/FMI, Estados Unidos, Finlandia, Nielson y Panzer, Países Bajos, Prowse y Van den Heuvel.

³ La primera reunión del grupo presidida por las Embajadoras de Rwanda y Suecia con el fin de examinar la ayuda para el comercio tuvo lugar el 25 de mayo de 2005. El grupo está integrado por representantes de organismos multilaterales, países donantes y PMA, así como otros países africanos. Las presidentas solicitaron que se preparara un documento para someterlo al examen de la siguiente reunión del grupo (22 de junio), en el que se sintetizaran las distintas opciones propuestas hasta la fecha para incrementar el apoyo. El presente documento está basado en esos contactos y en las contribuciones precedentes.

puede exigir fuertes costos iniciales, mientras que los beneficios se registrarán sólo más tarde. Por ello, el apoyo a los países de ingreso bajo es importante para impulsar y salvaguardar el sistema de comercio multilateral.

- Una “ayuda para el comercio” más cuantiosa y eficaz (bien orientada, armonizada, en el marco de un plan de varios años y dentro de un mecanismo de ejecución multilateral y eficaz) permitirá a los países pobres que están firmemente comprometidos con el sistema de comercio multilateral hacer realidad su visión y compromiso con el comercio como motor del crecimiento económico y de la lucha sostenible contra la pobreza. Se necesita una “ayuda para el comercio” más abundante y eficaz para los países que sólo obtendrán beneficios del acuerdo de Doha si se realizan inversiones adicionales en productividad, competitividad e infraestructura. No obstante, la “ayuda para el comercio” adicional no es sustituto, sino complemento, de un resultado ambicioso de la Ronda de Doha que dé lugar a una liberalización eficaz, también entre los países en desarrollo.
- Para aprovechar las mejoras en el acceso a los mercados se necesitará una reforma política adicional interna con el fin de facilitar el comercio e impulsar las capacidades relacionadas con la oferta y el comercio. Ello puede afectar a aspectos específicos de cada país, desde estrategias de exportación nacionales y sectoriales y el fortalecimiento de la capacidad institucional hasta la mayor competitividad de las empresas y la infraestructura relacionada con el comercio.
- La promoción del comercio y la inversión en las estrategias de desarrollo de los países ha sido escasa. Hay fuertes razones que aconsejan el fortalecimiento de la capacidad institucional en los países para mejorar la formulación de políticas comerciales y aumentar la coordinación entre los donantes y el gobierno a fin de lograr una aplicación eficaz.
- La mejora sostenida de los resultados de las exportaciones gracias a una base de exportación diversificada, un entorno competitivo de la inversión extranjera, un sector empresarial con espíritu de iniciativa y gestionado profesionalmente y los servicios eficaces de apoyo al comercio contribuyen de forma directa y creciente a la generación de empleo, al desarrollo rural y a la mitigación progresiva de la pobreza.
- El apoyo puede ayudar a facilitar el ajuste en los casos en que la liberalización del régimen NMF puede afectar a algunos países (por ejemplo, preferencias, países en desarrollo importadores netos de alimentos, medidas relacionadas con los ingresos fiscales y costos sociales del ajuste).
- El mayor apoyo a la diversificación del comercio y la integración de acuerdo con el principio NMF ayudará a reducir la dependencia de los países con respecto a las preferencias (y, por lo tanto, aumentar la eficacia, eficiencia y coherencia de la ayuda).

III. Criterios rectores para la prestación eficaz de la ayuda

Los documentos presentados hacían hincapié en la importancia fundamental de la prestación eficaz de la ayuda, demostrada por los resultados concretos conseguidos sobre el terreno. Se citaban múltiples y diversas razones, entre las que se incluían las siguientes:

- El mecanismo de prestación (“Ayuda para el comercio”) debería apuntalar el principio básico de una fuerte coherencia con las políticas de los países y los esfuerzos complementarios de los donantes. La prestación de asistencia debería estar vinculada a resultados cuantificables y debería garantizar la participación de las partes interesadas.
- En lo que respecta a la “ayuda para el comercio”, ningún proveedor de asistencia tiene capacidad de responder a todas las necesidades. Las actividades de los organismos deben responder a las competencias básicas de los proveedores de asistencia.
- Pueden introducirse mejoras en la asistencia al comercio si se ofrece de manera menos fragmentaria, lo que aumentaría su eficacia.
- Se prevé que los recursos de la ayuda aumenten US\$40.000 millones desde ahora hasta el año 2010 (aproximadamente, un incremento del 50%). La ayuda adicional debe asignarse eficazmente de manera que fomente la competitividad y se evite el “mal holandés”. El desembolso de recursos debería vincularse al marco macroeconómico y a estrategias encaminadas a aumentar la productividad. El aumento de la “ayuda para el comercio” basado en el Marco integrado (MI) cumple esos requisitos (véase *infra*).
- El objetivo principal del MI es generar un programa de desarrollo del comercio de amplia base dentro de la estrategia macroeconómica y de desarrollo general de un país y dar prioridad a las necesidades de fortalecimiento de la capacidad a que deben responder los donantes bilaterales y multilaterales. Ello permitiría el apoyo presupuestario directo —cuando convenga—, una fuerte identificación del país beneficiario y la coordinación de los esfuerzos de los donantes.
- La estructura del MI puede conectar los programas de comercio regionales y multilaterales y, por lo tanto, conseguir numerosos beneficios.
- El proceso del MI promueve las prácticas recomendadas en la prestación de la ayuda. El MI, consorcio de partes interesadas en el desarrollo (tanto bilaterales como multilaterales), vincula a las IFI con el sistema de las Naciones Unidas (desarrollo del comercio) y la OMC (normas comerciales).

- No obstante, el planteamiento del MI debe mejorarse notablemente para conseguir el objetivo de una prestación de ayuda eficaz. En la práctica, la aplicación más allá de la fase de diagnóstico requiere sustanciales progresos con respecto al protagonismo y capacidad de ejecución del gobierno, simplificación de la lista de medidas — integrándola en la programación de los donantes— e instrumentos concretos para la participación de representantes dinámicos del sector privado.

IV. Medidas encaminadas a conseguir mayor apoyo (véase el cuadro esquemático adjunto)

Los documentos presentados y los debates mantenidos hasta la fecha permiten identificar tres pilares para lograr mayor apoyo para el comercio. Son los siguientes:

1. mejora del programa de desarrollo del comercio en los países (en el sentido más amplio) a través del MI,
2. creación de un fondo multilateral con el fin de ofrecer financiamiento más previsible y creíble en respuesta a la evaluación de las necesidades relacionadas con el comercio clasificadas por orden de prioridad y
3. una “ventanilla” independiente para las cuestiones de ajuste específicas que afectan a determinados países como consecuencia de la liberalización del régimen NMF (en particular la erosión de preferencias, pero podrían considerarse también otras cuestiones, como la pérdida de ingresos fiscales).

La asistencia en el marco de los tres pilares adoptaría más bien la forma de donaciones y otras modalidades de asistencia, pero no de préstamos, durante un período de 10 años.

Estos “pilares” no se excluyen mutuamente: de hecho, hay amplio consenso en que el primero (un MI reforzado) es un cimiento y un prerrequisito fundamental para los otros dos. El primer pilar es un elemento básico para aumentar el apoyo a la “ayuda para el comercio”, y el fundamento para conseguir apoyo al segundo y al tercer pilar.

Cada uno de los pilares representa diferentes medios a través de los cuales es posible aumentar el volumen de la ayuda destinada al comercio y al crecimiento en el contexto del próximo crecimiento de la ayuda global. Si bien cada uno de los pilares propone un posible cauce multilateral, naturalmente los donantes pueden intensificar la ayuda al comercio mediante sus procesos y programas bilaterales. De todas formas, la coordinación del esfuerzo en torno a las evaluaciones de las necesidades prioritarias de un país resultantes de los diagnósticos sobre el comercio, que a su vez se han evaluado en el contexto del marco macroeconómico del país dentro del proceso de los DELP, mejoraría la prestación de esos recursos. Dado el aumento previsto del volumen de la ayuda durante los próximos años, su desembolso podrá ser más eficaz si se realiza en un marco multilateral.

Los tres pilares reflejan en términos generales las propuestas formuladas hasta la fecha, pero conviene señalar que parecen contar con diferentes niveles de apoyo: el que ha conseguido

mayor respaldo hasta ahora es el primero, mientras que se han formulado algunas preocupaciones acerca del tercero.

En lo que respecta a la cobertura de los países, el Marco integrado es un programa para los PMA, característica que debería continuar revistiendo carácter prioritario. No obstante, se reconoce que los países pobres que no son PMA se encuentran con dificultades semejantes. Debería considerarse la posibilidad de ampliar el apoyo, por ejemplo, a los países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF, en particular a través de una ventanilla de financiamiento independiente, en caso necesario.

1. Reforzamiento del programa de desarrollo del comercio en los países a través de un MI reforzado

El objetivo es perfeccionar el Marco integrado con mejoras prácticas gracias a un mayor compromiso de todas las partes interesadas, en particular un mayor empeño de los países receptores, los donantes, el sector privado y la sociedad civil. No se trata de que todo deba “seguir como antes”, sino de un compromiso firme y serio de ampliación y del logro de resultados visibles en la aplicación del MI con beneficios tangibles. Entre las mejoras se incluiría un programa de varios años de asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad para conseguir que los países tengan la capacidad necesaria para la adopción de políticas de desarrollo del comercio, incluida la formulación de proyectos debidamente presupuestados y su ejecución, así como una mayor programación de los donantes en los países que responda de manera oportuna a las necesidades identificadas en el EDIC. Se incluirían también medidas prácticas, como instrumentos para contar con agentes dinámicos del sector privado y la sociedad civil, un proceso simplificado, en particular la realización de EDIC reforzados y acelerados con una lista limitada de acciones prioritarias que puedan llevarse a cabo de manera realista a breve y mediano plazo, conferencias de donantes específicas del MI y ampliación de los desembolsos del Fondo Fiduciario. Este planteamiento reconoce que son muchas las formas en que los donantes pueden contribuir al fortalecimiento de la capacidad comercial. El MI trata de multiplicar esas contribuciones absteniéndose de imponer una determinada para contribuir a dicho esfuerzo. De esa manera se evita el peligro de sofocar la innovación, se incrementa la probabilidad de participación y se permite a los donantes buscar una mayor eficacia gracias a la flexibilidad. Se necesitarían contribuciones más considerables al Fondo Fiduciario del MI, por encima de las actualmente previstas.

Actividades de “ayuda para el comercio” incluidas

Las actividades reforzarían la capacidad del país de formular su estrategia de desarrollo del comercio, suscitarían amplio interés de las partes interesadas y mejorarían la coordinación entre los donantes y en el seno del gobierno para una aplicación eficaz. Se insistiría en el diagnóstico y el fortalecimiento de la capacidad de desarrollo del comercio. Los diagnósticos consistirían fundamentalmente en EDIC, en los que se incluiría la evaluación de las necesidades consideradas como prioritarias para superar los obstáculos al comercio relacionados con la oferta. Podría incluirse también la evaluación de las necesidades de ajuste.

Las partes interesadas contribuirían a realizar programas plurianuales de asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad para el desarrollo del comercio, a mejorar la capacidad de formulación de políticas comerciales, a aumentar la coordinación intragubernamental para una estrategia de integración comercial, a mejorar la capacidad institucional para el apoyo y el fomento de las exportaciones, a reforzar el papel del sector privado y a lograr una mayor coherencia y eficacia de la ayuda. Un resultado importante de esta iniciativa sería ayudar a los países a elaborar y aplicar (mediante el proceso de estrategias de lucha contra la pobreza) sólidas estrategias de desarrollo comercial, teniendo en cuenta las reformas nacionales, regionales y multilaterales.

Las actividades del MI reforzado podrían permitir obtener una parte mayor de la ayuda identificada para las necesidades comerciales dentro de los procesos de los donantes, por ejemplo, el Grupo consultivo (GC) y las mesas redondas (MR) y de esa manera intensificar el seguimiento de la respuesta bilateral. Podría convocarse una conferencia de donantes una vez realizado el EDIC, es decir, poner en marcha el proceso del Grupo consultivo en vez de esperar a un ciclo ordinario. La mayor coordinación de los esfuerzos bilaterales en torno a las matrices prioritarias de acción del país mejoraría también la entrega de esos recursos y, de hecho, daría al esfuerzo bilateral una resonancia multilateral.

Entre las mejoras del actual MI podrían incluirse medidas específicas, entre ellas las siguientes:

- Calendarios claros para la terminación y validación en un seminario nacional de los EDIC para todos los países del MI actual.
- Medidas para acelerar la terminación de los EDIC y hacerlos más útiles.
- Realización de conferencias de donantes específicas sobre el MI, con un plazo determinado para su celebración.
- Uso más eficaz de los desembolsos de la ventanilla II.
- Iniciativas para conseguir que el sector privado y la sociedad civil respalden los esfuerzos de fortalecimiento de la capacidad aprovechando sus recursos y experiencia.
- Aumento de los recursos para el seguimiento puntual de la asistencia para proyectos.
- Mejor supervisión impulsada por la demanda de las actividades complementarias del MI.
- Servicio de asesoramiento a los países que no son del MI.
- Identificación y divulgación de prácticas óptimas para el fortalecimiento de la capacidad comercial.

Recursos

Este pilar requeriría un compromiso por parte de los donantes para aumentar el financiamiento actual a disposición del MI. Tomando como base ejemplos de actividades similares, el monto necesario podría oscilar entre US\$5 millones y US\$15 millones por país, desembolsados a lo largo de un período de 10 años⁴. Además, deberían tenerse en cuenta los posibles costos relacionados con los cambios necesarios en un sistema de gobierno (como una Secretaría totalmente financiada) (véase el apartado V, *infra*).

Conviene recordar que esta cifra representa el financiamiento adicional necesario para reforzar el MI: no se incluye el apoyo adicional para proyectos relacionados con el comercio que puede obtenerse a través del proceso de estrategias de lucha contra la pobreza. En ese sentido, la cifra de US\$5 millones a US\$15 millones durante 10 años no representa en absoluto el total de la asistencia técnica que se recibirá en el marco del primer pilar.

2. *Un fondo multilateral en respuesta a la evaluación de las necesidades de diagnóstico sobre el comercio clasificadas por orden de prioridad*

El objetivo del primer pilar es desarrollar la capacidad normativa institucional, generar en los países un programa global de desarrollo del comercio y formular, a través de los EDIC, una evaluación de las necesidades relativas a la oferta, clasificadas por orden de prioridad. No obstante, este primer pilar no representa una garantía de que se hagan realidad las prioridades señaladas. Los países en desarrollo han manifestado con frecuencia su preocupación por la insuficiencia de las actividades adoptadas por los donantes para hacer realidad las prioridades relativas a la oferta. El bajo nivel general de los recursos de la ayuda destinados al desarrollo del comercio (sólo el 4% del total) parecería confirmar esa opinión. Lo que se pretende con este pilar es establecer un mecanismo que ofrezca una respuesta más previsible, creíble y oportuna a las necesidades identificadas en los EDIC.

⁴ Un posible comparador es el proyecto de asistencia técnica relacionada con el comercio, llevado a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo, que implica un costo del orden de US\$3 millones a US\$5 millones por país (mediante préstamos, no donaciones). El programa para el Perú tiene un presupuesto total de US\$6,2 millones, de los cuales US\$1,2 millones corresponden a la contribución del Perú, y comprende los siguientes elementos: 1) capacitación del personal (US\$1,5 millones) sobre los siguientes aspectos: negociaciones internacionales, administración y normas de la OMC y las uniones aduaneras, conflictos comerciales y resolución de diferencias, gestión de los sistemas de información, establecimiento de bases de datos y análisis estadísticos de los datos sobre el comercio; capacitación sobre promoción de las exportaciones. 2) Estudios técnicos (US\$1,2 millones): consultores para la realización de estudios analíticos, elaboración de modelos, opciones sobre políticas comerciales para los responsables de la toma de decisiones, con inclusión de las uniones aduaneras, normas de origen, procedimientos aduaneros, políticas de competencia, medidas sanitarias y fitosanitarias y comercio agrícola. 3) Sistemas de información para el comercio (US\$1,5 millones): datos, tratados y acuerdos, marco jurídico, procedimientos burocráticos y administrativos para el comercio. 4) Promoción de las exportaciones (US\$1 millón): fortalecimiento de la capacidad para las instituciones que apoyan las exportaciones. 5) Programa para consultas con las partes interesadas y coordinación de políticas dentro del gobierno (US\$1 millón).

El objetivo sería crear un fondo multilateral para ofrecer recursos destinados específicamente a incrementar la “ayuda para el comercio” y la eficacia del financiamiento existente. Dicho fondo no establecería un proceso paralelo, sino que actuaría a través de los DELP/Grupo consultivo/mesas redondas para garantizar la coherencia de las políticas y la coordinación de los esfuerzos de los donantes, y tener en cuenta las cuestiones relacionadas con la capacidad de absorción. Si bien se alentaría a los donantes a que aportaran recursos al fondo, naturalmente están en libertad de desembolsar los fondos en forma bilateral. Los donantes con una fuerte presencia sobre el terreno y que prefieran ofrecer fondos bilaterales continuarían financiando proyectos utilizando sus propios procesos y mecanismos de financiamiento, igual que con el primer pilar. Como se ha señalado al hablar de éste, la coordinación de los esfuerzos en torno a las matrices de prioridades del país cuenta todavía con la ventaja de mejorar la prestación de estos recursos.

Los recursos del fondo se asignarían proyecto por proyecto, o en forma de apoyo presupuestario para los programas relacionados con el comercio, con una asignación total máxima por país establecida de conformidad con criterios previamente acordados. Sería competencia del país decidir cómo se utilizarían los recursos de acuerdo con las prioridades identificadas gracias a los diagnósticos sobre el comercio. Por ejemplo, si un país da prioridad a las normas o a la facilitación del comercio, podrían asignarse recursos del fondo a través de los DELP/GC/MR. Es el país quien debería elegir un socio institucional adecuado con experiencia sobre normas y facilitación del comercio. Lo que se pretendería con ello es utilizar los actuales organismos asociados del MI, pero sería conveniente ampliar el panorama para incluir otros organismos multilaterales (en particular, los bancos regionales, la FAO y la ONUDI) y también asociados del sector privado. Si bien la participación de uno de los organismos de ejecución podría ser condición necesaria para el cofinanciamiento del fondo, se alentaría el establecimiento de asociaciones más amplias, en particular con inclusión del sector privado. Un fondo de esa magnitud y que realizara proyectos de esta naturaleza suscitaría una serie de cuestiones relativas a la gestión de gobierno (algunas de las cuales se señalan más abajo, en el apartado V).

Distintas actividades de “ayuda para el comercio” incluidas

El objetivo de este pilar sería ofrecer recursos adicionales, previsibles y específicos para actividades identificadas en los EDIC con el fin de superar las limitaciones relativas a la oferta que no son consideradas por el Fondo Fiduciario del MI ni por los donantes bilaterales en el marco del primer pilar. Por ejemplo, podría cofinanciar proyectos de seis organismos del MI u otros organismos aprobados en esferas como la diversificación de las exportaciones, la facilitación del comercio y las normas u ofrecer apoyo presupuestario para los programas relacionados con el comercio. Entre ellos podrían incluirse, por ejemplo, proyectos relativos a las aduanas (informatización, mejora del tránsito), puertos (agilización de las operaciones portuarias, aumento de la capacidad de almacenamiento, dragado); transporte (mejora de las redes viales rurales, mantenimiento vial de los corredores, infraestructura ferroviaria, terminales intermodales), normas (equipo, vigilancia y acreditación internacional), apoyo sectorial (desarrollo de productos, mejora de la cadena de suministros, infraestructura de mercado), energía (electrificación rural), creación de autoridades reguladoras nacionales o regionales en los sectores liberalizados, financiamiento

(financiamiento de las exportaciones y servicios de capital de explotación para las pequeñas empresas) y desarrollo de las zonas francas para la elaboración de productos destinados a la exportación.

No obstante, es poco probable que el fondo adquiriera la escala necesaria para emprender y financiar completamente proyectos de infraestructura en gran escala. Cuando las prioridades identificadas fueran necesidades de infraestructura, podrían sin embargo contribuir en cierta manera al cofinanciamiento (en forma de donación). Una donación del fondo de ayuda para el comercio podría utilizarse, por ejemplo, para financiar un componente específico de un proyecto de infraestructura más amplio, o para reducir el monto o los intereses del préstamo correspondiente.

Los recursos podrían servir también para cofinanciar proyectos asociados con el ajuste, como programas específicos de reconversión profesional de los trabajadores o de fortalecimiento de la capacidad para los cambios administrativos y jurídicos que pueden ser necesarios con el fin de adaptarse a la liberalización, cuando dichos objetivos figuran entre las prioridades establecidas por el país en cuestión.

Recursos

Si bien las necesidades —y los costos asociados— podrían variar considerablemente entre los países, estimaciones preliminares parecen indicar que la asistencia para el fortalecimiento de la capacidad comercial y las limitaciones relativas a la oferta podrían exigir un compromiso de entre US\$40 millones y US\$80 millones por país durante 10 años⁵. Además, deberían tenerse en cuenta los costos adicionales asociados con el sistema de gobierno. Estos recursos serían adicionales con respecto a los fondos necesarios para mejorar la labor de diagnóstico sobre el comercio dentro de los países, que se contempla en el pilar I.

⁵ Los proyectos del Banco Mundial relacionados con el fortalecimiento de la capacidad y las cuestiones relativas a la oferta, pero no con grandes obras de infraestructura, en el sector del comercio han estado general en el intervalo de US\$15 millones a US\$30 millones, desembolsados con frecuencia a lo largo de varios años, con inclusión de proyectos de seguimiento. Podrían citarse como ejemplos algunos proyectos relacionados con los siguientes temas: diversificación de las exportaciones en Bangladesh (US\$32 millones en cinco años); competitividad del sector privado en Uganda (US\$12,3 millones en ocho años); promoción de las exportaciones agrícolas en Senegal (US\$8 millones en siete años); desarrollo del sector privado en Madagascar (US\$23,8 millones en seis años); desarrollo empresarial en Mozambique (US\$26 millones desde 2000) y portal del comercio e inversión en Ghana (US\$50 millones desde 1998). Además, una estimación de costos muy preliminar sobre las prioridades de los EDIC basada en EDIC recientes en Rwanda, Benin y Tanzania parece indicar que los costos ascienden al menos a US\$30 millones por país durante cinco años para atender las necesidades de asistencia técnica y de inversiones básicas en esferas como las normas, las aduanas, la facilitación y la logística de transporte y la energía. Como ilustración de los costos adicionales, una vez que se tiene en cuenta parte del cofinanciamiento para la infraestructura, caber señalar los siguientes ejemplos de financiamiento del Banco para proyectos de infraestructura con un importante componente comercial: Nepal (tránsito multimodal, US\$23,5 millones en siete años); Benin (programa de inversión en el sector del transporte (US\$40 millones en seis años); Lesotho (proyecto de abastecimiento de agua en tierras altas, US\$45 millones desde 1998); Camerún (proyectos del sector del transporte, US\$60,7 millones en ocho años); Côte d'Ivoire (rehabilitación de la red ferroviaria, US\$20 millones en seis años) y Kenya (carretera Nairobi-Mombasa, US\$50,5 millones en ocho años).

3. Un fondo para sufragar los costos específicos del ajuste resultantes de la liberalización del régimen NMF

Puede parecer conveniente asignar fondos para atender necesidades específicas en materia de ajuste resultantes de la Ronda de Doha (en particular para la erosión de las preferencias pero también para otros aspectos del ajuste, incluida la pérdida de ingresos fiscales).

No obstante, el suministro de recursos asignados específicamente a atender las necesidades de ajuste no significa necesariamente que el mecanismo y la respuesta normativa deberán alejarse del planteamiento básico adoptado en los dos primeros pilares. La respuesta normativa y el apoyo para el ajuste deberían enmarcarse en el contexto de la estrategia general y el marco macroeconómico del país. La interrelación entre el programa de política comercial, los diagnósticos del MI y el proceso de los DELP continúa siendo válida. El ajuste a la reforma comercial es sólo una entre las posibles perturbaciones y oportunidades. De hecho, hay también varios servicios gestionados por las IFI cuyo objetivo es ayudar a los países a superar las conmociones provocadas por el ajuste. Una posibilidad en este contexto sería establecer un mecanismo en virtud del cual las IFI, en consulta con otros socios del MI, en particular la OMC y los donantes bilaterales, examinaran aquellas situaciones en que se prevén grandes costos de ajuste y, teniendo en cuenta ese examen, recomendaran, a través de los procesos del Grupo consultivo/DELP, que se ofreciera asistencia especial para el ajuste.

No obstante, puede haber argumentos convincentes de economía política para establecer un mecanismo/ventanilla independiente, sobre todo con el fin de mejorar la dinámica de negociación de la Ronda de Doha. Podría establecerse una ventanilla independiente para determinar las necesidades de ajuste, especialmente en el caso de la erosión de preferencias. Este es un problema económico en algunas naciones (y no necesariamente sólo en los países clasificados como PMA o que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF, sino también en otros países débiles y vulnerables). Por ello, puede considerarse necesario establecer un fondo independiente para resolver sus preocupaciones. De todas formas, se trata de una cuestión bilateral: los países y bloques comerciales que reducen el valor de los compromisos precedentes de acceso preferencial ofrecerían recursos dentro de esta ventanilla, con sujeción a un análisis objetivo de los efectos de la erosión de preferencias.

Si se crea un fondo independiente, habrá que establecer un mecanismo para evaluar de manera más específica los costos resultantes (por ejemplo, probable pérdida de preferencias) y para conseguir financiamiento que permita atender esas necesidades. En lo que se refiere al primer aspecto, como se ha señalado ya en la sección relativa al primer pilar, una opción es realizar una evaluación de las necesidades de ajuste y de las respuestas normativas necesarias en el contexto de la labor de diagnóstico del MI. En el segundo caso, el mecanismo de mediación debería tener en cuenta los programas ya existentes de las IFI.

Distintas actividades de “ayuda para el comercio” incluidas

Una decisión clave será identificar qué costos del ajuste —por ejemplo, pérdidas de ingresos fiscales, deterioro de las relaciones de intercambio para los países importadores netos de

alimentos, necesidades de ajuste social y costos asociados con la erosión de las preferencias— deberían incluirse.

Recursos

Las estimaciones disponibles sobre la erosión de preferencias presentan grandes divergencias, y sus efectos en los diferentes países deberían calcularse por separado. Son varios los factores que pueden influir en dichos cálculos. En primer lugar, el efecto de la erosión de preferencias en un país determinado depende de hasta qué punto se utilizan de hecho las preferencias. El nivel de utilización puede ser bajo debido a problemas de competitividad o a la existencia de estrictas normas de origen; esta última circunstancia puede reducir significativamente los beneficios reales de las preferencias. En segundo lugar, el carácter y alcance de los costos del ajuste dependerán del nivel de ambición de los resultados de la Ronda de Doha; una liberalización tímida o la exención de determinados productos frente a la posibilidad de recortes más radicales podrían disminuir el efecto del ajuste. En tercer lugar, como la liberalización multilateral aportará no sólo costos sino también beneficios —apertura de los mercados para los países pobres, en virtud del principio NMF—, no es del todo claro si el volumen total de la ayuda a un país concreto debería tener también en cuenta los beneficios de la liberalización multilateral. Finalmente, el valor de las preferencias se reduce cuando se ajusta para tener en cuenta los actuales acuerdos preferenciales recíprocos, y ello podría mitigar —y en algunos casos invertir— las pérdidas debidas a la erosión de preferencias como consecuencia de la liberalización multilateral.

De la misma manera, la evaluación de los posibles costos de ajuste para los importadores netos de alimentos debería llevarse a cabo país por país. De todas formas, la mayor parte de los estudios llegan a la conclusión de que incluso una liberalización muy decidida (más allá de lo que normalmente se considera en el contexto de la Ronda de Doha) produciría subidas de precios de los alimentos básicos, en particular de los cereales, del orden del 10% al 15%. Además, la tendencia secular de los precios de estos productos ha sido —y probablemente continuará siendo— a la baja.

V. Sistema de gobierno, mecanismos administrativos y requisitos

Sistema de gobierno: Si bien el objetivo prioritario es identificar cómo funcionará en la práctica un mecanismo de apoyo reforzado y cómo pueden abordarse posteriormente las cuestiones relativas al sistema de gobierno, parece oportuno mencionar brevemente algunas de las repercusiones de cada pilar.

El incremento del apoyo destinado a la “ayuda para el comercio” utilizando el MI de acuerdo con las orientaciones propuestas en el primer pilar provocará cambios en la estructura de gobierno del MI y habrá que establecer una estructura adecuada y conseguir apoyo administrativo.

Como ya se ha mencionado, deben tenerse en cuenta varias cuestiones relacionadas con la organización, entre ellas las siguientes: cómo funcionaría el MI reforzado plurianual (por ejemplo, si las conferencias de donantes deberían ser acontecimientos aislados o celebrarse

periódicamente, y cómo podrían actualizarse los EDIC); cómo lograr un mayor protagonismo de los países, en particular la forma de reforzar en ellos el sistema de gobierno (por ejemplo, fortalecimiento de los comités directivos nacionales, préstamos de profesionales a los ministerios para que ayuden a poner en práctica los EDIC, aumento de los recursos para financiar la presencia de nacionales entre el personal), entre otras razones para promover una mayor participación del sector privado; qué medios existen para conseguir que las funciones de facilitación de los donantes puedan ser más eficaces y que los organismos del MI puedan incrementar su apoyo en los países.

El fondo multilateral propuesto en el segundo pilar plantea problemas adicionales. Por ejemplo, una secretaría del fondo podría divulgar información y gestionar y desembolsar el financiamiento a los organismos de ejecución. Podría facilitar la armonización de las prioridades con los fondos pertinentes, por ejemplo ofreciendo asistencia técnica al proceso DELP/GC/MR para determinar si los proyectos para los que se propone financiamiento del fondo están en consonancia con las prioridades identificadas en el EDIC.

Si hubiera que crear un fondo en el marco del tercer pilar, debería prestarse mayor atención a las estructuras de gobierno en lo que se refiere al mecanismo que deberá establecerse para evaluar el alcance y los costos resultantes del ajuste y para impulsar y administrar (por ejemplo, en lo que respecta a los requisitos y condiciones) el financiamiento de dichas necesidades.

Requisitos: La disponibilidad de recursos adicionales significa que deberían establecerse los requisitos adecuados, entre los que podrían incluirse los relativos al sistema de gobierno, la repercusión en la pobreza, la capacidad de absorción y un compromiso demostrado en favor de un programa de comercio integrado.

Países incluidos: La primera prioridad será la terminación del proceso del MI reforzado para los PMA que cumplan los requisitos del MI. Debería tenerse en cuenta la ampliación de algunas o todas las opciones en países distintos de los PMA, por ejemplo, a otros países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF. Esta ampliación podría realizarse utilizando un planteamiento semejante al MI, pero con una ventanilla de financiamiento independiente.

“AYUDA PARA EL COMERCIO”: OPCIONES PARA LOGRAR MAYOR APOYO

| OPCIONES PARA LOGRAR MAYOR APOYO | MEJORAS INSTITUCIONALES | CONTRIBUCIONES | | | ADMISIBILIDAD | |
|----------------------------------|-------------------------|-------------------------|--|---|---------------|---|
| | | Fondo Fiduciario del MI | Conferencia de donantes (MI, GC, MR)* | | Prioridad | Podría considerarse |
| | | | Integración (incl. en relación con la oferta) | Ajuste | | |
| Primer pilar | ↑ | ↑ | ↑ Programas bilaterales | Diagnósticos | PMA | Financ. AIF, países de ingreso bajo |
| Segundo pilar | ↑↑] | ↑** | ↑ Fondo multilateral ↑ [Programas bilaterales]*** | Programas específicos relacionados con el ajuste | PMA | Financ. AIF, países de ingreso bajo |
| Tercer pilar | ↑↑ | ↑** | . | ↑ Fondo Multilateral ↑ Programas bilaterales | PMA | Financ. AIF, países de ingreso bajo, países débiles y vulnerables |

* Podrían ofrecerse recursos adicionales para algunos proyectos identificados y/o en apoyo del presupuesto.

** Se incluyen en estos pilares las contribuciones adicionales al Fondo Fiduciario del MI en reconocimiento de que el primer pilar es un requisito esencial para el segundo y el tercero.

*** Los programas bilaterales aparecen entre corchetes porque los donantes tienen siempre esa opción.

Marco integrado: Estado de la cuestión

I. Objetivos y modalidad operacional del Marco integrado

El Marco integrado (MI) se estableció por primera vez en la Conferencia Ministerial de la OMC de 1996, en el contexto del Plan de Acción de la OMC para los países menos adelantados (PMA) con el fin de conseguir su participación más eficaz en el sistema mundial de comercio. Las seis instituciones multilaterales participantes son el Banco Mundial, la OMC, el FMI, el CCI, la UNCTAD y el PNUD. Estas instituciones y otros donantes, con sus respectivas competencias, acordaron aunar sus fuerzas y racionalizar la asistencia relacionada con el comercio y entregada a 50 PMA que reunían los debidos requisitos.

El proceso del MI se renovó en 2000 con las mejoras introducidas con el fin de establecer una sólida base de diagnóstico para las estrategias de asistencia al comercio y enmarcar el MI en la nueva estructura de la estrategia de lucha contra la pobreza (ELP). En este nuevo diseño, el MI tiene dos objetivos centrales: i) incorporar el comercio en las estrategias de lucha contra la pobreza de los PMA, tanto para lograr una mayor coherencia normativa como para conseguir financiamiento adecuado de los proyectos relacionados con el comercio, y ii) contribuir a la prestación coordinada de ayuda técnica relacionada con el comercio en respuesta a las necesidades identificadas en los PMA. Los grandes principios en que se basa el MI son el protagonismo de los países, la coherencia y la asociación. Estos principios requieren la coordinación eficaz entre los ministerios y entre los donantes.

Desde el punto de vista operacional, el MI reestructurado tiene dos elementos clave:

- Una estructura de gobierno mejorada, gracias al establecimiento de dos organismos institucionales:
 - Una junta (el Comité Directivo del MI) y una oficina ejecutiva adjunta (el Grupo de trabajo del MI) con sede en Ginebra, cuyo cometido es la dirección estratégica, supervisión y mayor coordinación entre los donantes, los PMA beneficiarios y los organismos.
 - Un centro de coordinación y un comité directivo en el PMA para ayudar a coordinar y fomentar las actividades del MI en el país.
- El establecimiento de un Fondo Fiduciario del MI (FFMI) con una doble ventanilla administrado por el PNUD, que financia los estudios de diagnóstico, normalmente bajo la dirección del Banco Mundial, y actividades complementarias de asistencia técnica de gran prioridad:
 - La fase de diagnóstico es presidida por el Banco. Tras la petición oficial de un gobierno para adherirse al programa del MI, se realiza un examen técnico con el fin evaluar si el país reúne los debidos requisitos. Tras la inclusión en el programa del MI, se utiliza la ventanilla I del FFMI, sobre todo para ofrecer recursos financieros hasta un máximo de US\$300.000 para estudios de diagnóstico sobre la integración del comercio (EDIC) en los países que reúnan los requisitos.

- La fase de asistencia técnica complementaria es de carácter “provisional” y su objetivo es atender las necesidades de fortalecimiento de la capacidad señaladas en la matriz para la acción de los EDIC. La ventanilla II del FFMI ofrece financiamiento transitorio hasta un máximo de US\$1 millón para cada país. Este mecanismo trata de financiar pequeños proyectos prioritarios antes de la incorporación de las conclusiones de los EDIC en los DELP y el posterior financiamiento de los donantes.

II. ¿Cuál es la situación actual del MI?

En el Cuadro 1 se presenta un resumen de la situación actual del MI. Para finales de 2005, se habrán realizado EDIC y talleres nacionales de validación en 21 países. Quince de los talleres ya han tenido lugar y están previstos otros antes de que finalice el año 2005. Siete nuevos PMA han comenzado recientemente su EDIC o lo iniciarán en el otoño de 2005. Finalmente, nueve solicitudes recientes serán objeto de examen técnico para determinar su posible inclusión en el programa del MI para finales de 2005 (véase el Cuadro 1).

Cuadro 1. Participación de los PMA en el MI¹

| EDIC y taller nacional de validación terminados para finales de 2005 | Comienzo del EDIC previsto antes de finales de 2005 | Examen técnico previsto para finales de 2005/comienzos de 2006 |
|--|--|--|
| **21 países** Burundi Camboya Djibouti Etiopía Guinea Lesotho Madagascar Malawi Mali Mauritania Mozambique Nepal Senegal Yemen Zambia <i>Benin</i> <i>Chad</i> <i>RDP Lao</i> <i>Rwanda</i> <i>Santo Tomé y Príncipe</i> <i>Tanzania</i> | **7 países** Angola Burkina Faso Gambia Maldivas Níger Sierra Leona Uganda | **9 países** Afganistán Comoras Guinea Ecuatorial Haití Liberia República Centroafricana República Democrática del Congo Sudán Vanuatu |

¹ Los PMA restantes que pueden participar en el MI más adelante son Bhután, Cabo Verde, Eritrea, Guinea-Bissau, Islas Salomón, Kiribati, Myanmar, Samoa, Somalia, Timor-Leste, Togo y Tuvalu. Son en su mayoría pequeñas economías insulares o países en situación de conflicto. Bangladesh participó inicialmente en la primera fase del MI, pero decidió no participar en el MI reestructurado.

Nota: Los países cuyos nombres aparecen en cursiva son aquellos en los que se espera completar un taller nacional antes de que finalice el año 2005.

En cuanto a la aplicación, los PMA han procedido con presteza a solicitar y ejecutar los proyectos de asistencia técnica en el contexto de la ventanilla II, y el programa se ha ampliado con rapidez. Al final de mayo de 2005, se habían aprobado 22 proyectos de la “ventanilla II” en 12 países, por un total de US\$8 millones. Los proyectos financiados abarcan diversas áreas, desde el fortalecimiento de la capacidad de negociación comercial (Camboya, Madagascar, Etiopía) o la recopilación y difusión de información relativa a las exportaciones (Yemen) hasta el apoyo institucional y técnico para sectores específicos (por ejemplo, Burundi, Etiopía, Senegal). Conviene señalar que, si bien en la matriz de los EDIC se especifican las necesidades de asistencia técnica y de inversión para lograr la integración comercial, los proyectos de infraestructura física de dicha matriz no pueden recibir financiamiento en el contexto de la ventanilla II. Al final de mayo de 2005, 17 donantes del MI, incluido el Banco, habían prometido un total de US\$30,2 millones (Cuadro 2). No obstante, conviene señalar que estos proyectos representan sólo una parte de las necesidades identificadas en los EDIC (véase el Recuadro 1).

Cuadro 2. Resumen de las cuentas del Fondo Fiduciario del MI: totales agregados

(al 31 de mayo de 2005)

| | Promesas | | Transferencias | | Total | |
|---------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Ventanilla I | Ventanilla II | Ventanilla I | Ventanilla II | Promesas | Transferencias* |
| Totales | US\$16,0 millones | US\$14,2 millones | US\$15,4 millones | US\$12,3 millones | US\$30,2 millones | US\$27,9 millones |

* Se incluye el ajuste correspondiente a los ingresos por concepto de intereses retenidos (US\$200.000).
Fuente: PNUD

Recuadro 1. ¿Qué hemos aprendido de los EDIC?

Los EDIC contienen un análisis completo de los obstáculos internos y externos al comercio. Normalmente incluyen información sobre la coyuntura macroeconómica, la política comercial y el acceso a los mercados, el transporte y la facilitación del comercio, las normas de productos, el clima para la inversión, las instituciones de apoyo al comercio, el comercio y la pobreza y los estudios sectoriales.

Las conclusiones de los estudios terminados parecen indicar que las principales trabas al comercio son los obstáculos internos, más que los externos. La mayoría de los PMA gozan de acceso preferencial a los mercados de los países industriales y sus barreras comerciales relacionadas con el régimen NMF son bajas en la mayoría de los productos que exportan actualmente. Los principales desafíos son reducir los problemas relacionados con la respuesta de la oferta y la competitividad: servicios costosos de transporte, tránsito y frontera, retrasos en las aduanas e incertidumbre en las entregas, debilidad de las instituciones de apoyo al comercio, falta de personal especializado en comercialización, normas y exportaciones, excesiva reglamentación comercial, falta de acceso al financiamiento, etcétera. Debido a que la mayoría de los países emprendieron una significativa liberalización de la política comercial durante los últimos años ochenta y en el decenio de 1990, el programa de reforma arancelaria es, en general, relativamente modesto. Quedan pocas restricciones cuantitativas, y los niveles arancelarios medios son comparativamente bajos. No obstante, la liberalización de las políticas comerciales de los países pequeños muchas veces se ve frustrada por las políticas proteccionistas de los grandes países vecinos (por ejemplo, Benin y Chad con respecto a Nigeria; Nepal con respecto a la India). El desfase normativo crea incentivos para el contrabando y la corrupción.

III. ¿Cuáles son los principales logros del MI?

El MI ha contribuido enormemente a aumentar los conocimientos sobre las cuestiones comerciales en los países donde se ha introducido. La fase de diagnóstico del MI ha ayudado a sensibilizar a los países acerca de una gran variedad de reformas complementarias imprescindibles para la integración comercial y ha promovido un diálogo entre los ministerios sobre el comercio y el crecimiento. El conocimiento generado ha ofrecido una base más sólida para diseñar una asistencia adecuada. Muchos donantes consideran que el MI es un marco común muy útil para las intervenciones en las esferas relacionadas con el comercio. Finalmente, el MI ha permitido un diálogo más fluido sobre el comercio entre los PMA, los donantes y los organismos relacionados con el comercio y partes interesadas de los PMA. Se han podido comprobar los beneficios del concepto global de coherencia y asociaciones en búsqueda del objetivo común entre los PMA, donantes y organismos.

IV. ¿Cuáles son las principales deficiencias del MI?

Una evaluación reciente realizada por el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco reconoció que el MI es un marco válido para el fortalecimiento de la capacidad comercial y la coordinación de los donantes, pero destacó también algunas deficiencias. Según ese documento y las observaciones del personal del Banco, sus principales puntos débiles serían los siguientes:

- Hay todavía un desfase entre recursos disponibles y expectativas de los países en desarrollo. De hecho, las matrices de los EDIC señalan numerosas necesidades de inversión y fortalecimiento de la capacidad para conseguir la integración comercial (véase el Recuadro 1), pero muchas veces no se tienen en cuenta debido a la lentitud con que se incorpora el comercio en los DELP (aunque se están consiguiendo algunos progresos; véase el Recuadro 2) y los limitados recursos de la ventanilla II. Las medidas de aplicación continúan siendo en general de breve duración.
- No se realiza un seguimiento sistemático en los países y, por lo tanto, la aplicación muchas veces sufre retrasos. Partes de las matrices de acción no se aplicaron en algunas ocasiones debido a la falta de sensibilización de los donantes y de iniciativa de los países en desarrollo y a los inadecuados planes de ejecución para la matriz.
- La capacidad y protagonismo de los países son todavía débiles. El MI es, en muchos casos, “propiedad” del ministerio de comercio, que asume su dirección. No obstante, la capacidad de este último es, en la mayoría de los casos, insuficiente para tomar la iniciativa en la realización eficaz del MI:
 - Esta capacidad limitada explica con frecuencia el escaso reflejo de las cuestiones comerciales en los DELP y los programas gubernamentales.
 - Para reforzar la aplicación del MI se requiere un compromiso y apoyo más activo del ministerio de hacienda, que muchas veces dirige el

- proceso de estrategia de lucha contra la pobreza, y el de otros ministerios competentes.
- Posteriormente, la respuesta de los donantes más allá de la ventanilla II ha sido débil y ha habido incertidumbre acerca del financiamiento de la matriz del EDIC.
- En el Banco, a pesar de las recientes mejoras, el proceso del MI debe vincularse más eficazmente con las operaciones ordinarias del Banco para que la asistencia relacionada con el comercio se refleje en las estrategias de asistencia a los países.

Recuadro 2. Situación de la integración del comercio en los DELP

Un examen reciente del Banco y el Fondo sobre la presencia del comercio en los DELP arroja algo de luz sobre los progresos en la incorporación del comercio de los DELP, paso fundamental en el proceso de ejecución en los países del MI. Dicho estudio revela que, a pesar de un número relativamente grande de EDIC terminados, muchos de esos estudios eran bastante recientes, por lo que sólo ocho de los 20 países del MI examinados habían terminado el taller de validación del EDIC en la fecha de publicación del DELP. De esos ocho países, tres (Camboya, Mauritania y Nepal) habían incorporado debidamente las recomendaciones del EDIC en los DELP. En dos (Etiopía y Guinea), se observaba que el gobierno estaba tratando de aplicar/incorporar las recomendaciones del EDIC en sus próximos DELP/informes de situación sobre los DELP. Los tres países restantes —Malawi, Lesotho y Senegal— no habían incorporado las conclusiones del EDIC en sus respectivos DELP.

V. Continuación de las mejoras del MI

El actual programa de trabajo del MI finaliza en diciembre de 2005. El Grupo de trabajo del MI está estudiando actualmente los medios de mejorarlo. Habida cuenta de las deficiencias mencionadas más arriba y la oportunidad del MI de desempeñar una función catalizadora más sostenida y aumentar la capacidad comercial a largo plazo, al tratar de mejorarlo deben tenerse en cuenta los siguientes elementos clave:

- Reforzar los mecanismos institucionales de los países (consolidación de los centros de coordinación y los comités directivos) para un seguimiento adecuado.
- Incrementar la capacidad de las autoridades comerciales y otras partes interesadas a fin de incorporar las necesidades comerciales en las políticas y conseguir que se reflejen y se incluyan como prioritarias en los DELP.
- Prestar mayor atención a los resultados, efectos y repercusiones. El MI está todavía demasiado orientado a los procesos. Si bien la generación e intercambio de conocimientos sobre el comercio en general es un factor clave, su inserción en los presupuestos de los países y en los programas de los donantes así como la ejecución eficaz de los proyectos resultantes son requisitos trascendentales.
- Aumentar los recursos para facilitar una mayor aceptación de los gobiernos, organismos y donantes.

- Conseguir un financiamiento más previsible, que permita la planificación de proyectos de varios años.
- Intensificar la colaboración entre el Departamento de Comercio y las regiones, en el Banco, para estrechar los vínculos entre el MI y otras operaciones del Banco.
- Reforzar las asociaciones y el intercambio de conocimientos entre los organismos participantes para lograr una mejor utilización de los recursos y evitar la duplicación de esfuerzos.

El MI reforzado que se describe en el presente documento trata de recoger y abordar estos elementos clave (véanse los párrafos 41 a 49).

Desglose de PMA y países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF, por región

| África (39) | Categoría | Asia oriental(13) | Categoría | Europa y Asia central (10) | Categoría |
|-------------------------|------------------|---------------------------------------|------------------|--|------------------|
| Angola | PMA | Camboya | PMA | Albania | Financ. AIF |
| Benin | PMA | Islas Salomón | PMA | Armenia | Financ. AIF |
| Burkina Faso | PMA | Kiribati | PMA | Georgia | Financ. AIF |
| Burundi | PMA | Mongolia | Financ. AIF | Rep. de Moldova | Financ. AIF |
| Cabo Verde | PMA | Myanmar | PMA | Rep. Kirguisa | |
| Camerún | Financ. AIF | RDP Lao | PMA | Tayikistán | Financ. AIF |
| Chad | PMA | Samoa | PMA | | Financ. AIF |
| Comoras | PMA | Timor-Leste | PMA | | |
| Congo (Rep. del) | Financ. AIF | Tonga | Financ. AIF | Oriente Medio y Norte de África (2) | |
| Congo (Rep. Dem. del) | PMA | Vanuatu | PMA | Djibouti | |
| Côte d'Ivoire | Financ. AIF | Viet Nam | Financ. AIF | Yemen (Rep. del) | |
| Eritrea | PMA | | | | PMA |
| Etiopía | PMA | América Latina y el Caribe (9) | | | PMA |
| Gambia | PMA | | | | |
| Ghana | Financ. AIF | Guyana | Financ. AIF | | |
| Guinea | PMA | Haití | PMA | | |
| Guinea-Bissau | PMA | Honduras | Financ. AIF | | |
| Kenya | Financ. AIF | Nicaragua | Financ. AIF | | |
| Lesotho | PMA | | | | |
| Liberia | PMA | Asia meridional(8) | | | |
| Madagascar | PMA | | | | |
| Malawi | PMA | Afganistán | | | |
| Malí | PMA | Bangladesh | PMA | | |
| Mauritania | PMA | Bhután | PMA | | |
| Mozambique | PMA | Maldivas | PMA | | |
| Niger | PMA | Nepal | PMA | | |
| República Centrafricana | PMA | Sri Lanka | PMA | | |
| Rwanda | PMA | | Financ. AIF | | |
| Santo Tomé y Príncipe | PMA | | | | |
| Senegal | | | | | |
| Sierra Leona | PMA | | | | |
| Somalia | PMA | | | | |
| Sudán | PMA | | | | |
| Tanzanía | PMA | | | | |
| Togo | PMA | | | | |
| Uganda | PMA | | | | |
| Zambia | PMA | | | | |

Ejemplos de mecanismos existentes para hacer frente a las situaciones de ajuste

Mecanismo de Integración Comercial del FMI

El Mecanismo de Integración Comercial (MIC) se introdujo en abril de 2004 para ayudar a los países miembros a superar las dificultades relacionadas con la balanza de pagos que pudieran resultar de la liberalización comercial de otros países —por ejemplo, como consecuencia de la erosión de preferencias, la eliminación de contingentes en el marco del acuerdo sobre el comercio de textiles y recortes en las subvenciones agrícolas en los países de la OCDE. El MIC trata de mitigar las preocupaciones —en particular en los países en desarrollo— acerca del financiamiento de esos déficit de la balanza de pagos. Según investigaciones del Fondo, no es probable que los déficit sean considerables en la mayoría de los países, y con el tiempo podrían verse compensados por los efectos positivos de una mayor apertura del comercio. De todas formas, a corto plazo podrían ser significativos en algunos países.

El MIC no es un servicio especial que aporte nuevos recursos en condiciones especiales. El apoyo financiero para resolver las dificultades de la balanza de pagos resultantes de los ajustes relacionados con el comercio está ya previsto en los actuales servicios de financiamiento del Fondo. Se trata más bien de una política destinada a aumentar la previsibilidad de los recursos disponibles con los mecanismos existentes, si un país prevé un déficit neto de la balanza de pagos como consecuencia de medidas adoptadas por otros países que den lugar a una mayor apertura en el acceso a los mercados de bienes y servicios.

Se prevé que el MIC genere un modesto aumento de financiamiento del FMI, por dos razones. En primer lugar, la insistencia explícita en los ajustes comerciales garantizará que su repercusión se estime atentamente y se incorpore a los programas respaldados por el Fondo. En segundo lugar, el MIC contiene un “mecanismo de desviación” que ofrece a los países una mayor certeza de que podrá disponerse de financiamiento del FMI si el ajuste llegara a ser mayor del previsto.

Cómo funciona el MIC

Un país miembro puede solicitar acogerse al MIC si prevé un déficit neto de la balanza de pagos como consecuencia de medidas aplicadas por otros países que darían lugar a una mayor apertura en el acceso a los mercados de bienes y servicios. Esta medida se introduciría normalmente en el contexto de un acuerdo de la OMC o de algún otro mecanismo que trate a todos los países en forma no discriminatoria¹.

¹ El MIC no incluye las repercusiones de las medidas de “liberalización propia”, por ejemplo, el deterioro de la balanza de pagos de un país como consecuencia de una reducción de sus propios aranceles de importación. No obstante, el Fondo continuará ayudando a sus miembros para prever y gestionar las repercusiones de las reformas nacionales asociadas con los compromisos de la Ronda de Doha, en particular mediante financiamiento en el marco de las políticas existentes del Fondo.

El MIC especifica de qué manera facilitaría el Fondo acceso a sus recursos para atender una necesidad de la balanza de pagos asociada con esos ajustes vinculados con el comercio. En particular el FMI:

- estaría dispuesto a examinar con los países que sufren esos déficit de la balanza de pagos nuevos mecanismos dentro de sus actuales servicios de financiamiento (a saber, tramos de crédito superiores, el Servicio Ampliado del Fondo o el Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza;
- tendría en cuenta las repercusiones previstas del ajuste comercial en la balanza de pagos del miembro al determinar las posibilidades adecuadas de acceso con los mecanismos nuevos y los ya existentes (“mecanismo de punto de referencia”), y
- estaría dispuesto a aumentar los acuerdos en el marco de los procedimientos simplificados si el efecto real en la balanza de pagos resultara ser mayor del previsto (“mecanismo de desviación”).

Dos países han hecho uso del MIC hasta la fecha: Bangladesh y la República Dominicana. En el caso de Bangladesh, el monto aprobado fue de DEG 53,33 millones (US\$78,03 millones, el equivalente del 10% de su cuota en el FMI). En la República Dominicana, el total aprobado en el marco del MIC fue de DEG 21,89 millones (US\$32,03 millones, el equivalente del 10% de su cuota en el FMI).

Además, el FMI ha intensificado su vigilancia de los países con vulnerabilidades relacionadas con el comercio y ha continuado ofreciendo asistencia técnica sobre aspectos comerciales para la reforma aduanera y tributaria². A través de la asistencia técnica sobre la política y administración tributaria, el FMI ayuda a los países a adaptarse a la disminución de los ingresos resultante de las reformas arancelarias.

Financiamiento del Banco Mundial en apoyo de reformas de políticas y ajuste

A continuación se facilita información sobre los programas del Banco Mundial para el financiamiento en apoyo de reformas de políticas en el terreno de la agricultura, como ejemplo de los programas ofrecidos por el Banco para ayudar a los países que se encuentran con problemas de ajuste³.

² En el ejercicio de 2005, el Fondo aportó 2,5 años-persona de asistencia técnica sobre administración de aduanas y una parte significativa de la asistencia técnica ofrecida para la administración de ingresos en general incluía también asistencia sobre administración de aduanas. De la misma manera, la asistencia técnica sobre estadísticas de la balanza de pagos preveía una mejora de la calidad de las estadísticas comerciales.

³ Como ejemplos de programas no agrícolas cabría citar el Crédito de apoyo a la reforma económica en Ghana (US\$110 millones, 2001-2003) y un Crédito de ajuste para la recuperación económica en Togo (US\$50 millones, 1996-1998).

En la agricultura, los proyectos de financiamiento del Banco Mundial y las actividades de análisis y asesoramiento se han utilizado para ayudar a los agricultores con asistencia técnica y apoyo financiero que les permita abandonar los cultivos fuertemente protegidos en el pasado, ayudar a los gobiernos a elaborar programas de sostenimiento de los ingresos y de protección social en favor de los grupos castigados por la liberalización, y formular programas de reconversión profesional.

El apoyo del Banco a las reformas de la política agrícola tiene larga tradición, sobre todo en forma de financiamiento en apoyo de reformas de políticas, pero los resultados han sido muy heterogéneos. Una enseñanza clave es que la capacidad de ejecución gubernamental es un requisito importante, y muchos préstamos para políticas de desarrollo incorporan ahora condiciones que tratan de aumentar esa capacidad o de establecer o reformar las instituciones que pueden contribuir a la realización del programa de reforma. Algunos han ido acompañados de préstamos de asistencia técnica para este fin.

Un ejemplo es el proyecto de reforma agrícola en Turquía, en virtud del cual el gobierno y el Banco acordaron un ambicioso programa de reforma de la agricultura, en que se preveía la eliminación de subvenciones y el sostenimiento directo de los ingresos. En él se tienen en cuenta tanto la política de desarrollo como el financiamiento para fines de inversión.

Los cuatro *componentes de inversión* aportan US\$400 millones para: 1) financiar el apoyo al Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales y la Oficina del Catastro y Registro de la Propiedad Inmobiliaria para el establecimiento de un Registro nacional de agricultores; 2) compensar parcialmente a los productores de algunos cultivos (los que se producían en exceso debido a unos precios de sostenimiento artificialmente elevados) los costos que les supondría emprender actividades alternativas; 3) ayudar a poner en práctica la nueva Ley sobre cooperativas de ventas agrícolas financiando los recortes de mano de obra, el desarrollo institucional de las cooperativas y el fortalecimiento de la capacidad de la institución gubernamental que supervisa el proceso, y 4) financiar servicios de apoyo al proyecto, como campañas de información pública, servicios de asesoramiento, seguimiento y evaluación y actividades de gestión.

La *parte correspondiente a la política de desarrollo* ofrece financiamiento por valor de US\$200 millones en dos tramos iguales de desembolso rápido, condicionados al logro de determinados indicadores de progreso en el programa general de reforma. Un objetivo clave era permitir al gobierno compensar parte del déficit previsto de los fondos necesarios para la primera y la segunda rondas de pagos en concepto de sostenimiento directo de los ingresos en un período de austeridad fiscal.

Países en desarrollo importadores netos de alimentos

El Banco tiene también mecanismos para ayudar a los países en desarrollo importadores netos de alimentos a mitigar las posibles perturbaciones resultantes de cambios estructurales en los cambios mundiales de productos alimenticios como consecuencia de la Ronda de Doha. Mediante su programa reforzado para ayudar a los países a cumplir los nuevos

compromisos en el marco de la Ronda de Doha y a resolver los problemas de la transición, el Banco puede contribuir a que los países hagan frente a las crisis, con toda una gama de actividades de análisis y asesoramiento, préstamos para la reforma de las políticas de desarrollo y financiamiento para fines de inversión.

El financiamiento para la reforma de las políticas de desarrollo es adecuado en aquellos casos en que los países atraviesan una crisis de la balanza de pagos debida a las fuertes subidas de precios y a la necesidad de reformas normativas. Las actividades de análisis y asesoramiento y el financiamiento para la inversión tienen, por ejemplo, los siguientes objetivos:

- Mejorar los sistemas de producción agrícola, de manera que los agricultores locales puedan beneficiarse de la subida de los precios mundiales, con lo que se reduciría la dependencia de los alimentos importados.
- Reestructuración de los sistemas de comercialización de los alimentos para reducir los costos y mantener bajos los precios de consumo, al mismo tiempo que aumenta la parte del precio final percibido por los agricultores.
- Reducción de las partidas posteriores a las cosechas, costos de almacenamiento y gastos de transporte mediante la mejora de los servicios e infraestructura de almacenamiento.
- Reestructuración y privatización de las empresas estatales encargadas de la adquisición y distribución de alimentos y mejora de las políticas de acumulación de existencias de seguridad alimentaria del sector público.

El Banco Mundial es también miembro del Comité de seguimiento establecido en el marco de la Decisión de la Ronda Uruguay sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. El Comité ha podido considerar durante los dos últimos años una propuesta de los PMA y los países en desarrollo importadores netos de alimentos sobre un servicio de garantía que ayudaría a los importadores privados de alimentos de esos países a tener acceso a crédito adicional para el comercio cuando fuera necesario para pagar el sobrecosto de importación de los alimentos en respuesta a fuertes subidas de los precios mundiales de dichos productos.