

LA AYUDA PARA EL COMERCIO: EL CASO DE AMÉRICA LATINA¹

Fernando RUEDA JUNQUERA

✉ frueda@ubu.es

Mariola GOZALO DELGADO

✉ mgozalo@ubu.es

Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Burgos

Resumen. La Iniciativa de la Ayuda para el Comercio, lanzada en 2005 durante la Sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, pretende articular una estrategia coherente de apoyo al comercio como motor del crecimiento en los países en desarrollo. Esta Iniciativa conlleva la asunción –entre otros– de cuatro compromisos básicos por parte de los donantes con respecto a los flujos de ayuda para el comercio: adicionalidad, certidumbre, canalización hacia los países socios más necesitados y adecuación a las prioridades comerciales identificadas por los países socios. El objetivo de este trabajo es identificar y analizar las principales características de los flujos de ayuda para el comercio en el caso de 17 países socios latinoamericanos, valorando hasta qué punto dichas características se adecuan a los compromisos señalados.

Palabras clave: Cooperación al desarrollo; ayuda para el comercio; América Latina.

INTRODUCCIÓN

La Sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Hong-Kong en 2005, lanzó la Iniciativa de la Ayuda para el Comercio (ApC) con el objetivo de articular una estrategia coherente de apoyo al comercio como motor de crecimiento en los países en desarrollo (PED).² La comunidad de donantes ya tenía cierta experiencia con la asistencia técnica relacionada con el comercio, especialmente con la otorgada a los países menos avanzados (PMA) tras la conclusión de la Ronda de Uruguay para ayudarles a cumplir con sus obligaciones en el marco del sistema multilateral de comercio. Con la nueva Iniciativa de ApC, se ha pretendido ir mucho más allá tanto en el alcance conceptual (con la inclusión de la denominada “agenda ampliada de la ApC”, que sobrepasa los límites de la clásica asistencia técnica) como en la cobertura de PED beneficiarios (teniendo en cuenta no sólo a los PMA, sino también a los PED de renta media –entre ellos, los latinoamericanos–).³

Se acordó que la provisión de la ApC –como parte integrante de la ayuda oficial al desarrollo (AOD)– estuviese orientada por la Declaración de París (DP) sobre la eficacia de la ayuda suscrita en 2005. Esta Declaración busca potenciar la horizontalidad de las relaciones entre la comunidad de donantes y los países receptores –ahora denominados “países socios”–. Siguiendo

¹ El presente trabajo forma parte del proyecto CeALCI 11/09. Los autores agradecen el apoyo financiero a dicho proyecto por parte del Programa de Investigación de la Fundación Carolina.

² Para un estudio detallado del lanzamiento y seguimiento de la Iniciativa de ApC, véanse entre otros, OMC (2006), OECD/WTO (2007, 2009 y 2011) y Rueda-Junquera y Gozalo-Delgado (2011).

³ Sobre la Iniciativa de la ApC en América Latina, véanse BID (2006 y 2007), ECLAC (2009) y OMC/BID (2009).

la filosofía subyacente en la DP, la ApC se ha configurado como una iniciativa que ha de ser impulsada y liderada por los propios países socios. Una vez que éstos han incorporado el comercio a sus estrategias nacionales de desarrollo y han identificado las prioridades comerciales que necesitan financiación concesional, la comunidad de donantes ha de responder a estas necesidades con una oferta adecuada de flujos de ApC alineada con la demanda de esos países socios. El objetivo de este trabajo es analizar las principales características de esos flujos de ApC para el caso de los países socios latinoamericanos, valorando hasta qué punto dichas características se adecuan a las necesidades y prioridades de los países socios.

La estructura del resto del trabajo es la siguiente. La sección I delimita conceptualmente las categorías de la ApC. La sección II presenta la metodología utilizada en el estudio. Con esta base, la sección III se destina a identificar y examinar las principales características de los flujos de ApC en América Latina, mientras que la sección IV se dedica a valorar la respuesta de los donantes a partir de dichos flujos. Por último, la sección V recoge las principales conclusiones del análisis realizado.

I. ALCANCE CONCEPTUAL DE LA INICIATIVA DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO

Tras lanzar la Iniciativa de la ApC en diciembre de 2005, la OMC decidió crear un Equipo de Trabajo para delimitar el alcance de la misma e identificar la forma de hacerla operativa. El informe de este Equipo fue presentado el 27 de julio de 2006 y sus recomendaciones fueron aprobadas por el Consejo General de la OMC en octubre del mismo año (OMC, 2006). Según este informe, la ApC no debe concebirse como una nueva modalidad de AOD, sino que por el contrario, forma parte de la misma. Se aclara que los proyectos y programas deberán considerarse como ApC si esas actividades han sido identificadas como prioridades comerciales en las estrategias nacionales de desarrollo del país socio.

Dado que el comercio cubre una amplia gama de actividades, resulta difícil delimitar el alcance conceptual de la ApC. El Equipo de Trabajo de la OMC se enfrentó a este reto identificando seis categorías de ApC (*ibid.*, pp. 2 y 3). En concreto, las siguientes:

- a) *Políticas y reglamentos comerciales.* Con esta denominación se capta la ayuda destinada a preparar a los países socios para su integración en el sistema multilateral de comercio, apoyando la elaboración de estrategias comerciales, la negociación de acuerdos comerciales y la puesta en práctica de sus resultados. Según el Equipo de Trabajo, esta categoría incluye la formación de funcionarios comerciales, el análisis de propuestas y posiciones y de su impacto, el apoyo a las partes nacionales interesadas para que puedan articular sus posturas comerciales e identificar las ventajas y desventajas de las mismas, las cuestiones relativas a la solución de diferencias comerciales, y el apoyo técnico e institucional para facilitar la aplicación de los acuerdos comerciales y la adaptación y cumplimiento de las normas comerciales.
- b) *Fomento del comercio.* Se tiene en cuenta la ayuda para crear un entorno favorable para el comercio, en el que las empresas puedan desarrollar sus actividades. Esta categoría comprende la promoción de inversiones, el análisis y apoyo institucional al comercio de servicios, los servicios e instituciones de ayuda a las empresas, la creación de redes entre el sector público y el privado, el comercio electrónico, la financiación del comercio, la promoción comercial, y el análisis y desarrollo de mercados.

- c) *Infraestructura relacionada con el comercio*. Esta categoría abarca la ayuda dirigida a la construcción de la infraestructura física vinculada con la promoción del comercio, esto es, la que permite conectar la economía nacional con el mercado mundial, facilitando la exportación de sus bienes y servicios.
- d) *Creación de capacidad productiva*. Con esta ayuda se ofrece apoyo al fortalecimiento de los sectores económicos de los países socios para aumentar su competitividad en los mercados de exportación.
- e) *Ajuste relacionado con el comercio*. Incluye el apoyo a los países socios para que apliquen medidas de acompañamiento al proceso de liberalización comercial, que les permita beneficiarse del mismo. Esta ayuda pretende atenuar los costes del ajuste derivados de la apertura comercial, incluyendo los problemas en la balanza de pagos resultantes de la erosión del acceso preferencial a los mercados, la pérdida de ingresos fiscales (a raíz de las reducciones arancelarias) y/o el deterioro de la relación de intercambio.
- f) *Otras necesidades relacionadas con el comercio*. Cubre la ApC que no se ajusta a las cinco categorías anteriores.

Las dos primeras categorías –políticas y reglamentos comerciales, y fomento del comercio– engloban lo que se conoce como la definición acotada de la ApC. Se trata de la tradicional asistencia técnica relacionada con el comercio, que ha estado siendo supervisada con la base de datos conjunta de la OMC y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la Creación de Capacidad Comercial (*Trade Capacity Building Database, TCDBD*) establecida en 2002 en el Programa de Doha para el Desarrollo (WTO/OECD, 2007).⁴ La Iniciativa de la ApC amplía el alcance conceptual más allá de estas dos categorías, incorporando las cuatro categorías restantes. Esta agenda ampliada de la ApC incide en la necesidad de completar la clásica asistencia técnica –centrada en cubrir el coste de la aplicación de los acuerdos de la OMC– con el apoyo, entre otros, a la infraestructura y a los sectores productivos. Si los países socios han de introducir cambios en sus economías como consecuencia de la liberalización comercial o han de incrementar su capacidad productiva para utilizar el comercio como impulsor de su desarrollo, tendrán necesariamente que invertir en nuevas infraestructuras y/o en su capacidad productiva.

II. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Las seis categorías conceptuales de ApC propuestas por el Equipo de Trabajo de la OMC – políticas y reglamentos comerciales, fomento del comercio, infraestructura relacionada con el comercio, creación de capacidad productiva, ajuste relacionado con el comercio y otras necesidades relacionadas con el comercio– pretenden tener en cuenta la gran variedad de actividades englobadas en el comercio. El análisis cuantitativo de los flujos de ApC requirió aproximar empíricamente esas seis categorías conceptuales. Una vez establecidas las categorías empíricas, se pudieron identificar las principales características de los flujos de ApC hacia los países socios de América Latina.

Para cuantificar las categorías empíricas, se decidió usar la base de datos del Sistema de Notificación de Acreedores (*Creditor Reporting System, CRS*) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (OECD, a). Esta decisión se fundamentó en dos razones: primera, el CRS cubre

⁴ Para más información sobre la TCDBD, véase la dirección de Internet: <http://tcbdb.wto.org/>.

alrededor del 90 por ciento de toda la AOD,⁵ ofreciendo series de datos comparables tanto entre donantes y países socios como a lo largo del tiempo; y segunda, la información contenida en la base de datos alternativa TCBDB ha sido incorporada al CRS.

Aunque la base de datos del CRS cubre alrededor del 90 por ciento de toda la AOD, no proporciona datos que se ajusten con exactitud a las seis categorías conceptuales de ApC propuestas por el Equipo de Trabajo de la OMC. Siguiendo las directrices establecidas por el CAD para notificar los datos de ApC (OECD, 2008), fue posible obtener cuatro aproximaciones empíricas⁶ a dichas categorías conceptuales a partir de la base de datos del CRS, en concreto: políticas y reglamentos comerciales, infraestructura económica, creación de capacidad productiva y ajuste relacionado con el comercio (véase el cuadro 1).

La categoría empírica de *políticas y reglamentos comerciales* cubre únicamente cinco categorías del CRS en lugar de las veinte recogidas en la TCBDB (*ibid.*, p. 6) y no contempla el fomento del comercio. Ello provoca una cierta pérdida de detalle en los datos que cuantifican la definición acotada de ApC (esto es, la asistencia técnica relacionada con el comercio).

La segunda categoría de *infraestructura económica* permite identificar el tipo de infraestructura implicada en el proyecto de cooperación, pero no su uso, esto es, no se puede determinar si la infraestructura se destina o no a promover el comercio.⁷

Algo similar ocurre con la tercera categoría empírica: los datos del CRS no identifican con claridad la *creación de capacidad productiva* específica para el comercio.⁸ Para subsanar estas carencias, es necesario que los datos del CRS se comparen con la información de los donantes sobre las características específicas de los proyectos. Por el momento, sólo dos donantes –los Estados Unidos y el Banco Mundial– pueden suministrar datos más refinados identificando el componente comercial de los proyectos financiados. Si no se logra que todos los donantes desagreguen estas dos categorías empíricas –diferenciando la ayuda destinada al comercio de aquella canalizada a otros usos– y armonicen esa desagregación, se correrá el riesgo de sobreestimar el valor de los flujos de ApC.

Desde 2008, la categoría empírica de creación de capacidad productiva también capta el fomento del comercio mediante la introducción de un “marcador”.⁹ Se solicita a los donantes que para cada proyecto incluido como creación de capacidad productiva, indiquen (“marquen”) si el

⁵ Sobre el porcentaje de cobertura de esta base de datos, véase la página web de la OCDE en: http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34665_43230357_1_1_1_1,00.html. En este trabajo se utilizan únicamente los datos basados en los flujos de AOD registrados por el CAD de la OCDE, esto es, se excluyen otros flujos oficiales que no tienen como objetivo principal la promoción del desarrollo económico y el bienestar social en los países socios y/o tienen un grado de concesionalidad menor del 25 por ciento. Para más información sobre la distinción entre la AOD y los otros flujos oficiales, véase el glosario oficial del CAD en: http://www.oecd.org/document/32/0,3343,en_2649_33721_42632800_1_1_1_1,00.html.

⁶ OECD (2008) contempla únicamente tres categorías empíricas, ya que el ajuste relacionado con el comercio (código sectorial del CRS: 33150) aparece integrado dentro de la categoría de políticas y reglamentos comerciales (*ibid.*, p. 4). En la investigación se decidió mantenerlo como una categoría independiente con objeto de captar empíricamente el mayor número posible de categorías conceptuales de ApC.

⁷ Por ejemplo, en un proyecto de infraestructura de transporte, es razonable asumir que si éste se destina a la infraestructura portuaria –especialmente, a puertos internacionales–, la práctica totalidad del proyecto de cooperación acabe facilitando el comercio internacional del país socio. Sin embargo, si el proyecto se centra en la infraestructura terrestre o ferroviaria de transporte, resulta más difícil determinar qué proporción de la misma será utilizada para el comercio. Un caso ilustrativo de esta situación se encuentra en la ApC canalizada por Japón hacia Turquía durante los últimos años. La mayor parte de la misma aparece recogida en la categoría de infraestructura económica. Se trata de un préstamo concesional otorgado para financiar la construcción de un túnel ferroviario bajo el estrecho del Bósforo que unirá mediante un metro submarino, el centro de la ciudad de Estambul con las áreas metropolitanas oriental y occidental. Este proyecto de infraestructura contribuirá a solucionar los graves problemas de tráfico y contaminación de Estambul, pero –a pesar de ser categorizado como ApC– tendrá una incidencia prácticamente nula sobre el comercio exterior de Turquía. Para más información sobre este proyecto, véase: Agencia de Cooperación Internacional de Japón, <http://www.jica.go.jp/turkey/english/activities/index.html>.

⁸ Por ejemplo, muchos proyectos de apoyo a la agricultura incluidos en la categoría de creación de capacidad productiva, se dirigen hacia la ayuda a los agricultores de subsistencia. Aunque son contabilizados como ApC, su impacto directo en el comercio es muy limitado.

⁹ Desde 2008 los donantes empiezan a utilizar un marcador para el fomento del comercio en sus notificaciones al CRS. Por esta razón, los primeros flujos de ApC con información sobre el marcador corresponden a 2007, ya que los datos para dicho año fueron remitidos al CRS en 2008.



fomento del comercio es o no un objetivo del mismo y en caso de serlo, valoren si es un “objetivo principal (primario)” o un “objetivo significativo (secundario)” (*ibid.*, p. 5). Sin embargo, el hecho de que el uso de este marcador sea voluntario ha limitado el alcance de la información recogida por el mismo, ya que por el momento, no todos los donantes lo han empleado. Por este motivo, no se tuvo en cuenta en la investigación.

La cuarta y última categoría empírica de *ajuste relacionado con el comercio* fue establecida en 2008. Inicialmente, la categoría conceptual del mismo nombre fue aproximada empíricamente por medio de la sección CRS de “apoyo presupuestario general”. Esta categoría empírica planteaba un serio problema de interpretación, ya que no todo el apoyo presupuestario estaba relacionado con el comercio. Para solucionar este problema, en 2008 se tomó la decisión de crear una nueva subcategoría empírica en el CRS (código: 33150) específica para captar el ajuste relacionado con el comercio (*ibid.*, p. 4).¹⁰

¹⁰ Los primeros datos sobre la nueva subcategoría se refieren a 2007 porque los datos para dicho año fueron notificados al CRS en 2008.

CUADRO 1
AYUDA PARA EL COMERCIO: CATEGORÍAS CONCEPTUALES Y EMPÍRICAS

Definición amplia – acotada de ApC		Categorías conceptuales (propuestas por el Equipo de Trabajo de la OMC sobre ApC)	Categorías empíricas (aproximadas con la base de datos CRS del CAD de la OCDE)		
			Código CRS	Descripción	Categoría
Definición amplia de ApC	Definición acotada de ApC (Asistencia Técnica Relacionada con el Comercio)	1. Políticas y reglamentos comerciales	33110	Política comercial y gestión administrativa	POLÍTICAS Y REGLAMENTOS COMERCIALES
			33120	Facilitación del comercio	
	33130		Acuerdos comerciales regionales		
	33140		Negociaciones comerciales multilaterales		
	33181		Educación / formación comercial		
	2. Fomento del comercio	-	-	-	
Agenda ampliada de ApC	3. Infraestructura relacionada con el comercio	21010 a 21081	Transporte y almacenamiento	INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA	
		22010 a 22040	Comunicaciones		
		23010 a 23082	Generación y suministro de energía		
	4. Creación de capacidad productiva	24010 a 24081	Servicios bancarios y financieros	CREACIÓN DE CAPACIDAD PRODUCTIVA (incluyendo fomento del comercio)	
		25010 a 25020	Empresas y otros servicios		
31110 a 31195		Agricultura			
31210 a 31291		Silvicultura			
5. Ajuste relacionado con el comercio	31310 a 31391	Pesca	AJUSTE RELACIONADO CON EL COMERCIO		
	32110 a 32182	Industria			
	32210 a 32268	Recursos minerales y minería			
6. Otras necesidades relacionadas con el comercio	33210	Turismo	-		
			33150	Ajuste relacionado con el comercio	
			-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de OMC (2006, pp. 2 y 3), OECD (2008) y OECD/WTO (2009, Anexo 2).

ApC: Ayuda para el Comercio; OMC: Organización Mundial del Comercio; CRS: *Creditor Reporting System* (Sistema de Notificación de Acreedores); CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo; OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

La investigación no tuvo en cuenta ninguna aproximación empírica de la categoría conceptual de “otras necesidades relacionadas con el comercio” porque no existe ninguna categoría del CRS que incluya datos de la misma. Para estimar el alcance de esta categoría, la OCDE y la OMC han optado por solicitar a los donantes que siempre que sea factible, la incluyan en sus informes de autoevaluación remitidos anualmente a la OMC para el seguimiento de la Iniciativa de la ApC (*ibid.*, p. 4). Ello requerirá que los donantes examinen sus proyectos de ayuda en sectores distintos a los considerados en las otras categorías e identifiquen si poseen o no algún componente relacionado con el comercio.

El análisis cuantitativo de los flujos de ApC basado en las cuatro categorías empíricas mencionadas, se aplicó a una muestra de 17 países socios latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.¹¹ Esta selección de países se hizo atendiendo a dos criterios. El primero fue que los países debían ubicarse geográficamente en América Latina; en otras palabras, no se tuvieron en cuenta los países del Caribe. El segundo criterio de selección fue que los países no debían de pertenecer a la Comunidad del Caribe (CARICOM), lo que llevó a excluir a tres países localizados geográficamente en América Latina (Belice, Surinam y Guyana).

CUADRO 2
PAÍSES SOCIOS LATINOAMERICANOS DE LA INVESTIGACIÓN: BLOQUES GEOGRÁFICOS Y AGRUPACIONES SUBREGIONALES

América Latina (17 países socios)		
América del Norte y Central	América del Sur	
Subregión mesoamericana	Subregión andina	Subregión conosureña
Mercado Común Centroamericano	Comunidad Andina	Mercado Común del Sur
Costa Rica	Bolivia	Argentina
El Salvador	Colombia	Brasil
Guatemala	Ecuador	Paraguay
Honduras	Perú	Uruguay
Nicaragua		
México		
Panamá	Venezuela	Chile

Fuente: Elaboración propia.

Con el fin de analizar la dimensión regional de la ApC en América Latina, los 17 países de la muestra se agruparon en dos bloques geográficos –América del Norte y Central, y América del Sur– y en tres subregiones –mesoamericana, andina y conosureña–¹² en las que a su vez, se tuvieron en cuenta los tres procesos de integración económica actualmente en vigor: el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La inclusión de los dos bloques geográficos permitió utilizar la información cuantitativa ofrecida por la base de datos del CRS para los programas regionales de ApC dirigidos hacia dichos bloques.¹³ El cuadro 2 recoge la distribución de los países de la muestra entre los dos bloques geográficos y las tres subregiones consideradas

¹¹ Por simplicidad, en este trabajo se utilizan los términos “Bolivia” y “Venezuela” en lugar, respectivamente, de “Estado Plurinacional de Bolivia” y “República Bolivariana de Venezuela”.

¹² Para facilitar el análisis, la delimitación de las tres subregiones no se realizó desde una perspectiva geográfica estricta, sino –como es habitual en estos casos– desde un enfoque geoeconómico más amplio.

¹³ La base de datos del CRS de la OECD considera como programas regionales a aquellos que benefician a más de un país socio dentro de la misma región.

Por último, el período estudiado fue el comprendido entre 2002 –año posterior al lanzamiento de la Ronda de Doha– y 2009. Con objeto de realizar un análisis comparativo de la tendencia temporal de los flujos de ApC, se tomó el período 2002-2005 como período base, ya que es el comprendido entre el año posterior al comienzo de la Ronda de Doha y el año de la puesta en marcha de la Iniciativa de la ApC en la Conferencia Ministerial de Hong-Kong. Asimismo, al abarcar cuatro años permitió realizar comparaciones de tendencias con el período posterior de cuatro años 2006-2009. Para poder captar el valor real de los flujos de ApC a lo largo del período de estudio, los compromisos y desembolsos de ApC se expresaron en millones de dólares constantes de 2008.

III. TENDENCIAS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS FLUJOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO¹⁴

Para llevar a cabo el análisis cuantitativo de los flujos de ApC hacia los países latinoamericanos de la investigación, se preparó una base de datos a partir de la información proporcionada por OECD (a). Para cada uno de los 17 países socios de la muestra así como para los dos programas regionales de ApC considerados (América del Norte y Central, y América del Sur), se obtuvieron los compromisos y desembolsos de ApC en cada uno de los sectores de destino de la AOD en el CRS a nivel de cinco dígitos. Estos flujos de ApC se computaron para todos los años del período de la investigación –esto es, 2002-2009– y se expresaron en términos reales –específicamente, en millones de dólares constantes de 2008–.¹⁵

La cuantificación de los flujos de ApC hacia los 17 países socios de América Latina ha de ser considerada como una aproximación y ha de ser interpretada con precaución. Por el momento, resulta difícil medir con precisión los flujos de ApC porque las categorías conceptuales no se corresponden con exactitud con las categorías empíricas ofrecidas por la base de datos del CRS de la OCDE. Asimismo, en algunos casos –como los de infraestructura económica y creación de capacidad productiva– las categorías empíricas son excesivamente amplias –sin diferenciar los proyectos relacionados con el comercio de los que no lo están– y por ello, se tiende a sobreestimar su valor.

A continuación, se recogen los resultados del estudio cuantitativo realizado a nivel regional.¹⁶ Tras presentar las principales características del panorama mundial de la ApC y la posición relativa de América Latina en el mismo, se examinan las tendencias globales de los compromisos y desembolsos de ApC en América Latina, su distribución sectorial, nacional y subregional y los principales donantes de dichos flujos de ApC.

Panorama mundial de la ayuda para el comercio

Como muestra la figura 1, en los dos últimos años los compromisos totales de AOD han mantenido una tendencia creciente en términos reales hasta alcanzar los 163.434,9 millones de dólares en 2009. No obstante, en dicho año se aprecia una ligera desaceleración en la tasa de crecimiento de la AOD, lo que podría estar mostrando los primeros efectos negativos de la crisis

¹⁴ Los valores y porcentajes que se mencionan en esta sección que no aparecen ni en los cuadros ni en la figuras de la sección, se calcularon a partir de OECD (a).

¹⁵ La base de datos obtenida se puede consultar en Rueda-Junquera y Gozalo-Delgado (2011, Anexo II).

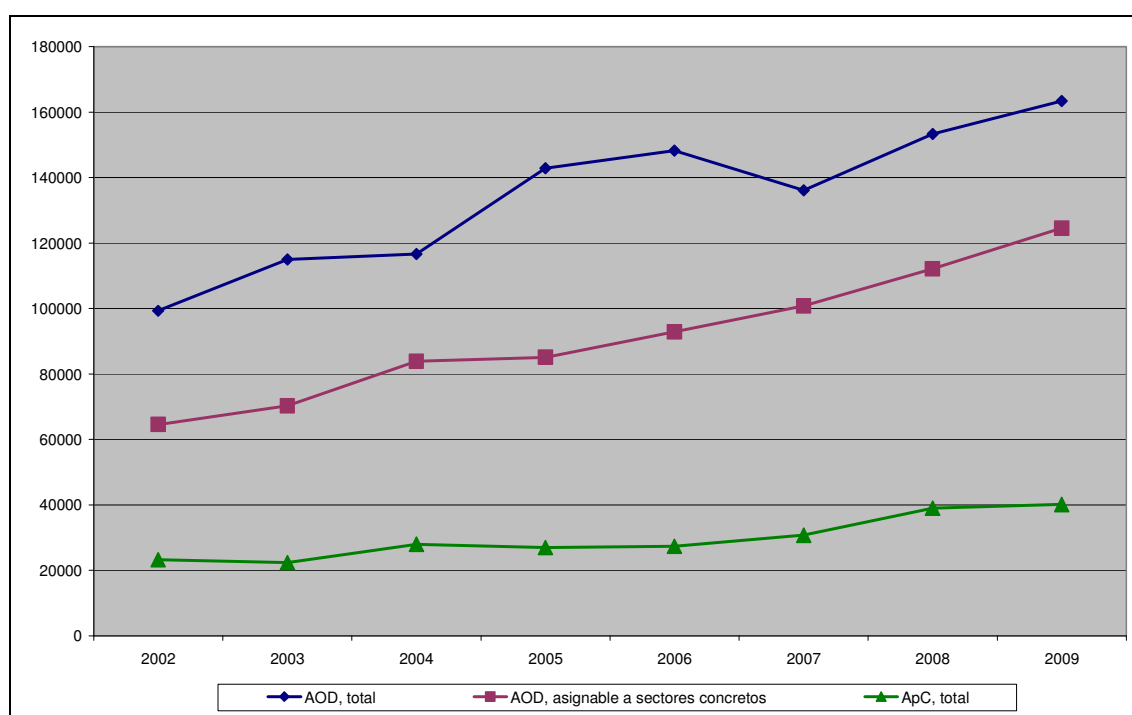
¹⁶ Para un análisis más exhaustivo de la ApC a nivel subregional y país a país, véase Rueda-Junquera y Gozalo-Delgado (2011, cap. 4 y Anexo II).

económica internacional sobre los flujos de ayuda. Si esta tendencia se corrobora, será necesario contrarrestarla con un uso más eficaz de los recursos disponibles. En este contexto, la profundización de la agenda de la eficacia de la ayuda pasará a ser particularmente relevante.

En el caso de la evolución de los flujos de AOD asignable a sectores,¹⁷ se aprecia una tendencia creciente de los mismos en términos reales desde 2002 hasta 2009. En este último año representaron el 76,2 por ciento de la AOD total. Asimismo, su tasa de crecimiento en 2009 se mantuvo con respecto a la del año anterior.

En este contexto, los flujos de ApC han experimentado un notable crecimiento en términos reales durante el período 2006-2009 con respecto a los observados en el período base de 2002-2005 (véase la figura 1). El valor medio de los compromisos de ApC se incrementó desde 25.139,9 millones de dólares anuales en el período 2002-2005 hasta 34.306,3 millones de dólares anuales en el período 2006-2009, lo que supuso un incremento del 36,5 por ciento. En 2009 los compromisos totales de ApC ascendieron a 40.147,4 millones de dólares, lo que representó un 32,2 por ciento de la AOD asignable a sectores.

FIGURA 1. COMPROMISOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO: TENDENCIAS GLOBALES, 2002 – 2009
 (en millones de dólares constantes de 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (a)

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

ApC: Ayuda para el Comercio

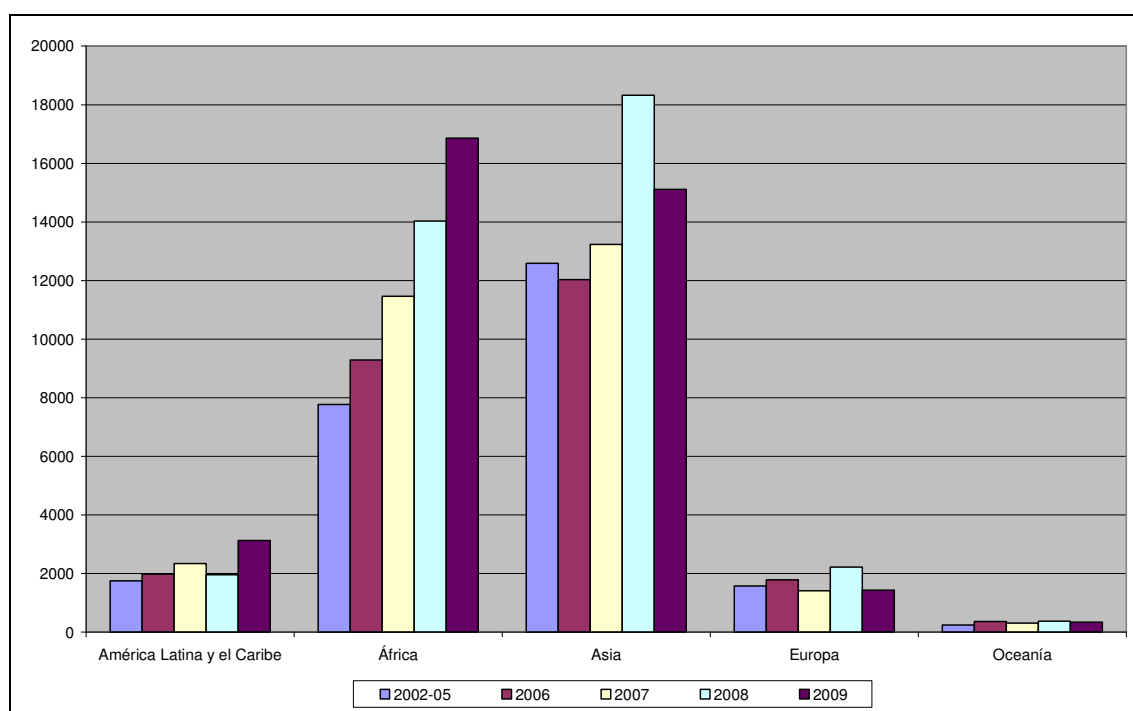
Este aumento de los flujos de ApC se ha producido sin desviarse recursos destinados a otras prioridades del desarrollo, como la salud y la educación. El mencionado incremento de los flujos de ApC ha venido acompañado de una reducción de su peso relativo respecto al total de AOD asignable a sectores. Los compromisos de ApC pasaron de representar el 33,1 por ciento de

¹⁷ De acuerdo con la clasificación realizada por la OCDE, la AOD asignable a sectores es la AOD total menos la ayuda humanitaria, el alivio de la deuda, el apoyo presupuestario, la ayuda alimentaria, los costes administrativos, el apoyo a las organizaciones no gubernamentales y la ayuda a los refugiados en los países donantes (OECD, a).

la AOD asignable a sectores en el período base, a suponer el 31,9 por ciento en el período 2006-2009. Dado que esta disminución porcentual se ha producido en un contexto general de incremento de la AOD total, se puede afirmar que el aumento de los flujos de ApC se ha realizado de forma adicional y no en detrimento del apoyo concedido a otros sectores. Este hecho parece confirmar que los donantes están cumpliendo con el compromiso adquirido de proporcionar financiación adicional a la Iniciativa de la ApC, lo que constituye un significativo punto de partida para el potencial éxito de la misma.

La distribución de los mayores flujos de ApC entre las distintas regiones en desarrollo ha sido muy desigual (véase la figura 2). Asia y África han recibido la mayor parte de dichos flujos al ser las dos regiones en las que se concentra el mayor número de pobres¹⁸ y de países de renta baja. Asia ha captado el mayor volumen de ApC en los dos períodos considerados; sin embargo, su peso relativo medio en el total de la ApC se redujo desde el 50,1 por ciento en el período 2002-2005 hasta el 42,8 por ciento en el período 2006-2009. En segundo lugar se ha situado África, que –a diferencia de la región asiática– aumentó su participación en el total de ApC, pasando del 30,9 por ciento en el primer período considerado hasta el 37,6 por ciento en el segundo período.¹⁹

FIGURA 2. COMPROMISOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO: DISTRIBUCIÓN POR REGIONES, 2002 – 2009
(en millones de dólares constantes de 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (a)

Como consecuencia de lo anterior, los flujos totales de ApC dirigidos al resto de regiones han sido muy inferiores. América Latina y el Caribe ha recibido tan sólo un 7 por ciento del total de los compromisos de ApC en el período de referencia situándose en la tercera posición y

¹⁸ El número de pobres –según el concepto de pobreza absoluta del Banco Mundial– se cuantifica por el número de personas que viven con menos de un dólar al día.

¹⁹ El incremento considerable de ApC hacia la región africana en relación con el período base se dirigió especialmente a África Subsahariana. Se justifica por el compromiso de duplicar la ayuda para la región en 2010, asumido por la comunidad de donantes en la Reunión del G8 celebrada en Gleneagles en 2005.

manteniendo el peso relativo durante la media del siguiente período 2006-2009.²⁰ Europa ha ocupado la cuarta posición en la distribución regional de la ApC captando el 6,3 por ciento del total durante el período base y reduciendo ligeramente su peso hasta el 5 por ciento en el promedio de los cuatro años siguientes. Por último, Oceanía ha mantenido su exiguo peso relativo representando alrededor del 1 por ciento del total de la ApC comprometida por los donantes tanto en el período de referencia como en el período posterior.

Compromisos y desembolsos de ayuda para el comercio en América Latina

Como se acaba de evidenciar, América Latina no es una región privilegiada en los flujos mundiales de ApC. Su relativamente mayor nivel de renta per cápita –la región está conformada mayoritariamente por países de renta media– y su menor población con respecto a regiones como África y Asia, son dos factores que explican su posición marginal. En general, los países latinoamericanos suelen tener un mayor acceso a los mercados internacionales de capitales, en los que logran la financiación privada requerida para muchos de los proyectos cubiertos por la Iniciativa de la ApC, como por ejemplo los de infraestructura relacionada con el comercio.

A pesar de ello, la región no ha dejado de recibir flujos de ApC. Los compromisos de ApC canalizados hacia los 17 países latinoamericanos de la muestra aumentaron en términos reales desde un promedio de 1.339,1 millones anuales de dólares en el período base de 2002-2005 hasta 1.682,9 millones de dólares en el período 2006-2009, lo que supone un incremento del 25,7 por ciento. La figura 3 muestra que esta evolución no ha sido uniforme en el tiempo. La tendencia creciente se rompió en 2008 y tras una importante reducción en dicho año, los compromisos de ApC hacia los países latinoamericanos se recuperaron hasta alcanzar los 2.113,6 millones de dólares en 2009. En relación con la AOD asignable a sectores, los compromisos de ApC hacia estos países han visto crecer ligeramente su porcentaje pasando de representar el 24,1 por ciento en el período de referencia al 25,7 por ciento en el segundo período analizado en la investigación.

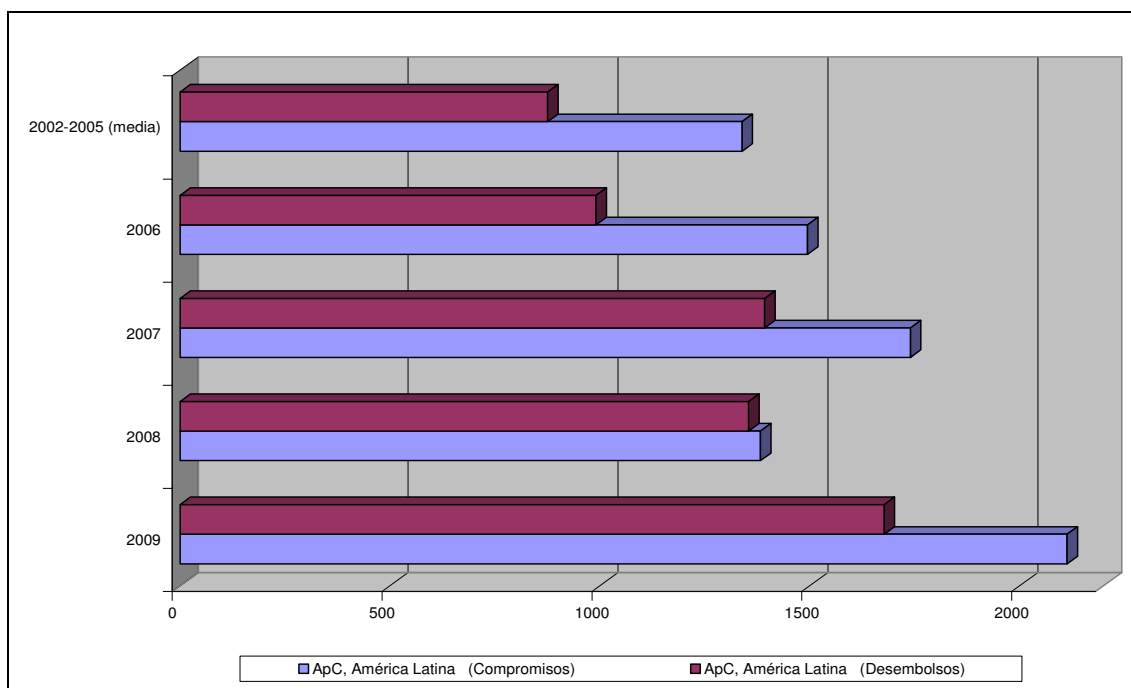
La tendencia no ha sido sólo creciente en los compromisos, sino también en los desembolsos de ApC realizados en la región. Éstos se elevaron desde una media de 876,1 millones de dólares en el período base hasta un promedio de 1.353,9 millones de dólares en el período 2006-2009, lo que representa un aumento de 477,8 millones de dólares y una tasa de crecimiento media del 54,5 por ciento en términos reales.

El examen de la relación entre los compromisos y los desembolsos proporciona un enfoque eficaz para analizar la ejecución de la ApC y especialmente, el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por los donantes (véase la figura 3). Dado que los compromisos representan obligaciones en firme de concesión de ApC, a través de ellos se pueden medir los propósitos de los donantes así como los flujos futuros de ApC. Por su parte, los desembolsos revelan los pagos realizados de forma efectiva, permitiendo evaluar la materialización de los compromisos de los donantes. Si ésta se produce de forma razonable, los donantes estarán respondiendo adecuadamente a la demanda de ApC realizada por los países socios latinoamericanos y por lo tanto, se estará contribuyendo positivamente a mejorar la eficacia de la ApC.

²⁰ En particular, los compromisos de ApC hacia América Latina y el Caribe han representado un 7,2 por ciento del total en 2006, un 7,6 por ciento en 2007, un 5 por ciento en 2008 y un 7,8 por ciento en 2009. Para más información, véase OECD (a).

FIGURA 3. FLUJOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO HACIA AMÉRICA LATINA: COMPROMISOS Y DESEMBOLSOS, 2002-2009

(en millones de dólares constantes de 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (a)

La tasa anual media de desembolso registrada en los 17 países latinoamericanos de la muestra ha aumentado considerablemente en comparación con la tasa registrada en el período de referencia. El porcentaje medio de los desembolsos de ApC en relación con los compromisos se ha incrementado desde el 65,4 por ciento en el período 2002-2005 hasta el 80,5 por ciento en el período 2006-2009. Este aumento es importante porque los desembolsos de ApC tienden a ser inferiores a los compromisos, esto es, no se suele alcanzar el porcentaje del cien por cien. Los compromisos son frecuentemente multianuales –como por ejemplo, es el caso de los proyectos de infraestructura– y por lo tanto, los desembolsos se distribuyen a lo largo de varios años.²¹ En cualquier caso, para realizar una estimación más precisa del porcentaje de compromisos que se traduce en desembolsos sería necesario analizar y comparar cada uno de los proyectos de cada donante con el correspondiente plan de desembolsos. Este tipo de análisis comparativo excedía el ámbito de la investigación realizada y por ello, no se acometió.

Distribución sectorial de la ayuda para el comercio en América Latina

La distribución de la ApC entre las cuatro categorías empíricas consideradas –políticas y reglamentos comerciales, infraestructura económica, creación de capacidad productiva y ajuste relacionado con el comercio– no se ha visto alterada durante el período de investigación en lo que se refiere al orden de importancia de cada una de ellas. Sin embargo, en términos porcentuales, ha experimentado algunas variaciones significativas entre el período base y el período comprendido entre los años 2006 y 2009, particularmente en lo que hace referencia a la

²¹ En estos casos, un aumento de los compromisos de ApC se reflejará en los datos de los desembolsos con un retraso de varios años.

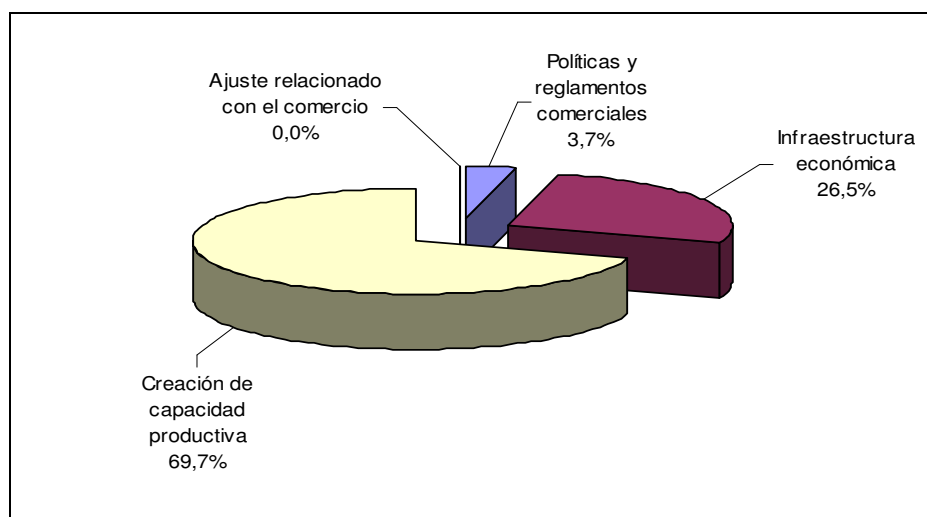
importancia relativa de las categorías de creación de capacidad productiva y de infraestructura económica (véanse las figuras 4a y 4b).

En primer lugar, la categoría de creación de capacidad productiva –incluyendo servicios bancarios y financieros, empresas y otros servicios, agricultura, silvicultura, pesca, industria, recursos minerales y minería y turismo– ha acaparado el mayor porcentaje en el total de la ApC comprometida en América Latina para los dos períodos analizados. No obstante, se observa una importante reducción en dicho porcentaje, desde el 69,7 por ciento del total de la ApC en el período base hasta el 56,5 por ciento del total en el segundo período (véanse las figuras 4a y 4b). La reducción en el peso relativo de esta categoría de ApC se ha debido al menor porcentaje destinado a los sectores de la agricultura y la industria.²²

En segundo lugar, con un porcentaje medio del 26,5 por ciento en el período base y del 38,2 por ciento en el segundo período, se ha situado la categoría de infraestructura económica –incluyendo transporte y almacenamiento, comunicaciones y generación y suministro de energía–. En este caso, el incremento relativo se ha observado en las tres subcategorías y especialmente, en la generación y suministro de energía.

En tercer lugar, la categoría de políticas y reglamentos comerciales –incluyendo los programas de asistencia técnica relacionados con el comercio– representó el 3,7 por ciento del total de los flujos de ApC en el período 2002-2005 y aumentó hasta el 5,3 por ciento en el período 2006-2009. En cuarto y último lugar, la categoría de ajuste relacionado con el comercio presentó un valor nulo en todos los países de la muestra.²³

**FIGURA 4A. AYUDA PARA EL COMERCIO HACIA AMÉRICA LATINA: COMPROMISOS
 POR CATEGORÍAS, MEDIA DEL PERÍODO 2002–2005**
 (en porcentajes)

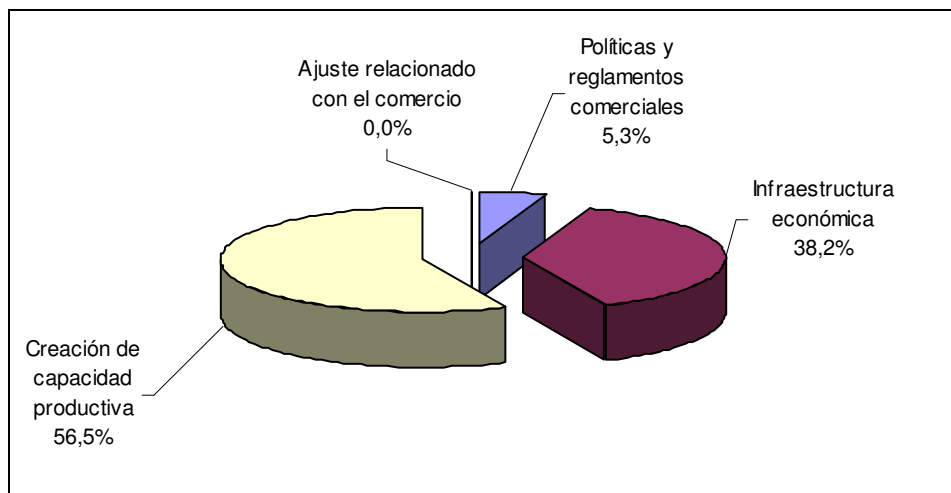


Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (a)

²² Para un análisis más detallado de la evolución de cada una de las subcategorías, véase Rueda-Junquera y Gozalo-Delgado (2011, Anexo II).

²³ La causa principal del valor nulo en esta categoría de ajuste relacionado con el comercio se atribuye a su reciente inclusión en 2008.

FIGURA 4B. AYUDA PARA EL COMERCIO HACIA AMÉRICA LATINA: COMPROMISOS POR CATEGORÍAS, MEDIA DEL PERÍODO 2006-2009
 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (a)

En comparación con la distribución sectorial a nivel mundial, se aprecia una diferencia fundamental en América Latina: la creación de capacidad productiva es la principal categoría de la ApC comprometida con esta región, mientras que la categoría de infraestructura económica ocupa la primera posición a nivel mundial. Este hecho confirma el resultado obtenido en el segundo y tercer Examen Global de la ApC, según el cual la ApC en los países de renta baja se destina principalmente a mejorar su deficiente infraestructura económica, mientras que los flujos de ApC en los países de renta media se canalizan en mayor medida hacia la creación de capacidad productiva (OECD/WTO, 2009 y 2011). La región latinoamericana –al estar formada por países de renta media– tiene mejor cubiertas sus necesidades de infraestructura económica en comparación con otras regiones y por ello, la parte más importante de los flujos de ApC se destina a la creación de capacidad productiva.

Distribución nacional y subregional de la ayuda para el comercio en América Latina

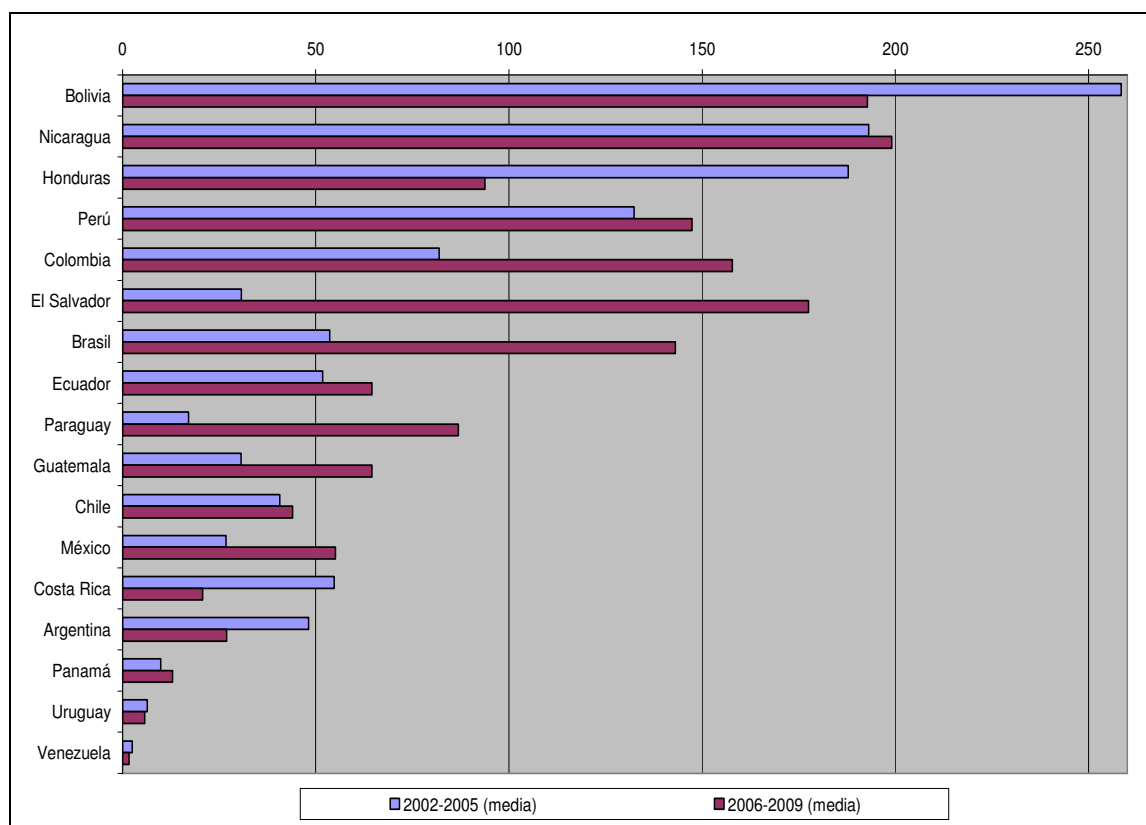
La figura 5 pone de relieve que la distribución de los compromisos de ApC entre los 17 países latinoamericanos considerados en la investigación, se ajusta a las diferencias de renta existentes entre ellos. Con la excepción de Brasil, los países que más ApC reciben son los nueve países clasificados como países de renta media baja,²⁴ mientras que los países de la región clasificados como países de renta media alta ocupan los últimos lugares de la clasificación regional.

Entre el grupo de los nueve países de renta media baja, Bolivia es el que más ApC ha recibido en promedio, seguido de Nicaragua, Honduras, Perú, Colombia, El Salvador, Ecuador, Paraguay y Guatemala. Con la excepción de Bolivia y Honduras, el resto de los países de renta media baja ha visto incrementado el flujo medio de ApC en el período 2006-2009. No obstante, la importancia relativa de estos países en el total de ApC comprometida con América Latina ha

²⁴ Como se especifica con más detalle en el cuadro 3, la clasificación de los países socios latinoamericanos por grupos de renta se realizó a partir de la lista de países receptores de AOD elaborada por el CAD de la OCDE para los ejercicios de notificación 2009 y 2010.

disminuido ligeramente, pasando del 80,2 por ciento durante el período de referencia al 79,2 por ciento en el período 2006-2009.

FIGURA 5. FLUJOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO HACIA AMÉRICA LATINA: COMPROMISOS POR PAÍS SOCIO, MEDIA DEL PERÍODO 2002 – 2005 Y 2006 -2009
 (en millones de dólares constantes de 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (a)

Paralelamente, los ocho países restantes de la región latinoamericana –clasificados como de renta media alta– han aumentado un punto porcentual su peso relativo hasta representar el 20,8 por ciento de la ApC total en el período 2006-2009. Brasil es el país de renta media alta hacia el que más ApC se canaliza debido, especialmente, al gran incremento coyuntural registrado en 2009. Tras Brasil se sitúa Chile, México, Costa Rica, Argentina, Panamá, Uruguay y Venezuela. Con respecto al período de referencia, el volumen de ayuda aumenta en todos los países con las excepciones de Costa Rica, Argentina, Uruguay y Venezuela (véase la figura 5).

Por subregiones, se mantiene el resultado obtenido a nivel de país socio; esto es, las subregiones con un mayor número de países socios de renta media baja son las más privilegiadas en el reparto de los flujos de ApC (véase el cuadro 3). En el período base, el mayor porcentaje de los compromisos de ApC hacia América Latina lo recibió la subregión mesoamericana (39,9 por ciento), seguida muy de cerca por la subregión andina (39,4 por ciento) y a mayor distancia por la subregión conosureña (12,4 por ciento) y los programas regionales (8,4 por ciento). En el período 2006-2009, estas posiciones relativas se han mantenido, pero con algunas variaciones en los porcentajes: la subregión mesoamericana mantiene la primera posición aunque su porcentaje se reduce hasta el 37,1 por ciento del total; la subregión andina reduce en mayor medida su peso

relativo hasta el 33,5 por ciento; la subregión conosureña aumenta su porcentaje hasta el 18,2 por ciento; y los programas regionales incrementan su peso relativo hasta el 11,2 por ciento del total de los compromisos de ApC. En todos los casos –subregiones y programas regionales–, se aprecia un ascenso del volumen medio de compromisos de ApC, lo que parece indicar que todas las subregiones se han beneficiado de la expansión de la ApC en el período 2006-2009.

Por lo que se refiere a los desembolsos, el cuadro 3 revela que en el período 2006-2009 es la subregión andina la que ha recibido una mayor cantidad de ApC (39 por ciento), seguida de la subregión mesoamericana (32,7 por ciento) y con menor peso la subregión conosureña (18 por ciento) y los programas regionales (10,3 por ciento).

También se observan diferencias entre las subregiones en la importancia relativa de la ApC en el total de la AOD asignable a sectores (véase el cuadro 3). Tanto en los compromisos como en los desembolsos, el mayor peso de la ApC en la AOD asignable a sectores recae en los programas regionales, seguidos por la subregión conosureña, la subregión mesoamericana y por último, la subregión andina. El hecho de que el porcentaje de la ApC en la AOD asignable a sectores se haya mantenido constante en la subregión mesoamericana y en la subregión andina en el período 2006-2009, permite indicar que el aumento del volumen de ApC en estas dos subregiones ha sido adicional y no a expensas de otros sectores.

La distribución sectorial de la ApC muestra también algunas divergencias entre las subregiones contempladas en el estudio (véanse las figuras 6a y 6b). La creación de capacidad productiva es la categoría principal en las tres subregiones durante el período de referencia, especialmente en la subregión conosureña (88,1 por ciento del total) y en la subregión andina (75,5 por ciento) y en menor medida, en la subregión mesoamericana (59,4 por ciento). En el período 2006-2009, la infraestructura económica pasa a ser la principal categoría en la subregión conosureña (52,6 por ciento del total) debido al incremento de la ApC en el sector de generación y suministro de energía, y en la subregión mesoamericana (48 por ciento) debido al mayor peso del sector de transporte y almacenamiento.²⁵ La categoría de políticas y reglamentos comerciales tiene un peso muy pequeño, aumentando ligeramente en la subregión mesoamericana (6,5 por ciento) y disminuyendo tanto en volumen como en porcentaje en la subregión andina (2,7 por ciento) y en la subregión conosureña (1,7 por ciento) en el segundo período analizado. En los programas regionales destaca especialmente el mayor peso de las políticas y reglamentos comerciales, que en el caso de América del Norte y Central se elevan hasta el 20,6 por ciento del total entre 2006 y 2009.

²⁵ Sorprende el aumento de la importancia relativa de la infraestructura económica hasta convertirse en la principal categoría de ApC en una región como la conosureña, constituida mayoritariamente por países de renta media alta. Este cambio parece ser el resultado de un significativo aumento coyuntural de los compromisos de ApC destinados a Brasil en 2009.

CUADRO 3
FLUJOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO HACIA AMÉRICA LATINA: COMPROMISOS Y DESEMBOLSOS, 2002-2009
 (en millones de dólares constantes de 2008 y en porcentajes)

Subregión / país (grupo de renta) ¹	COMPROMISOS								DESEMBOLSOS								
	2002 – 2005							2006 – 2009							2006 – 2009		
	Media	% de ApC total ²	% de AOD total ³	2006	2007	2008	2009	Media	% de ApC total ²	% de AOD total ³	2006	2007	2008	2009	Media	% de ApC total ²	% de AOD total ³
SUBREG. MESOAMERICANA	533,9	39,9	24,3	517,4	655,5	628,4	693,6	623,7	37,1	24,3	321,3	374,4	453,1	623,2	443,0	32,7	24,5
Mercado Común Centroamericano	497,2	37,1	28,3	488,9	571,3	556,1	606,3	555,6	33,0	28,5	291,2	339,0	411,9	564,4	401,6	29,7	28,8
Costa Rica (PRMA)	54,8	4,1	51,3	11,1	27,6	30,8	13,5	20,7	1,2	20,2	27,3	53,0	52,0	80,1	53,1	3,9	54,0
El Salvador (PRMB)	30,8	2,3	15,5	26,6	391,6	159,4	132,3	177,5	10,5	46,9	41,7	43,7	76,7	80,9	60,7	4,5	24,9
Guatemala (PRMB)	30,7	2,3	10,3	103,0	30,1	28,5	96,6	64,5	3,8	18,3	22,4	28,4	33,9	59,6	36,1	2,7	11,2
Honduras (PRMB)	187,8	14,0	32,6	36,6	32,2	147,6	158,9	93,8	5,6	25,4	75,7	58,1	103,4	156,6	98,4	7,3	27,2
Nicaragua (PRMB)	193,2	14,4	32,0	311,6	89,8	189,8	204,9	199,0	11,8	31,7	124,2	155,7	145,9	187,2	153,3	11,3	26,9
México (PRMA)	26,8	2,0	10,5	22,0	61,9	64,5	72,1	55,1	3,3	14,3	23,9	26,3	32,5	48,4	32,8	2,4	11,3
Panamá (PRMA)	9,9	0,7	17,9	6,4	22,2	7,9	15,2	12,9	0,8	13,1	6,2	9,1	8,7	10,4	8,6	0,6	15,7
SUBREG. ANDINA	527,1	39,4	18,3	457,0	646,1	434,1	719,7	564,2	33,5	18,4	410,3	590,3	531,8	578,5	527,7	39,0	18,8
Comunidad Andina	524,6	39,2	21,8	454,5	644,7	433,0	718,0	562,6	33,4	22,2	407,1	588,2	530,0	576,2	525,4	38,8	22,4
Bolivia (PRMB)	258,5	19,3	33,8	130,0	298,1	82,4	260,6	192,8	11,5	28,0	153,9	137,6	146,0	225,5	165,8	12,2	29,3
Colombia (PRMB)	81,9	6,1	9,4	130,9	137,4	188,9	174,2	157,8	9,4	13,6	96,3	122,6	164,4	184,1	141,8	10,5	16,0
Ecuador (PRMB)	51,8	3,9	18,4	19,9	94,5	68,4	75,6	64,6	3,8	23,5	27,1	40,6	59,0	56,5	45,8	3,4	16,2
Perú (PRMB)	132,4	9,9	25,6	173,7	114,8	93,3	207,7	147,4	8,8	23,7	129,8	287,4	160,6	110,1	172,0	12,7	28,2
Venezuela (PRMA)	2,5	0,2	4,1	2,5	1,4	1,1	1,7	1,7	0,1	3,0	3,1	2,1	1,9	2,3	2,3	0,2	4,4
SUBREG. CONOSUREÑA	166,1	12,4	25,5	300,6	191,1	191,7	543,2	306,6	18,2	29,0	151,9	269,2	216,8	336,4	243,6	18,0	28,8
Mercado Común del Sur	125,4	9,4	22,9	293,8	171,8	113,3	471,6	262,6	15,6	27,1	95,6	207,6	165,9	301,4	192,6	14,2	25,0
Argentina (PRMA)	48,2	3,6	35,0	30,4	33,8	15,3	28,1	26,9	1,6	19,2	31,2	45,0	25,2	29,9	32,8	2,4	23,7
Brasil (PRMA)	53,7	4,0	13,4	46,5	111,8	57,4	356,5	143,0	8,5	30,9	45,2	126,6	69,8	182,2	106,0	7,8	22,4
Paraguay (PRMB)	17,1	1,3	27,4	214,2	21,4	38,6	73,7	87,0	5,2	43,2	12,7	26,4	67,3	76,7	45,8	3,4	34,0
Uruguay (PRMA)	6,4	0,5	15,7	2,8	4,8	2,0	13,3	5,7	0,3	15,1	6,6	9,7	3,5	12,6	8,1	0,6	19,8
Chile (PRMA)	40,7	3,0	36,1	6,8	19,3	78,4	71,6	44,0	2,6	36,8	56,3	61,5	50,9	35,1	50,9	3,8	44,1
PROGRAMAS REGIONALES	112,0	8,4	34,7	219,9	247,6	128,6	157,1	188,3	11,2	40,9	107,2	158,8	152,8	139,5	139,6	10,3	35,5
América del Norte y Central	69,4	5,2	32,6	53,5	174,0	66,1	120,8	103,6	6,2	43,8	65,9	86,2	104,9	100,1	89,3	6,6	38,8
América del Sur	42,6	3,2	36,9	166,4	73,6	62,5	36,3	84,7	5,0	37,9	41,3	72,6	47,9	39,4	50,3	3,7	32,2

AMÉRICA LATINA	1.339,1	100,0	24,1	1.494,9	1.740,2	1.382,8	2.113,6	1.682,9	100,0	25,7	990,7	1.392,7	1.354,6	1.677,7	1.353,9	100,0	25,3
-----------------------	---------	-------	------	---------	---------	---------	---------	---------	-------	------	-------	---------	---------	---------	---------	-------	------

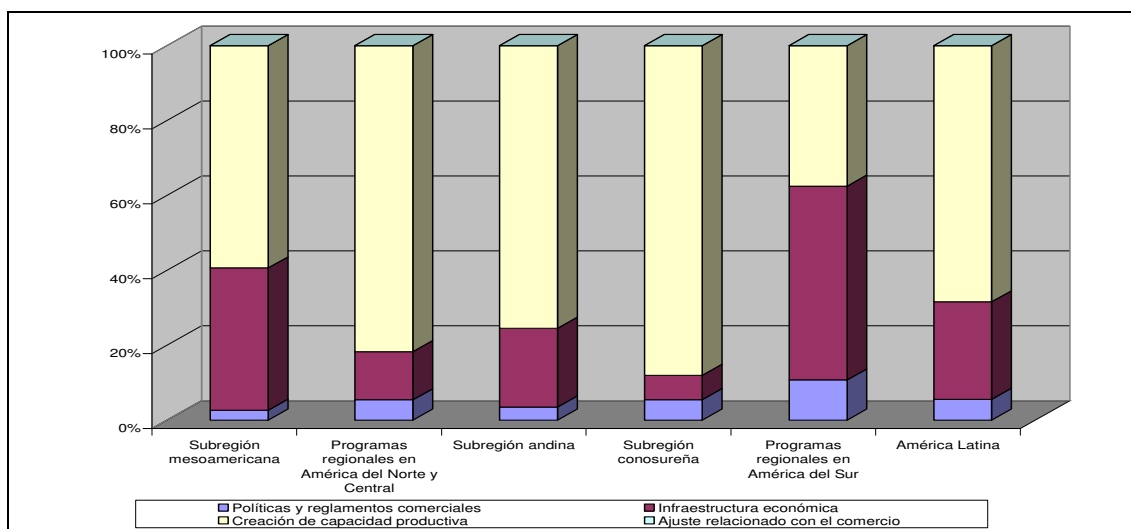
Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (a).

¹ Para identificar el grupo de renta al que pertenece cada país, se tomó como referencia la lista de países receptores de ayuda oficial al desarrollo elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para los ejercicios de notificación 2009 y 2010. Los acrónimos utilizados son PRMB: País de Renta Media Baja (Renta Nacional Bruta por habitante comprendida entre 936\$ y 3.705\$ en 2007) y PRMA: País de Renta Media Alta (Renta Nacional Bruta por habitante comprendida entre 3.705\$ y 11.455\$ en 2007).

² Porcentaje de la ayuda para el comercio (ApC) total.

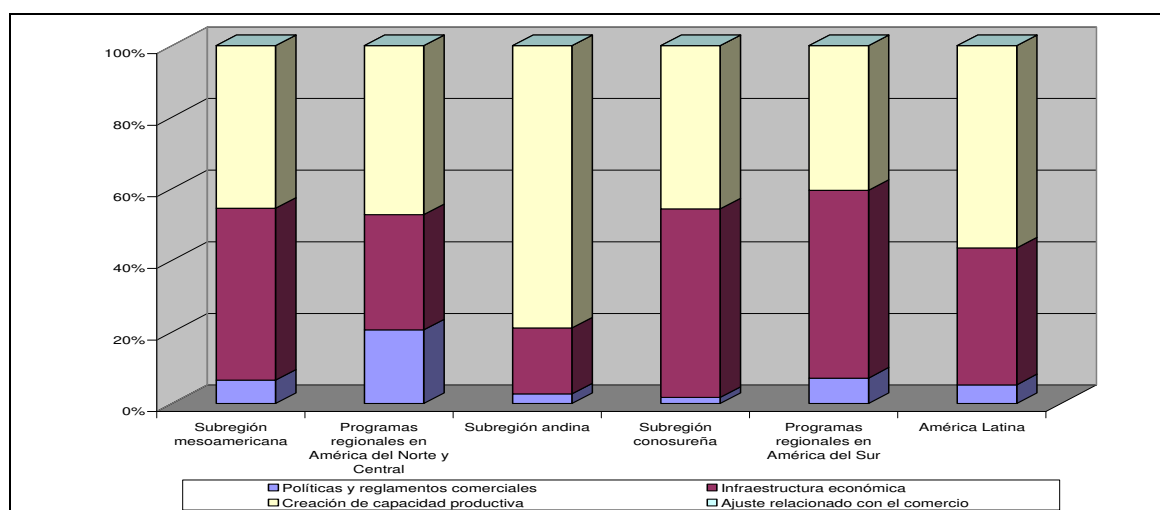
³ Porcentaje de la ayuda para el comercio en la ayuda oficial al desarrollo (AOD) total asignable a sectores concretos.

FIGURA 6A. AMÉRICA LATINA: COMPROMISOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO POR CATEGORÍAS, MEDIA DEL PERÍODO 2002 – 2005
 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (a)

FIGURA 6B. AMÉRICA LATINA: COMPROMISOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO POR CATEGORÍAS, MEDIA DEL PERÍODO 2006 – 2009
 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (a)

Principales donantes de la ayuda para el comercio destinada a América Latina

El cuadro 4 presenta a los principales donantes de los flujos de ApC hacia América Latina. Si se incluye a la Comisión Europea entre los donantes bilaterales, éstos han tenido un mayor peso en la provisión de ApC con respecto a los donantes multilaterales. Los donantes bilaterales han proporcionado más de las tres cuartas partes de los flujos de ApC en los dos períodos considerados y han incrementado su peso relativo, desde el 76,5 por ciento en el período 2002-2005 hasta el 87 por ciento en el período 2006-2009. Los donantes multilaterales, en consecuencia,

han reducido su peso relativo del 23,5 al 13 por ciento en el total de la ApC canalizada hacia la región latinoamericana entre los dos períodos considerados.

El primer donante de ApC en América Latina es la Unión Europea (UE). Si se toma conjuntamente la ApC de la Comisión Europea y la de los Estados miembros, la UE se convierte en el principal socio de América Latina en lo que respecta a la cooperación relacionada con el comercio (prácticamente es el proveedor de la mitad de la ApC comprometida con la región). Entre los Estados miembros de la UE, Alemania y España son los principales donantes aportando respectivamente, el 14,6 por ciento y el 7,3 por ciento de los compromisos de ApC en el período 2006-2009.

El resto de los donantes bilaterales han aumentado su peso relativo desde el 25,4 por ciento en el período de referencia hasta el 35,1 por ciento en la media del segundo período de estudio. Entre estos países destaca Estados Unidos que representa el 20,4 por ciento de la ApC y Japón cuyo peso relativo asciende al 9,4 en el período 2006-2009, lo que les ha convertido en el segundo y tercer donante de ApC en América Latina (véase el cuadro 4).

En relación con los donantes multilaterales, el BID y el Banco Mundial son los principales proveedores de ApC hacia América Latina. Aunque han reducido su participación porcentual en el período 2006-2009, todavía representan conjuntamente en torno al 11 por ciento del total (6,4 por ciento en el caso del BID –cuarto donante– y 4,5 por ciento, en el caso del Banco Mundial –quinto donante–).

CUADRO 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPROMISOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO
POR PRINCIPALES DONANTES, 2002-2009
 (en porcentajes del total)

Donante	Media del período	
	2002 – 2005 (%)	2006 – 2009 (%)
1. DONANTES BILATERALES (incluyendo la Comisión Europea)	76,5	87,0
1.1 Unión Europea (Comisión Europea + Estados Miembros de la Unión Europea)	47,4	48,0
Alemania	5,5	14,6
Austria	0,3	0,3
Bélgica	2,8	1,6
Comisión Europea	16,7	15,3
Dinamarca	2,5	0,3
España	6,4	7,3
Finlandia	0,7	0,7
Francia	2,0	2,7
Grecia	0,0	0,0
Holanda	2,7	2,1
Irlanda	0,0	0,1
Italia	2,5	0,7
Luxemburgo	0,1	0,2
Portugal	0,0	0,0
Reino Unido	4,3	1,5
Suecia	0,8	0,6
1.2 Otros países europeos	3,7	4,0
Noruega	1,3	2,6
Suiza	2,4	1,4
1.3 Resto de países	25,4	35,1
Australia	0,0	0,0

Canadá	3,9	4,0
Corea del Sur	0,0	1,2
Estados Unidos	15,2	20,4
Japón	6,3	9,4
Nueva Zelanda	0,0	0,0
2. DONANTES MULTILATERALES (excluyendo la Comisión Europea)		
Banco Interamericano de Desarrollo	14,8	6,4
Banco Mundial	7,9	4,5
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	0,7	0,8
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	0,0	0,0
Otros	0,0	1,2
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (a)

IV. VALORACIÓN DE LA RESPUESTA DE LOS DONANTES

La lógica de intervención de la Iniciativa de la ApC establece que la comunidad de donantes ha de responder a la demanda de ApC fijada por los países socios, alineándose con ella. En la práctica, eso conlleva la asunción –entre otros– de cuatro compromisos básicos por parte de los donantes: en primer lugar, han de proporcionar financiación adicional para la Iniciativa de la ApC; en segundo lugar, han de generar certidumbre y estabilidad sobre la provisión de los nuevos fondos de ApC; en tercer lugar, han de canalizar la ApC en mayor proporción hacia los países socios que potencialmente más la necesitan, esto es hacia los países relativamente menos desarrollados; y por último, han de destinar la ApC hacia las prioridades comerciales identificadas por los países socios en sus estrategias nacionales de desarrollo. En la medida en que los donantes cumplan con estos compromisos, se estará promoviendo la eficacia de la ApC.

Las siguientes cuatro secciones valoran respectivamente, el grado de cumplimiento de los cuatro compromisos mencionados. Dichas valoraciones se basan en el análisis cuantitativo presentado en la sección precedente.

Adicionalidad

A nivel mundial se ha producido un aumento de los flujos de ApC en términos reales, que ha venido acompañado de una reducción de su peso relativo respecto al total de la AOD asignable



a sectores. Dado que esta disminución porcentual se ha producido en un contexto general de incremento de la AOD total, se puede afirmar que el aumento de los flujos de ApC a nivel mundial se ha realizado de forma adicional, sin desviar AOD destinada a otras prioridades del desarrollo, como la salud y la educación.

En el caso específico de los países latinoamericanos, los compromisos de ApC canalizados hacia ellos también aumentaron en términos reales desde un promedio de 1.339,1 millones anuales de dólares en el período base de 2002-2005 hasta 1.682,9 millones de dólares en el período 2006-2009, lo que supuso un incremento del 25,7 por ciento. Sin embargo, este aumento de los flujos de ApC no vino acompañado de un estancamiento o disminución de su participación porcentual en el total de la AOD asignable a sectores. Por el contrario, se observó un ligero crecimiento de esta participación porcentual desde el 24,1 en el período base hasta el 25,7 por ciento en el período 2006-2009. Desde esta perspectiva, el aumento de la ApC en América Latina pudo no haber sido adicional.

No obstante, no es posible realizar una valoración firme sobre la adicionalidad de la ApC en América Latina. El mencionado incremento del peso relativo respecto al total de AOD asignable a sectores fue muy pequeño, prácticamente se podría considerar que apenas se alteró. Además, en el caso de los flujos de ApC comprometidos con las subregiones mesoamericana y andina, la participación porcentual en la AOD asignable a sectores se mantuvo constante mientras que los flujos de ApC hacia estas dos subregiones se expandieron en términos reales. En este caso, estos mayores flujos pudieron haber sido adicionales y no en detrimento de otros sectores. En cualquier caso, se requiere tener acceso a una mayor información cuantitativa para poder realizar un diagnóstico claro sobre la adicionalidad de la ApC en América Latina.

Certidumbre de los flujos de ayuda para el comercio

El estudio de la relación entre los compromisos y los desembolsos de la ApC permite analizar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por los donantes. Dado que los compromisos representan obligaciones en firme de concesión de ApC, a través de ellos se pueden medir los flujos futuros de ApC. Por su parte, los desembolsos revelan los pagos realizados de forma efectiva, permitiendo evaluar la materialización de los compromisos de los donantes. Si ésta se produce de forma razonable, los donantes estarán respondiendo adecuadamente a la demanda de ApC realizada por los países socios latinoamericanos y por lo tanto, se estará contribuyendo positivamente a mejorar la eficacia de la ApC.

La tasa anual media de desembolso registrada en los países latinoamericanos de la muestra aumentó considerablemente en el período 2006-2009 en comparación con la tasa existente en el período base. El porcentaje medio de los desembolsos de ApC en relación con los compromisos se incrementó desde el 65,4 por ciento en el período 2002-2005 hasta el 80,5 por ciento en el período 2006-2009. Este aumento es importante porque los desembolsos de ApC tienden a ser inferiores a los compromisos, esto es, no se suele alcanzar el porcentaje del cien por cien. Los compromisos son a menudo multianuales –como por ejemplo, es el caso de los proyectos de infraestructura– y por lo tanto, los desembolsos se distribuyen a lo largo de varios años. Para realizar una estimación más precisa del porcentaje de compromisos que se traduce en desembolsos será necesario analizar y comparar cada uno de los proyectos de cada donante con el correspondiente plan de desembolsos.

Principales receptores de la ayuda para el comercio en América Latina

La distribución de los compromisos de ApC entre los países latinoamericanos considerados en la investigación, se ajustó a las diferencias de renta existentes entre ellos. Con la excepción de Brasil, los países que más ApC recibieron fueron los nueve países clasificados como países de renta media baja. Bolivia fue el país que más ApC consiguió en promedio, seguido de Nicaragua, Honduras, Perú, Colombia, El Salvador, Ecuador, Paraguay y Guatemala.

En definitiva, es razonable asumir que con la salvedad de Brasil, la mayor parte de la oferta de ApC en América Latina respondió apropiadamente a la demanda de los países socios que más la necesitaban. En el caso de Brasil, se produjo un elevado incremento de los compromisos de ApC en 2009, lo que le convirtió en un importante receptor. No obstante, es probable que la magnitud de este incremento sea coyuntural y no vuelva a reproducirse en el futuro.

Adecuación de la oferta de ayuda para el comercio a las prioridades identificadas por los países socios

Si se comparan las principales tendencias de la distribución sectorial de la ApC en América Latina con las áreas comerciales prioritarias identificadas por los países socios, se observa un razonable grado de correspondencia entre ambas (véase el cuadro 5).²⁶

El hecho de que América Latina esté conformada por países de renta media explica que sea la categoría de creación de capacidad productiva la más importante tanto desde el lado de la demanda como de la oferta de ApC. Dentro de esta categoría, los países socios identificaron la competitividad y la diversificación de las exportaciones como prioridades para mejorar su capacidad para beneficiarse de la expansión comercial y de la integración en la economía mundial. En este sentido, los compromisos de ApC en el período de estudio se han centrado en sectores fundamentales para potenciar la capacidad productiva y mejorar la competitividad de la región, tales como agricultura, servicios bancarios y financieros, y empresas y otros servicios.

²⁶ Para un análisis detallado de la información remitida por los países socios latinoamericanos, véase OECD (b).

CUADRO 5
PRIORIDADES SECTORIALES DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA:
PRINCIPALES CATEGORÍAS IDENTIFICADAS POR LOS PAÍSES SOCIOS

Subregión / país (grupo de renta) ¹	Políticas y reglamentos comerciales			Infraestructura económica			Creación de capacidad productiva			Otras prioridades		
	Análisis, negociación y aplicación de políticas comerciales	Costes de adhesión a la OMC	Facilitación del comercio	Infraestructura de red (energía, agua, telecomunicaciones)	Otros tipos de transporte	Infraestructura transfronteriza	Competitividad	Cadenas de valor	Diversificación de las exportaciones	Costes del ajuste	Integración regional	Otras áreas prioritarias ²
SUBREGIÓN MESOAMERICANA												
Costa Rica (PRMA)	✓						✓				✓	
El Salvador (PRMB)				✓					✓		✓	
Guatemala (PRMB)	✓								✓		✓	
Honduras (PRMB)	✓						✓		✓			
Nicaragua (PRMB)							✓		✓		✓	
Panamá (PRMA)	✓						✓		✓			
SUBREGIÓN ANDINA												
Bolivia (PRMB)	✓							✓	✓			
Colombia (PRMB)							✓					✓✓
Ecuador (PRMB)					✓		✓				✓	
Perú (PRMB)	✓						✓		✓			
SUBREGIÓN CONOSUREÑA												
Chile (PRMA)							✓		✓		✓	
Paraguay (PRMB)				✓			✓				✓	
Uruguay (PRMA)				✓			✓		✓			

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (b).

OMC: Organización Mundial del Comercio.

¹ Para identificar el grupo de renta al que pertenece cada país, se tomó como referencia la lista de países receptores de ayuda oficial al desarrollo elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para los ejercicios de notificación 2009 y 2010. Los acrónimos utilizados son PRMB: País de Renta Media Baja (Renta Nacional Bruta por habitante comprendida entre 936\$ y 3.705\$ en 2007) y PRMA: País de Renta Media Alta (Renta Nacional Bruta por habitante comprendida entre 3.705\$ y 11.455\$ en 2007).

² Las otras áreas prioritarias indicadas por Colombia fueron la internacionalización de la economía y la transformación productiva.

Por subregiones,²⁷ la oferta de flujos de ApC se ajusta en gran medida a las áreas prioritarias identificadas por los países socios, especialmente en el caso de la subregión andina en la que la categoría de creación de capacidad productiva es mayoritaria tanto desde la perspectiva de la demanda como de la oferta. En el caso de las subregiones mesoamericana y conosureña, la elevada demanda de los países socios en la categoría de creación de capacidad productiva se corresponde con la oferta, aunque se observa una reducción en el peso relativo de la ApC en el periodo 2006-2009.

La respuesta de los donantes también se ajusta a la demanda de ApC en el caso de infraestructura económica. La subregión en la que más aumentan los compromisos de ApC en esta categoría es la subregión conosureña en la que pasan del 6 por ciento en el período de referencia al 52,6 por ciento en el período 2006-2009. El cuadro 5 indica que la categoría de infraestructura económica –en particular, la infraestructura de red– fue marcada por dos de los tres países de la subregión conosureña.

Por lo que se refiere a la categoría de políticas y reglamentos comerciales, la demanda de ApC para esta categoría es significativamente especial en la subregión mesoamericana. Esta demanda se ha visto correspondida con los flujos de ApC recibidos al ser esta región la que recibe el mayor volumen de ApC en el período 2006-2009.

V. CONCLUSIONES

Desde 2005, la Iniciativa de la ApC ha impulsado la necesidad de incrementar la cantidad de los flujos de ayuda y, en especial, mejorar su eficacia en el marco de la Declaración de París. En este contexto, los flujos de ApC han experimentado un notable crecimiento en términos reales durante el período 2006-2009 con respecto a los observados en el período base de 2002-2005. Este aumento de los flujos de ApC se ha producido sin desviarse recursos destinados a otras prioridades del desarrollo, como la salud y la educación. No obstante, la distribución de los mayores flujos de ApC entre las distintas regiones en desarrollo ha sido muy desigual.

El análisis cuantitativo de los flujos de ApC en América Latina mostró que el relativamente mayor nivel de renta per cápita de América Latina hace que ésta no sea una región privilegiada en los flujos mundiales de ApC (un 7 por ciento del total mundial). Prácticamente la mitad de la ApC comprometida con la región proviene de la Unión Europea (esto es, de la Comisión Europea y de sus Estados miembros, especialmente de Alemania y España). A pesar de la posición marginal en el total mundial, la región no ha dejado de recibir flujos de ApC en términos reales. No obstante, no es posible realizar una valoración concluyente sobre la adicionalidad de la ApC en América Latina al observarse un ligero incremento de la participación porcentual de la ApC en el total de la AOD asignable a sectores en la región.

La tendencia ha sido creciente tanto en los compromisos como en los desembolsos de ApC realizados hacia la región. Por lo que respecta al grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por los donantes, la tasa anual media de desembolso aumentó considerablemente (pasando del 65,4 por ciento en 2002-2005 hasta el 80,5 por ciento en 2006-2009) lo que muestra una notable certidumbre en la respuesta de los donantes a la demanda de ApC realizada por los países socios latinoamericanos.

²⁷ La evidencia empírica en la que se fundamenta la valoración a nivel subregional se encuentra en Rueda-Junquera y Gozalo-Delgado (2011, cap. 4).



La distribución de los compromisos de ApC entre los países latinoamericanos, se ajusta a las diferencias de renta existentes entre ellos. Con la excepción de Brasil, fueron los países de renta media bajo los que más ApC recibieron (Bolivia, Nicaragua, Honduras, Perú, Colombia, El Salvador, Ecuador, Paraguay y Guatemala). Por subregiones, se mantiene el resultado obtenido a nivel de país socio; esto es, las subregiones con un mayor número de países socios de renta media baja –la subregión mesoamericana (39,9 por ciento) y la subregión andina (39,4 por ciento)– son las más privilegiadas en el reparto de los flujos de ApC. En otras palabras, la oferta de ApC ha respondido adecuadamente dirigiéndose hacia los países socios que potencialmente más la necesitan. La dimensión regional se ha visto reforzada con el incremento de los flujos de ApC a lo largo del período analizado, tanto en volumen como en el porcentaje de la ApC total.

Por lo que respecta a la distribución sectorial, se aprecia una diferencia fundamental en América Latina: la creación de capacidad productiva es la principal categoría de la ApC comprometida con esta región, mientras que la categoría de infraestructura económica ocupa la primera posición a nivel mundial. La región latinoamericana –al estar formada por países de renta media– tiene mejor cubiertas sus necesidades de infraestructura económica en comparación con otras regiones. Este destino sectorial tiende a corresponderse con las prioridades comerciales identificadas por los países socios, por lo que la oferta de ApC tiende a responder adecuadamente a la demanda de la misma.

BIBLIOGRAFÍA

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). *Ayuda para el comercio: la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, DC: BID, 2006.
- BID. *Movilizando la Ayuda para el Comercio en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: BID, 2007.
- ECLAC (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean). "Aid for Trade: Strengthening Latin American and Caribbean International Linkages and Regional Cooperation". En DE LOMBAERDE, Philippe y Puri LAKSHMI (eds.), *Aid for Trade: Global and Regional Perspectives. 2nd World Report on Regional Integration*. United Nations University Series on Regionalism, Vol. 2. Nueva York: Springer, 2009, pp. 219-248.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). *International Development Statistics on line Databases on Aid and Other Resource Flows*. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>. París: OECD, a.
- OECD. *Aid for Trade at a Glance 2009 – Partner Country Information*. Disponible en: http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34665_42926849_1_1_1_1,00.html. París: OECD, b.
- OECD. *Reporting on Aid for Trade to the Creditor Reporting System*. COM/DCD/TAD-2008-10, 8 de septiembre. París: OECD, 2008.
- OECD/WTO (Organisation for Economic Co-operation and Development / World Trade Organization). *Aid for Trade at a Glance 2007: 1st Global Review*. París y Ginebra: OECD/WTO, 2007.
- OECD/WTO. *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*. París y Ginebra: OECD/WTO, 2009.
- OECD/WTO. *Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results*. París y Ginebra: OECD/WTO, 2011.
- OMC (Organización Mundial del Comercio). *Recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio*. WT/AFT/1, 27 de julio. Ginebra: OMC, 2006.



- OMC/BID (Organización Mundial del Comercio / Banco Interamericano de Desarrollo). *Implementación de la Ayuda para el Comercio en América Latina y el Caribe: reuniones de revisión nacionales y regionales 2008-2009*. Ginebra/Washington, DC: OMC/BID, 2009.
- RUEDA-JUNQUERA, Fernando y Mariola GOZALO-DELGADO. *Eficacia de la ayuda para el comercio en América Latina: implicaciones de la Declaración de París*. Avances de Investigación nº 57. Madrid: Fundación Carolina, 2011.
- WTO/OECD (World Trade Organization / Organisation for Economic Co-operation and Development). *2006 Joint WTO/OECD Report on Trade-Related Technical Assistance and Capacity Building*. Ginebra/París: WTO/OECD, 2007.