
Chapter 3 Observaciones y Directrices para las Cooperaciones en el Futuro

Filosofía básica de la
JICA para la realización
de Cooperaciones:

- La directriz de armonizar con la tendencia internacional, bajo el sistema de libre comercio.
- Considerar el nivel de desarrollo económico y la situación social del país receptor de la cooperación.
- Identificar necesidades, a la vez de considerar los recursos disponibles de Japón para considerar apoyos individuales

Por la extensión global y acelerada del comercio e inversiones, se ha creado la OMC en 1995. Este hecho hace que se impongan en efecto, las reglas internacionales relacionadas a la política comercial. Debido a esta realidad, en el ámbito de las actividades económicas internacionales incluso los países en desarrollo, no están exentos de mantener la armonía con la corriente internacional.

Además de la extensión del sistema de libre comercio encabezado por la OMC, la integración regional de economías como el TLCAN y AFTA, así como los Tratados de Libre Comercio Bilaterales están aumentándose rápidamente. Bajo este ambiente internacional de economía, para los gobiernos de países en desarrollo, es una problemática política muy importante propiciar la obtención de beneficios por medio de actividades económicas internacionales como el comercio e inversiones, con el objeto de aprovechar el sistema de libre comercio, a la vez de protegerse de los perjuicios comerciales utilizando correctamente los derechos reconocidos por los acuerdos de la OMC.

La liberalización del comercio como de inversiones directas posee la dualidad que, por un lado aporta efectos positivos como la posibilidad de seleccionar bienes y servicios, ampliación de acceso a mercados en el exterior, aumento de empleos internos y transferencias técnicas y tecnológicas. Y por el otro, acompaña los impactos negativos como la eliminación de industrias y empresas locales incompetentes, agrandamiento de brechas entre los ricos y pobres por la concentración de riquezas en ciertos estratos empresariales (diferencia entre las áreas urbanas y rurales). Los países en desarrollo poseen al mismo tiempo, problemática política – económica de ¿Cómo gozar de los beneficios dentro de la corriente de la liberalización comercial y de inversiones? Por un lado y por el otro, la gran problemática político – social de ¿Cómo estabilizar socio-económicamente?

La filosofía básica de la Cooperación de JICA es asistir con las directrices de armonizar con las tendencias internacionales relativo al comercio e inversiones bajo el sistema de libre comercio, al mismo tiempo de considerar las medidas de asistencia individuales con análisis exhaustivo sobre la situación social y el nivel de desarrollo económico del país receptor, con el objeto de identificar sus necesidades y a la vez, analizar los problemas de recursos por parte del Japón.

Los puntos de observación para que la JICA pueda considerar la cooperación en este campo, son los siguientes:

Observaciones:

- Confirmación de la Compatibilidad con el Plan de Desarrollo Nacional y Documento Estratégico para la Reducción de la Pobreza.
- Asistencia de acuerdo al Nivel de Desarrollo y Etapa de Empeñamiento del País Receptor de Cooperación.
- Armonización con los programas de Organismos Internacionales y Acuerdos Regionales.
- Consideración para Coordinación entre Donantes.
- Fortalecimiento de coordinación con el Sector Privado.
- Coordinación estrecha con otras Instituciones del Japón que tienen actividades similares de asistencia.

3-1 Observaciones para las Cooperaciones en el Futuro

(1) Confirmación de la Compatibilidad con la Estrategia Nacional de Desarrollo y PRSP (Documento Estratégico para la Reducción de la Pobreza)

En el momento de la formación del proyecto de cooperación, se deberá confirmar la posición que ocupa el Comercio e Inversiones dentro de la Estrategia Nacional de Desarrollo del país receptor, con el objeto de armar el contenido de la cooperación considerando desde la perspectiva de que, los beneficios del comercio internacional y las inversiones conduzcan al desarrollo y la reducción de la pobreza de los países en desarrollo.

En las recientes reuniones entre los donantes también, se ha propuesto la necesidad de convertir al “Comercio Internacional” como corriente principal dentro de la Estrategia de Desarrollo Nacional/Estrategia para la Reducción de la Pobreza, de los países en desarrollo. **En el momento de la Formación del Proyecto de Cooperación, se deberá confirmar la posición que ocupan los temas de Comercio e Inversiones dentro de la Estrategia Nacional de Desarrollo del País Receptor, con el objeto de armar el contenido de la asistencia, manteniendo igualmente la perspectiva de la Política de Desarrollo-Reducción de la Pobreza.**

(2) Cooperación que corresponda a la Situación del Empeñamiento/Etapa de Desarrollo del País Receptor

El grado de desarrollo de los países objetos de cooperación, son naturalmente diferentes según la situación de cada país receptor. Por lo mismo, el grado de importancia de los **Objetivos Intermedios y los Sub-Objetivos del Cuadro Sistemático, también difieren.** El Objetivo Estratégico de Desarrollo I prácticamente ya está logrado y los Objetivos Estratégicos de Desarrollo II y III existen emprendimientos en países con el nivel económico medio como Tailandia y Malasia, en donde debido a que los sistemas y la infraestructura física ya se encuentran ordenados hasta cierto grado, los temas del cumplimiento y la ejecución adecuada de las leyes y reglas existentes, así como la simplificación – optimización de los trámites, son relativamente más importantes. En cambio, en los países menos desarrollados como las naciones africanas que se encuentran con problemas como: La inestabilidad política debido a guerras civiles; una administración macro-económica inestable por el gobierno de bajo nivel; y la escasez tanto de la infraestructura como de recursos humanos; en la presente ocasión, con la premisa mayor de realizar emprendimientos, enfrentando a las situaciones dadas como “La situación política,” “La seguridad pública,” “Situaciones Macro-económicas” y “la Gobernabilidad,” primeramente se debería asignar esfuerzos en el ordenamiento de las condiciones de la infraestructura básica, de manera que en consideración

al Objetivo Estratégico de Desarrollo I, puedan realizarse activamente las actividades económicas, para después, realizar las actividades de promoción comercial y de inversiones que son acompañadas por las intervenciones gubernamentales, como se indican en los Objetivos Estratégicos de Desarrollo II y III.

El esquema o modo de cooperación también podrían diferir²⁰, además del grado de desarrollo, según el estado de integración a la OMC o Tratados Regionales, así como la situación del emprendimiento en los mismos.

De esta manera, con el objeto de lograr resultados positivos, es importante planificar la formación apropiada de proyectos de cooperación, en base a situaciones de integración/grado de desarrollo económicos de cada país.

(3) Los Programas de Organismos Internacionales y la Armonización con el Contenido de los Tratados Regionales

En temas como el Comercio Internacional e Inversiones, se encuentran diversos organismos internacionales como OMC, UNCTAD, APEC, ASEAN y otros. También existen Los Acuerdos Regionales como TLCAN, AFTA, MERCOSUR y otros, además de los múltiples Acuerdos Bilaterales. **En el momento de la Formación de Proyectos de Cooperación es imprescindible considerar el contenido, teniendo en cuenta la Situación de la Integración o el estado de participación del País Receptor en los Organismos Internacionales/Acuerdos o Tratados Regionales/Multilaterales y/o Bilaterales, para que tenga la Compatibilización o Armonización Necesaria.**

En los foros encargados de negociaciones para fines de la liberalización comercial como la OMC, en cuanto a la cooperación técnica que los países desarrollados realizan a favor de los países en desarrollo, vale la pena darle importancia como punto de observación que, se implementa como una herramienta neutral para fines de mantener el desarrollo del sistema de libre comercio, yendo más allá de los intereses políticos de cada país, de los foros de negociaciones multilaterales. Por otro lado, **para la cooperación en este campo, se debe considerar la posición del Japón que apoya el mantenimiento y el desarrollo del sistema de la OMC.**

(4) Consideración para la Coordinación entre los Donantes

El reconocimiento-ordenamiento de la importancia de la problemática de “Comercio Internacional-Inversiones” es incipiente, incluso entre los donantes. Actualmente se ha iniciado la acumulación de experiencias de cada donante, realizándose el intercambio de informaciones sobre el ordenamiento de directrices y resultados de asistencias en este campo. Este tema es un

²⁰ Con relación a diferentes esquemas de asistencia según el estado de integración a la OMC, véase las páginas 14 a 17 y de 95 a 96 de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (2002a).

emprendimiento nuevo para cualquiera de los donantes e incluso se encuentra en la etapa del ordenamiento la filosofía, definiciones y métodos de implementación de “Incremento de capacidades para Comercio internacional-Inversiones”. No obstante, como se observa en la representación del “Marco Integrado: IF” por 6 organismos internacionales encabezados por el Banco Mundial y la OMC, la característica actual es la coordinación entre los donantes. **Para la Formación de Proyectos de Cooperación de la JICA, es necesario considerar la coordinación con otros donantes, tomando en cuenta las directrices de los mismos, para la asistencia.** En especial, cuando se trata de un país que se encuentra en la etapa de negociaciones para integrarse a la OMC, se originan necesidades de cooperación en muchos aspectos y a corto plazo, concentrándose la asistencia de los donantes. Debido a que la posibilidad de doblar esfuerzos en asistencias relacionadas a la explicación teórica como los conocimientos básicos sobre el sistema de la OMC, el contenido de sus acuerdos, etc. es alta, se debería tratar de coordinar entre los donantes para evitar dobles esfuerzos. Sin embargo, en estos intentos de coordinación, **es importante mantener el punto de vista para formar proyectos que en base a conferencias con el país receptor y otros donantes, pueda reflejar la fortaleza del Japón y al mismo tiempo, ser un proyecto que el país receptor tenga la posibilidad suficiente para implementarlo.**

(5) Fortalecimiento de los Enlaces con el Sector Privado

En la situación actual, en donde la importancia de incluir la coordinación y la armonización con el Sector Privado y ONGs como procesos de cooperación, está reconocida por los donantes, **se considera que en adelante será efectivo analizar el contenido de cooperaciones que tengan lazos orgánicos entre funciones del gobierno y del sector privado.**

Además como las cooperaciones relacionadas a los Objetivos Estratégicos de Desarrollo II y III tienen la característica de que finalmente el Sector Privado es el sujeto principal de las actividades, como posición para la formación de proyectos **es sumamente importante tener en cuenta los puntos problemáticos y necesidades, escuchando las opiniones, no solamente de los funcionarios administrativos del país receptor, sino también de las personas que se encuentran trabajando en el sector privado y sector del comercio internacional.**

(6) Coordinación con las Instituciones Relacionadas de Japón

Como se ha mencionado en 2-2 (2), en las actividades que contribuyen a la promoción de comercio e inversiones de países en desarrollo, además de la JICA, existen instituciones como JETRO y JODC que desarrollan diversas actividades y poseen muchas experiencias y conocimientos. Estas instituciones realizan emprendimientos como el suministro de informaciones relacionadas al

ambiente de inversiones de los países en desarrollo y por medio de la asistencia técnica a empresas medianas y pequeñas, así como el envío de Consejeros para lograr el objetivo final de planear la construcción de relaciones económico-comerciales sin problemas con nuestro país y para que las empresas japonesas puedan desarrollarse activamente en el exterior. En cambio la JICA, tiene el objetivo final de contribuir al logro del desarrollo económico-reducción de la pobreza de los países en desarrollo, a través de la cooperación para la “Promoción de Comercio-Inversiones” para el desarrollo macro-económico, aseguramiento de empleos y el incremento de capacidades técnicas de empresas locales medianas y pequeñas. **No obstante, a nivel local puede haber esfuerzos dobles en las actividades. Por lo tanto, es necesario mantener coordinación y armonización estrechas con las instituciones japonesas.**

3-2 Los Temas a Considerarse en el Futuro

Los Temas a considerar en el Futuro:

- Uso efectivo y racional de los recursos nacionales y su ampliación.
- desarrollo de indicadores y métodos de evaluación.

(1) El Aprovechamiento Efectivo y la Ampliación de los Recursos Nacionales

Con relación a la cooperación en este campo, los que tienen experiencias y conocimiento, incluyendo la parte esencial relacionada a la política económica, son los funcionarios y empleados de ministerios, aduanas y otras instituciones, quienes están desarrollando a diario, las operaciones y trámites en base a las directrices políticas. Por otro lado, en cuanto al recurso humano académico se refiere, en consideración a las cooperaciones que la JICA actualmente implementa en este campo, es limitado; puesto que deben tener basto conocimiento sobre políticas económicas y comerciales internacionales, desde la perspectiva de cómo debería ser la política económica bajo las leyes y reglas internacionales como las de la OMC.

Para realizar una cooperación efectiva con el recurso limitado, se debería basar en la posición de implementar la cooperación con efectividad, verificando las prioridades por cada región y las fortalezas que tiene Japón y que a la vez, sería el tema a considerar en el futuro.

Además, para agrandar la cooperación como JICA, **es necesario realizar el uso racional y efectivo de los recursos nacionales y su ampliación, teniendo en cuenta ¿cómo coordinar? Con la filosofía y directrices de las instituciones públicas nacionales sobre el desarrollo de cooperaciones internacionales, así como es importante para el futuro de las cooperaciones en este tema, la coordinación con universidades para ampliar la proveeduría de los recursos humanos.**

(2) Desarrollo de Indicadores-Métodos de Evaluación

Como indicadores para evaluar los resultados de cooperaciones en este campo, puede pensarse por ejemplo, en el aumento del número de inversiones

extranjeras o el aumento de montos o volúmenes de exportaciones. Sin embargo, debido a que el sujeto principal del presente tema es el sector privado y que la cooperación por parte de la JICA se ve limitada, puesto que debe realizarse indirectamente en ámbitos que a través de gobierno del país receptor pueda implementarse; al igual que los efectos externos a la cooperación como las olas de la recesión económica internacional, impacta mayormente al aumento o la disminución de comercio e inversiones; tienen aspectos difíciles de establecer como indicadores pertinentes. Debido a estos factores, los resultados de la cooperación en este campo son difíciles de evaluar con claridad. Por otro lado, como los resultados no se observan a corto tiempo, se dificulta la evaluación de los mismos. No obstante, sin medir los resultados, la cooperación es difícil de ser apreciada y se vuelve dificultosa la aprobación por parte de los pagadores de impuestos. El desarrollo de métodos para la evaluación de estos temas es una problemática común a resolver entre los donantes. Quienes deberían compartir entre sí, los conocimientos técnicos necesarios (know-how).

3-3 Las Directrices de la Cooperación en el Futuro

Por último, en base a la filosofía básica para realizar la cooperación de la JICA, como se ha escrito al principio del presente informe, como una idea para establecer directrices para la cooperación en el futuro, citaré 2 puntos que son: **La implementación de la cooperación basada en el nivel de desarrollo; y la implementación de la cooperación con la perspectiva transversal de la problemática teniendo en cuenta la situación social de cada país.**

Directrices de la Cooperación en el Futuro:

- Implementación de Cooperación que corresponda al grado de desarrollo. y
- Con la Perspectiva Transversal de la Problemática.

3-3-1 La Implementación de la Cooperación de Acuerdo al Nivel de Desarrollo

Así como se ha escrito con anterioridad, los rubros del Cuadro Sistemático de Problemáticas para el Desarrollo no son igual de importantes para cada país receptor. Habiendo diferencias en el grado de importancia según países y regiones.

Abajo encontrarán la filosofía para la cooperación basada en el nivel de desarrollo:

(1) Países de Ingreso Medio

Los países de Ingreso Medio que activamente están progresando en la integración a la OMC, la formación del área económica regional y tratados bilaterales de libre comercio y que tiene cierto nivel en el ordenamiento de la infraestructura, así como de competitividad industrial (China, Países del Sudeste Asiático, parte de Centro y Sudamérica) comprenden cabalmente sobre los efectos económicos positivos que aportan el comercio y las inversiones y están progresando en el ordenamiento de sistemas legales compatibles con los

Países de Ingreso Medio:

- Asistencia para Operación y Ejecución Apropiada de los Acuerdos de OMC.
- Asistencia para Facilitación Comercial por Simplificación y Optimización de Trámites para el Comercio e Inversiones.
- Posibilidad como Recursos para la Cooperación Sur-Sur.

acuerdos de la OMC. Sin embargo, tienen problemas en la operación y ejecución de nuevos sistemas en la práctica. Por lo tanto, se considera en la **cooperación para apoyar la operación y ejecución del nuevo sistema**. Puede pensarse concretamente en: Valoración aduanera (en la práctica no se cumplen con los aranceles legales o que existen operaciones o trámites no transparentes, etc.); administración adecuada de los campos como la disminución de Barreras No Arancelarias o la Protección de Derechos de la Propiedad Intelectual, donde se indica que existen problemas. Del mismo modo, en estos países en desarrollo se considera que **las necesidades de cooperación para facilitar el comercio son altas como por ejemplo: La disminución de costos o el aumento de la capacidad de pronóstico sobre operaciones de comercio e inversiones, por medio de la simplificación-apropiación de los trámites, acortar el tiempo necesario para los mismos, etc.**

Al mismo tiempo, se espera de estos países como socios en la cooperación a países de ingreso bajo y son importantes aportadores de recursos en la Cooperación Sur-Sur.

Países de Ingreso Bajo:

- Asistencia dirigida a la integración y negociación para integrarse a la OMC.
- Formación del Recurso Humano para
- Apoyo a la Política dirigida hacia la Liberalización de Comercio e Inversiones.
- Apoyo al fomento de la comprensión en los Acuerdos de la OMC
- Apoyo al Incremento de Capacidades Institucionales relacionadas a los Trámites en General del Comercio.
- Capacitación de los recursos humanos que practican el comercio.

(2) Países de Ingreso Bajo

Dentro de los países en desarrollo que se encuentran con el nivel de desarrollo por debajo de los países de ingreso medio como los antes mencionados (en regiones de Asia y Centro y Sudamérica), para los que no son miembros de la OMC, puede citarse la necesidad de **la cooperación para el cumplimiento de los compromisos de la liberalización, con el objeto de negociar o integrarse (Cooperación para Integración a la OMC)**. Por ejemplo, como parte de la asistencia para la integración es importante realizar asistencias por medio de análisis sobre el momento oportuno y secuencias de la liberalización, de tal forma que disminuyan lo más que se pueda, los impactos negativos, estimando los impactos positivos y negativos que el país receptor recibiría sobre su economía, debido a la liberalización comercial y de inversiones, así como **realizar apoyo a políticas dirigidas a la liberalización** por medio de recomendaciones como la construcción de la red de seguridad. Esta asistencia, sería también efectiva para los países que aún siendo ya miembros de la OMC, están siendo presionados para una mayor liberalización. Además, dentro de los países ya miembros de la OMC, muchos poseen problemas en el ordenamiento, operación y ejecución del sistema legal interno, que sea compatible con los acuerdos de la OMC, siendo efectiva la cooperación implementada en ASEAN que son **asistencias dirigidas al progreso en el entendimiento de contenidos básicos sobre el cumplimiento de acuerdos y la ejecución de derechos de la OMC, por medio de Incremento de Capacidades**. También es importante la cooperación integral que incluya **la asistencia en Incremento de Capacidades Institucionales relacionadas a los trámites en general del comercio internacional como la aduana, inspecciones sanitarias, etc., así como la**

formación de recursos humanos para la administración financiera comercial y operaciones comerciales internacionales.

(3) Países Menos Desarrollados

Países Menos Desarrollados:

- Área con mayor necesidad de Programas Integrales.
- Asistencia dirigida a minimizar impactos negativos de la liberalización (corto plazo) y la promoción de competitividad y exportación de productos agrícolas, su principal producto.
- Formación de la educación primaria y media así como el sector industrial (a largo plazo)

Como región, sería África, donde se concentran mayor cantidad de países menos desarrollados. Esta región no tiene relaciones comerciales importantes con Japón; no obstante puede decirse que es una de las áreas críticas dentro de la corriente mundial actual de asistencias internacionales. La asistencia en general para esta área, se realiza en base al acuerdo del sistema coordinado de cooperaciones, por el que los donantes asignan sus recursos en forma coordinada entre sí. En la situación actual de Comercio Internacional e Inversiones, se considera como área difícil de gozar los beneficios que aportan la globalización económica o el sistema de comercio multilateral. Debido a la situación con problemas serios en casi todos los sectores, la perspectiva de la pobreza es imposible de pasarse por alto, siendo la región con mayor necesidad de **enfoques integrales en donde el desarrollo de comercio e inversiones se posicionan dentro de la estrategia común para la reducción y/o el combate a la pobreza.** Como cooperación en concreto, sería necesario a corto plazo, **asistencias políticas y técnicas dirigidas para minimizar los impactos negativos de la liberalización, o el fortalecimiento de la competitividad y el fomento de exportaciones de productos agrícolas que son su principal producción,** por medio de Incremento de Capacidades relacionadas al aprovechamiento de las medidas excepcionales, reconocidas por la OMC.

Por otro lado, para resolver los problemas básicos de comercio e inversiones en esta área, es necesario realizar emprendimientos a largo plazo, comenzando primeramente con la formación del sector industrial que sería el encargado de comercio e inversiones, **a través de asistencias en la formación de recursos humanos básicos por medio de la educación inicial, media y la técnica industrial, así como asistencias relacionadas a la política de promoción industrial.**

3-3-2 Implementación de la Cooperación desde el Punto de Vista Transversal de la Problemática

Los 3 Objetivos Estratégicos de Desarrollo establecidos por esta aproximación, es una estructura de enfoques que, desde el punto de vista de ¿cómo gozar de los beneficios? participando en la corriente de la globalización actual, de modo que armonice con los intereses de los propios países receptores. Así como se menciona anteriormente, la liberalización de comercio-inversiones a largo plazo, aporta efectos positivos que propician el crecimiento económico por un lado, no obstante por el otro lado, puesto que a corto plazo aumenta naturalmente la presión en la competitividad desde el exterior, se señala que aportan impactos negativos como la eliminación de empresas-industrias internas

- Construcción de la Red de Seguridad contra Impactos Negativos a Corto Plazo.
- A largo Plazo, Complementación de Oportunidades de la Educación (1 ejemplo)
- Formación de Proyectos de Cooperación en base a la Perspectiva Transversal de la Problemática desde el Punto de Vista General.

que carecen de competitividad. Como se ha tocado en 3-1 Observaciones para el futuro, actualmente entre los donantes la conexión entre la política de desarrollo – la política para la reducción de la pobreza y los problemas de comercio e inversiones se ha convertido en la problemática importante a ser analizada. Sin embargo, **para que la liberalización de comercio e inversiones pueda traducirse al crecimiento económico y la reducción de la pobreza de un país, es necesario apoyar en el punto de vista de establecer contramedidas para la inestabilidad socio-económica que a corto plazo se generan como por ejemplo, el aumento de desempleo debido a la eliminación natural de empresas e industrias.** Para los países que carecen de capacidades para establecer por sí mismos, políticas que contrarresten los impactos negativos, pronosticando las influencias que aporta la liberalización de comercio e inversiones, se considera la posibilidad de que la JICA puede contribuir, por medio de la cooperación técnica. En concreto pueden ser cooperaciones como: el ordenamiento de la red de seguridad oficial como la capacitación de personas desempleadas, seguro de desempleo, remuneración por desempleo, etc.; o la Cooperación de Socios para el Desarrollo que involucra a ONGs para mantener o mejorar los ingresos de los estratos pobres con mayor vulnerabilidad para recibir impactos negativos.

En otro sentido, serán importantes las asistencias para el establecimiento de políticas y sistemas con el objeto de que, a largo plazo los beneficios que aporta la liberalización del comercio e inversiones no sólo puedan gozar personas que pertenecen a un pequeño estrato de los ricos o de áreas urbanas, sino que sean para una amplia población que incluya también a los estratos más pobres. Concretamente puede citarse la Ampliación de Oportunidades de Educación o la Complementación Educativa, como punto importante. Es decir, para que al ser eliminadas las empresas e industrias improductivas, dando lugar al nacimiento de nuevas industrias y empresas es imprescindible la formación de recursos humanos. Por otro lado, para que haya posibilidades de emplearse en las nuevas industrias y empresas, como medidas a largo plazo, es necesaria la perspectiva de formar el recurso humano por medio de la complementación de la educación básica, media y superior.

Los 2 enfoques mencionados, no son precisamente definidos como cooperaciones relacionadas exclusivamente para el comercio e inversiones. No obstante, **puede decirse que son cooperaciones con las características de la JICA que cubre amplios campos, formando proyectos de manera que combinen diferentes temas desde el enfoque general de lograr grandes objetivos dentro de la política de desarrollo y de la reducción de la pobreza del país receptor de la cooperación** y no la formación de proyectos por cada problemática como por ejemplo, “La cooperación relacionada a comercio-inversiones,” “Cooperación relacionada a la lucha contra la pobreza,” “Cooperación relacionada a la educación,” etc.

