



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/WP/165(includes Corr.1)
20 de agosto de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano Plazo
y el Presupuesto por Programas
41º período de sesiones
Ginebra, 15 a 19 de septiembre de 2003
Tema 4 del programa provisional

**EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE LA UNCTAD SOBRE
COMERCIO, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO**

Preparado por un equipo independiente de evaluación:

**Sr. Karstein Haarberg
Sr. Patrick Krappie
Sr. Bob Fairweather**

Resumen

El programa de la UNCTAD sobre comercio, medio ambiente y desarrollo (CMAD) proporciona formación e investigación en las esferas en donde entran en contacto el comercio y el medio ambiente. Su finalidad es fomentar la capacidad para abordar las cuestiones pertinentes en materia de negociación de la OMC así como las cuestiones relativas al comercio y al medio ambiente de importancia para los países en desarrollo. Se utilizan como principal instrumento para el fomento de la capacidad los talleres, que están centrados en la sensibilización, la investigación y la difusión de información en la materia. El programa, con exclusión de BIOTRADE, ha aumentado considerablemente en los últimos años en cuanto hace a financiación y participación. Las principales actividades que tradicionalmente desarrolla son reuniones, talleres y seminarios. El programa incluye proyectos mundiales, regionales y por países así como actividades de formación. La iniciativa BIOTRADE trata de potenciar la capacidad de los países en desarrollo para elaborar para el mercado interior y de exportación productos de valor añadido derivados de la biodiversidad. El mandato está estrechamente relacionado con el Programa 21 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Se considera que las actividades en sí, como los talleres, seminarios y otro tipo de actividades son buenas, pese a que algunos participantes consideran que guardan escasa relación con sus trabajos inmediatos. También se estima con frecuencia que el seguimiento es escaso. Aunque las actividades han tenido un cierto impacto, las relativas a extensión no han sido lo que se esperaba. En general, el impacto no será sostenible sin el seguimiento adecuado. Tanto los donantes como los beneficiarios han experimentado dificultades para obtener información sobre el programa y han recibido también distintos niveles de servicio. Hay necesidad de organizar los trabajos para abordar toda la cadena de valor y no actividad por actividad como en la actualidad. El programa coopera con muchos asociados; sin embargo, la cooperación con algunas otras organizaciones podría estar más estratégica y sistemáticamente integrada en el programa. El programa utiliza como indicadores de resultados, las actividades del proyecto y no los indicadores basados en los objetivos y los resultados esperados.

En conjunto, el programa tiene impacto en los beneficiarios, por lo que la continuación de su existencia está justificada. Sin embargo, los resultados podrían ser mejores. Se recomienda que el programa elabore una visión y una estrategia para sus trabajos así como una estrategia de comunicaciones para conseguir una buena comunicación con los beneficiarios y donantes, tanto potenciales como existentes; establezca indicadores de resultados mensurables; emprenda la formación del personal interno; mejore el seguimiento; preste atención a la cadena de valor; aumente actividades de extensión; y planifique la forma de retirarse una vez terminadas las actividades.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	4
EL PROGRAMA SOBRE COMERCIO, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO.....	3 - 16	4
¿QUÉ ES EL FOMENTO DE CAPACIDAD ADECUADA EN MATERIA DE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE?	17	7
ANÁLISIS Y RESULTADOS	18 - 42	8
A. Pertinencia	18 - 21	8
B. Impacto	22 - 28	9
C. Sostenibilidad	29 - 32	11
D. Eficiencia	33 - 36	13
E. Eficacia	37 - 40	14
F. Otras cuestiones.....	41 - 42	15
RECOMENDACIONES.....	43 - 53	15
CONCLUSIONES.....	54 - 56	18

INTRODUCCIÓN

1. En el 39º período de sesiones del Grupo de Trabajo en 2002, los miembros acordaron proceder a una evaluación a fondo del programa de asistencia técnica en materia de comercio, medio ambiente y desarrollo para su examen durante el período de sesiones de 2003 relativo a las actividades de cooperación técnica. La evaluación se efectuó desde febrero a junio de 2003. Estuvo centrada en dos partes del programa, la primera, las actividades normales de cooperación técnica y la segunda, la iniciativa BIOTRADE. Pese a las muchas semejanzas entre ellos, los dos programas se distinguen por su orientación y métodos de trabajo, así como por su distinta organización.

2. La evaluación fue efectuada por un equipo de tres personas -un consultor externo y dos representantes de las misiones de Ginebra, que están familiarizados con los mandatos y programas intergubernamentales de la UNCTAD. El equipo siguió en su trabajo las orientaciones metodológicas de la dirección y la gestión ejecutivas de la Sección de Programas, Planificación y Evaluación. Para efectuar la evaluación se realizaron visitas a Uganda, Kenya e India, entrevistas en Ginebra a los países tanto beneficiarios como donantes y una encuesta mediante cuestionario basada en la red de los participantes en las actividades de comercio, medio ambiente y desarrollo de la UNCTAD. En la evaluación se tuvieron en cuenta los documentos preparados por la sección de comercio, medio ambiente y desarrollo de la UNCTAD. Entre ellos figuraban documentos sobre proyectos, investigaciones y documentos internos así como material de presentación utilizado en los talleres y otros eventos similares.

EL PROGRAMA SOBRE COMERCIO, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

3. El programa sobre comercio, medio ambiente y desarrollo (CMAD) de la UNCTAD prevé actividades de formación e investigación en las esferas en que entran en contacto el comercio y el medio ambiente. Su finalidad es fomentar capacidad para abordar las cuestiones pertinentes en materia de negociación de la OMC así como las cuestiones sobre comercio y medio ambiente de importancia para los países en desarrollo. Se utilizan como principal instrumento los talleres, centrados en la sensibilización, la investigación y la difusión de información en la materia.

4. La cooperación técnica y el fomento de la capacidad en el programa giran en torno a cuatro componentes: fomento de capacidad con posterioridad a Doha, el Grupo de Trabajo PNUMA/UNCTAD para el mejoramiento de la capacidad; la iniciativa BIOTRADE; y el cambio climático¹.

5. Los respectivos mandatos proceden de diversas conferencias internacionales que datan de la Cumbre de Río y más recientemente de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. El Programa 21 y el Plan de Acción de Bangkok, en especial, confiaron a la UNCTAD un mandato para promover la integración del comercio, el medio ambiente y el desarrollo. El Plan de Acción de Bangkok convenido en la X UNCTAD, encargó asimismo un programa amplio de mejora de la capacidad en las esferas del comercio, el medio ambiente y el desarrollo.

¹ Se excluye al cambio climático de la presente evaluación.

El Programa de Acción de Bruselas reafirmó los objetivos específicos para los PMA que se establecen en el Programa 21 y Rio+5, así como los compromisos adquiridos en los acuerdos multilaterales de medio ambiente como principal base de acción en apoyo de los PMA. La Declaración de Doha reafirmó los compromisos con el desarrollo sostenible así como la necesidad de una cooperación técnica reforzada. Más recientemente, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible dedicó varias disposiciones de financiación adicional a las cuestiones del comercio y el medio ambiente.

Programa de trabajo posterior a Doha

6. Tras la aprobación de la Declaración Ministerial de Doha de la OMC (noviembre de 2001), la UNCTAD ha incluido una ventanilla separada de asistencia técnica en su propuesta de programa sobre el fomento de la capacidad y de cooperación técnica para los países en desarrollo, particularmente los países menos adelantados y las economías en transición, en apoyo a su participación en el programa de trabajo posterior a Doha de la OMC². La finalidad del programa es prestar apoyo a los países en desarrollo en las negociaciones de la OMC, en los procesos de integración regional, el fomento de la capacidad de suministro y la adopción de políticas internas eficaces. Los trabajos de la UNCTAD sobre negociaciones comerciales son anteriores a Doha lo que quedó reflejado, por ejemplo, en el "programa positivo", habiendo en consecuencia desarrollado actividades en materia de comercio y medio ambiente en colaboración con otras organizaciones intergubernamentales, el PNUMA, el PNUD y más recientemente la OMC.

Grupo de Trabajo PNUMA-UNCTAD para el mejoramiento de la capacidad

7. La UNCTAD y el PNUMA establecieron en 2000 un Grupo de Trabajo para el mejoramiento de la capacidad con la finalidad de proceder a una cooperación estructurada. Su objetivo es "reforzar la capacidad de los países, especialmente en los países en desarrollo y los países con economías en transición, para resolver eficazmente los problemas relacionados con el comercio, el medio ambiente y el desarrollo". La mejora de la capacidad se efectúa mediante investigaciones temáticas, estudios por países, formación, diálogos sobre políticas, establecimiento de redes e intercambio de información. El Grupo dispone de un programa especial para los países menos adelantados (PMA) a fin de ayudar en la aplicación del Programa de Acción en favor de los PMA para el Decenio 2001-2010 aprobado en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados. Establecido por un período inicial de tres años (2000-2002) se ha ampliado ahora a la segunda fase. En la Cumbre Mundial se había reconocido a la fase 2 del Grupo como asociación del tipo-2.

La iniciativa BIOTRADE

8. La iniciativa BIOTRADE -lanzada en 1996- trata de potenciar la capacidad de los países en desarrollo para elaborar, con destino a los mercados interior y de exportación, productos de valor añadido procedentes de la biodiversidad. Su mandato está estrechamente relacionado con

² UNCTAD/RMS/TCS/1, 5 de febrero de 2002, "Capacity building and technical cooperation for developing countries, especially LDCs, and economies in transition in support of their participation in the WTO Doha work programme".

el Programa 21 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. La iniciativa proporciona asistencia principalmente en forma de programas por países, todos los cuales se han ejecutado en América Latina. Los programas por países incluyen el fomento de las empresas, la información sobre los mercados, el acceso a la financiación, la promoción de las exportaciones y las relaciones con las comunidades locales. Todos ellos se ajustan a los criterios de sostenibilidad.

9. La iniciativa abarca asimismo programas regionales de la Región Andina y la Bolsa Amazonía. Durante el período comprendido entre 1997 a 1999 se efectuaron algunos contactos y planificaciones iniciales. Sin embargo, ninguno de los proyectos actuales se inició antes del año 2000. BIOTRADE opera en la actualidad en Bolivia, el Brasil, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela. Recientemente empezó a operar en algunos países de África y Asia. El programa BIOTRADE es por ello muy nuevo comparado con el resto de los programas sobre comercio, medio ambiente y desarrollo.

Cómo ha evolucionado el programa a lo largo del tiempo

10. El programa CMAD, con exclusión de BIOTRADE, ha crecido considerablemente en los últimos años tanto en cuanto respecta a la financiación como a la participación (cuadro 1). Las principales actividades son normalmente reuniones, talleres y seminarios. Incluye proyectos mundiales, regionales y por países, así como actividades de formación. De 1998 a 2003 el presupuesto ha crecido más del doble, habiéndose producido los mayores aumentos entre 1998 y 1999 con un aumento de la financiación de aproximadamente el 70%.

11. También aumentó el número de participantes -pasando de aproximadamente 360 en 1998 a más de 1.000 en 2002.

Cuadro 1

Financiación y personas formadas

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Cantidad en dólares EE.UU.	266.450	447.864	522.988	525.993	534.518	671.630
Participantes	361	580	561	600	1.013	N/A

12. La mayoría de los proyectos son regionales en cuanto abarcan a más de un país de la misma región. En 2002 fueron cinco las actividades de este tipo.

13. El programa CMAD, está financiado con recursos tanto ordinarios como extrapresupuestarios. Los recursos ordinarios revisten fundamentalmente la forma de aportación de personal (siete del cuadro orgánico y tres de servicios generales). Uno de estos profesionales del cuadro orgánico está dedicado al programa BIOTRADE y otros realizan diversos cometidos, incluidos trabajos intergubernamentales, además de actividades de cooperación técnica. Se estima que estas actividades, con exclusión de BIOTRADE, ocupan por término medio de la cuarta a la tercera parte del tiempo del personal del cuadro orgánico.

14. En el programa CMAD (con exclusión de BIOTRADE), el 16% del total de los fondos extrapresupuestarios durante el período de 1998 a 2003 estuvo asignado a proyectos por países. Los proyectos centrados en países del programa CMAD estuvieron dirigidos a los países que figuran en la lista del cuadro 2.

Cuadro 2

Fondos para proyectos por países

País	Fondos en dólares
India	525.000
Viet Nam	116.650
Filipinas	37.600
Haití	30.000
Total	709.250

15. Las actividades de formación son limitadas en esta parte del programa. En 2002 se inició en Benin un curso de formación de cinco días, que incluía los módulos elaborados por el programa CMAD. También se facilitó formación en talleres organizados por las comisiones regionales y con otros programas de la UNCTAD. Además puede accederse a los módulos de formación en el sitio de la Web. Sin embargo, sólo pueden obtenerse documentos y presentaciones PowerPoint. No se publican herramientas adicionales de aprendizaje, ni existe posibilidad de realizar ejercicios o pruebas en línea.

16. En el caso de BIOTRADE todos los fondos (para proyectos iniciados antes de 2002) están centrados en países por separado. BIOTRADE cuenta con un funcionario permanente. Todos los demás fondos proceden de recursos extrapresupuestarios.

**¿QUÉ ES EL FOMENTO DE CAPACIDAD ADECUADA EN
 MATERIA DE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE?**

17. Los trabajos dirigidos al fomento de capacidad estuvieron tradicionalmente centrados en la creación de instituciones, en la asistencia técnica, en su mayoría limitada a una sola institución o a unas pocas personas. En la actualidad se considera que para conseguir un aumento sostenible de capacidad que tenga éxito, es necesario crear sistemas o redes por encima de las fronteras y que abarquen a diversas instituciones y cuya finalidad debería ser conseguir un objetivo común. Esto concuerda con la evaluación anual correspondiente a 2002 de las actividades de fomento de la capacidad (TD/B/WP/155). Como ayuda a la definición que constituye el fomento de capacidad adecuada a los efectos de esta evaluación, el equipo ha utilizado orientaciones de la OCDE, que sugieren seis principios y enfoques para contribuir al fomento de la capacidad relacionada con el comercio:

- a) Coordinar las actividades de fomento de la capacidad comercial;
- b) Conseguir que las actividades de fomento de la capacidad comercial tengan un alcance general y se realicen de forma integrada;

- c) Fomentar la participación local en todas las actividades de cooperación para el desarrollo relacionadas con el comercio;
- d) Idear y adoptar enfoques que fortalezcan la sostenibilidad;
- e) Fortalecer las capacidades propias del donante relacionadas con el comercio;
- f) Dedicar mayores recursos financieros y de personal a la creación de marcos de políticas comerciales en los países en desarrollo³.

Esos principios y enfoques nos han servido como puntos de referencia.

ANÁLISIS Y RESULTADOS

A. Pertinencia

18. La pertinencia hace referencia a la medida en que una actividad entra dentro de los objetivos nacionales. Por lo general, si bien los países en desarrollo pueden tener objetivos comunes, las prioridades dentro de los objetivos pueden variar de un país a otro. La cooperación técnica debe prestarse en función de la demanda y responder a las necesidades de los beneficiarios. Para que los programas sean pertinentes, es necesario establecer prioridades a nivel nacional y regional, teóricamente previa consulta con todos los interesados.

19. Las principales actividades realizadas en el marco del programa son talleres y seminarios. Según las respuestas obtenidas en las entrevistas y la encuesta⁴, la valoración que hacen los participantes de su contenido es buena. Sin embargo, algunos consideran que la relación entre los talleres y sus trabajos inmediatos es reducida, especialmente por lo que respecta a lo que los participantes podrían realmente efectuar al volver a sus oficinas. Únicamente se obtenían aplicaciones prácticas cuando un país participante tenía una necesidad clara y urgente de hacer algo -por ejemplo en relación con el Programa de Trabajo posterior a Doha establecido en los párrafos 31, 33 y 51 de la Declaración de Doha.

20. Los participantes informan de que las actividades son pertinentes. Pero el hecho de que para la mayoría de ellos no tengan aplicaciones prácticas debilita el impacto del programa. La UNCTAD ha establecido procedimientos para establecer talleres (véase anexo 1 del Programa de Cooperación Técnica de la UNCTAD). Para que los programas sigan siendo pertinentes para los participantes, la UNCTAD debería iniciar una evaluación más a fondo de las necesidades de participación, determinar las diferencias de capacidad, e incluso especificar las formas de dirigir mejor la asistencia y de conseguir que los participantes puedan encontrar aplicaciones prácticas a sus conocimientos.

³ OCDE: "Guidelines on capacity development for trade in the new global context", Reunión de alto nivel, 25 y 26 de abril de 2001, DCD/DAC(2001)5/FINAL.

⁴ La encuesta figura en el anexo ("Supporting documentation", UNCTAD/EDM/MISC/2003/33).

21. Una parte considerable de las investigaciones realizadas por la UNCTAD está basada en el resumen de los documentos y debates de los talleres. La UNCTAD suele emplear investigadores e instituciones locales para preparar los documentos y otros materiales semejantes destinados a sus talleres. Estos documentos, que son propiedad de la UNCTAD, son frecuentemente utilizados después en las publicaciones de la UNCTAD y se presentan en el sitio del programa en la Web. Son relativamente pocas las publicaciones de la UNCTAD sobre esta cuestión en que los investigadores de los países asociados han tomado realmente la dirección.

B. Impacto

22. Según la experiencia adquirida en varias evaluaciones, el impacto es siempre difícil de medir debido fundamentalmente a la falta de datos pertinentes. Hemos cotejado la información recibida de varias fuentes distintas y con esa información hemos evaluado el impacto.

23. La retroalimentación sobre las *actividades desarrolladas muestra que se ha conseguido un cierto impacto*. Esto se desprende claramente tanto de las entrevistas sobre el terreno como de la encuesta. Según las respuestas a la encuesta, más del 60%⁵ de los encuestados están de acuerdo con la afirmación de que la actividad ha ayudado a su institución a mejorar su trabajo. Además, el 47% de los participantes se mostraron de acuerdo en que el programa tenía un impacto tangible a nivel nacional y regional. Sin embargo, existe también un gran número de participantes que consideran que las actividades no colman sus expectativas (11%)⁶ o no producen el impacto tangible requerido en sus organizaciones o países (17%).

24. La impresión que ha sacado el equipo de los trabajos sobre esta evaluación es que los programas están sensibilizando sobre las cuestiones de que se trata. Los beneficiarios han mencionado que el programa satisface esta necesidad. El equipo de evaluación estimó, sin embargo, que la UNCTAD sólo es una de las organizaciones que proporcionan este servicio. Siempre resulta difícil separar el impacto de las contribuciones propias de la UNCTAD del atribuible a otras organizaciones. Con tantas organizaciones dedicadas al comercio y al medio ambiente, es conveniente que la UNCTAD mantenga una función clara y diferenciada.

25. El impacto de estos talleres fue distinto según los países visitados. El impacto fue grande cuando existían marcos institucionales apropiados y fue posible internalizar los resultados. Es característico que adopten la forma de organismo de gestión del medio ambiente o de foros asesores nacionales. El impacto fue también más elevado cuando el tema y el momento de organización de la actividad coincidieron con actividades nacionales inmediatas. El equipo consideró asimismo que se conseguía el máximo impacto cuando se había establecido una estrecha relación entre el país beneficiario y el personal de base en el marco del programa CMAD. Los beneficiarios nos comunicaron que eran posible mejorar la relación entre el programa y los interesados. Este es concretamente el caso en relación con el acceso a la información, fuera del sitio en la red.

⁵ Respuesta 1 (está de acuerdo) o 2 (está de acuerdo en cierta medida) con la afirmación. Para más detalle véase el anexo (UNCTAD/EDM/MISC/2003/33).

⁶ Los porcentajes entre paréntesis son los resultados de la encuesta mediante cuestionario.

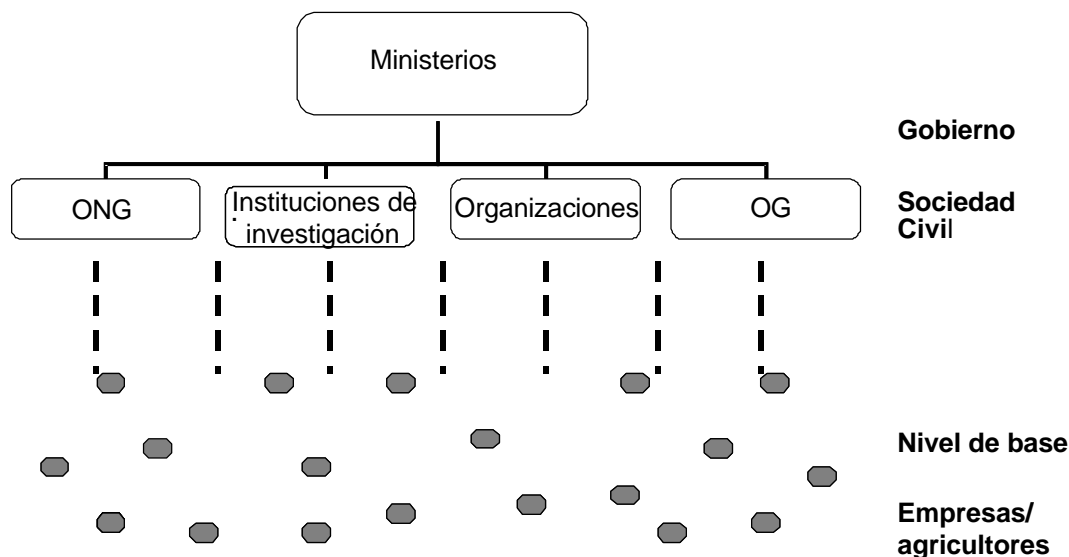
26. Las *actividades de extensión* no son tan buenas como se preveía. Los principales objetivos de los programas eran "facilitar y fortalecer el comercio". Ello implica que los programas han de ir destinados a tres circunscripciones: el gobierno y los funcionarios; la sociedad civil; y las empresas y productores a nivel básico. Se nos ha comunicado que cuanto más nos acercamos a la base menor es el impacto que tiene el programa. Los contactos con la sociedad civil (las ONG y otras organizaciones) solían ser mejores.

27. Nos dijeron durante las entrevistas que el primer contacto de la UNCTAD con un país tiene generalmente lugar con su gobierno -frecuentemente representado por los ministerios de comercio o de medio ambiente (véase en la figura 1 las relaciones teóricas entre asociados para las actividades de extensión). La cooperación se extiende seguidamente en el país asociado, incluyendo una gama más amplia de asociados que participan en las actividades de fomento de la capacidad. Es característico que los gobiernos asociados se dirijan a las ONG especializadas, las instituciones de investigación, etc., en busca de asesoramiento y asistencia. Este segundo paso es importante ya que dado el elevado ritmo de movimiento de personal en los ministerios puede a veces producir una falta de continuidad, o de memoria institucional que puede obstaculizar el fomento de la capacidad. La idea en que se basa parece ser que la sociedad civil dispone de los contactos necesarios para divulgar en cascada información pertinente hasta el nivel de base.

28. Pueden dividirse los trabajos dentro de los programas. En primer lugar se encuentran los trabajos directamente relacionados con las negociaciones de la OMC. En estas negociaciones es característico que participen los respectivos ministerios gubernamentales, y la sociedad civil en algunos aspectos. Pero raramente interviene el sector industrial. En segundo lugar existen los trabajos no relativos a negociaciones. Un buen ejemplo lo constituyen los actuales trabajos sobre la nueva reglamentación de las importaciones en algunos mercados. Aunque los nuevos reglamentos pueden estar basados en las normas de la OMC, la aplicación de cada nuevo reglamento no constituye un objeto en sí de negociación. Aunque es característico que casos como estos relacionados con el acceso a los mercados afecten a la industria, son muchas las veces que los ministros del país afectado pueden desconocer las consecuencias. Por consiguiente, las empresas corren el peligro de quedar al margen cuando se apliquen esos reglamentos. No existe ningún mecanismo establecido que asegure el fomento de la capacidad de los países afectados en esos casos.

Figura 1

Relaciones entre asociados en materia de extensión



C. Sostenibilidad

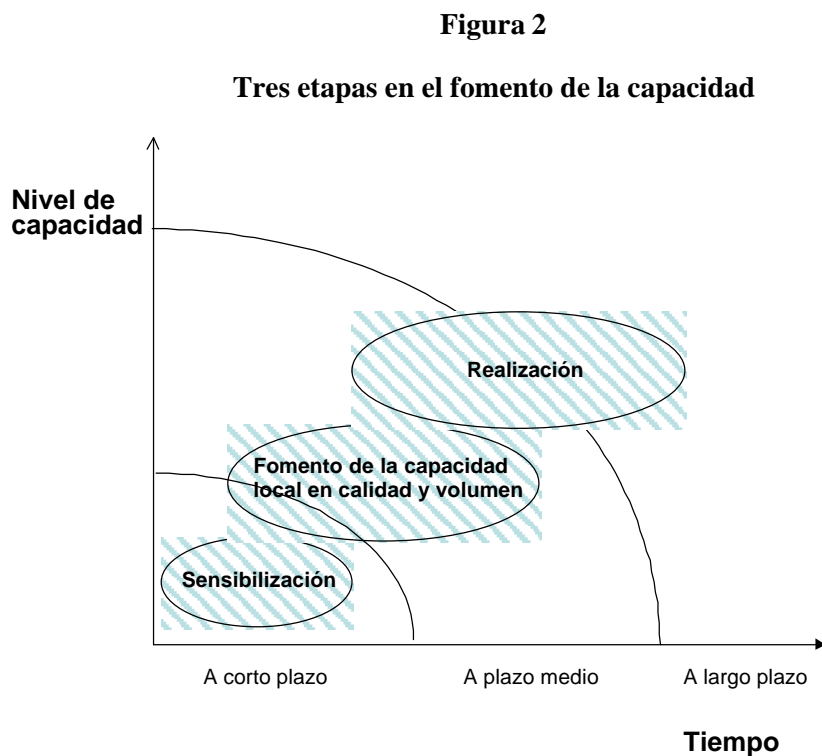
29. Por sostenibilidad se entiende que los beneficiarios pueden aplicar casi sin ayuda los resultados de una actividad cuando se interrumpe el apoyo fundamental. Para que pueda darse han de cumplirse importantes requisitos, como son:

- Especificación y estudio con antelación de las deficiencias en materia de capacidad;
- Evaluación y confirmación de la sostenibilidad financiera con independencia de la actividad en cuestión;
- Institucionalización de los conocimientos derivados de la actividad;
- Participación de todos los interesados afectados.

30. Como se dijo con anterioridad, las actividades en el marco del programa giran en gran medida en torno a la sensibilización. La sensibilización es característicamente una actividad piloto por lo que constituye un primer paso en la asociación para el fomento de la capacidad. Por esta razón no es sostenible ni suficiente para el fomento de la capacidad. Es necesario que a las actividades de sensibilización sigan actividades para crear capacidad local en calidad y número con la finalidad de establecer o fomentar sistemas funcionales.

31. El equipo de evaluación comprobó que las reuniones/talleres del programa tenían normalmente uno o dos días de duración. De las 18 actividades de este tipo emprendidas por el programa y el equipo de tareas en 2002, 12 duraron 2 días o menos, 5 duraron 3 días y sólo 1 superó los 3 días. El impacto general del programa no será sostenible a menos que exista un

seguimiento adecuado porque en sí mismas esas actividades tienen una duración demasiado reducida y en segundo lugar no abarcan las tres etapas del fomento de la capacidad. Como muestra la figura 2 el proceso de fomento de la capacidad a lo largo del tiempo consta de distintas etapas.



Hemos dividido el fomento de la capacidad en tres etapas:

- Etapa 1: sensibilización.
- Etapa 2: cooperación que suscita el interés, fomenta la integración y la participación. Con este proceso se ayuda a fomentar la capacidad en calidad y volumen.
- Etapa 3: aplicación de lo aprendido. En esta etapa es de esperar que los beneficiarios hayan alcanzado un nivel de sostenibilidad que les permita proseguir independientemente, sin apoyo exterior.

En la encuesta analizamos en qué etapa se encontraban los entrevistados. De esta forma se obtuvo una imagen más matizada que en las entrevistas. El 55% de los entrevistados estuvieron de acuerdo en que las actividades de la UNCTAD eran sostenibles y sólo el 4% mostró su desacuerdo. El 55% de los entrevistados consideraron que su propia institución y país desarrollaría la esfera del comercio y el desarrollo independientemente de las contribuciones de la UNCTAD, mientras que el 25% opinó lo contrario.

32. El equipo de evaluación consideró asimismo que no se utilizaba suficientemente a los investigadores locales. Incluso los grandes países en que el programa desarrolla más actividades

en términos -relativos- solía utilizarse a las instituciones locales sólo una vez si no estaban incluidas en otras redes u otros intentos de fomentar capacidad humana o institucional. Después de Doha, tanto los propios países como otros actores, incluida la UNCTAD, han intentado crear más redes formales. Debería en consecuencia recurrirse en mayor medida a los investigadores locales como parte integrante de la cooperación del programa con una institución.

D. Eficiencia

33. Varios entrevistados comentaron que les había sorprendido que el nivel de servicio que recibieron del programa CMAD variara tanto en función de la persona que inicialmente trataba con ellos. Pese a que es inevitable que en toda organización se creen buenas relaciones de trabajo con los clientes/contactos, nos sorprendió el número de entrevistados que consideraron necesario hacer observaciones sobre este punto. Aunque resulta difícil recomendar una medida específica, estimamos que es importante que el programa CMAD considere la forma de mejorar el sistema seguido con sus clientes.

34. Tanto los beneficiarios como los donantes señalaron que habían encontrado *dificultades para obtener información sobre el programa CMAD*. Casi todos afirmaron que para resolver la mayoría de sus dudas se les había indicado el sitio de la red. El sitio proporciona una buena visión de conjunto de las reuniones, la documentación de las reuniones y otra información, así como documentación relativa al programa. Consideramos que se ha mejorado recientemente. Sin embargo, muchos entrevistados siguieron considerando difícil acceder a la información que necesitan -concretamente información detallada sobre proyectos, futuros planes, posibilidades de financiación y estrategias. La red debería ser únicamente una parte de la estrategia de comunicación del programa CMAD. Es importante que el programa asegure el acceso de todos los países a la información sobre sus trabajos.

35. El programa realiza actividades sobre distintos aspectos del comercio y el medio ambiente. Sin embargo, no proporciona un espectro uniforme y holístico de servicios a los países en desarrollo. Encontramos en estas entrevistas una *necesidad de organizar los trabajos del programa para abordar la totalidad de la cadena de valor* y no organizarlos por actividades. El concepto de cadena de valor es un instrumento para analizar el cambio de valor que el producto experimenta hasta llegar al consumidor final. De esta forma se obtienen importantes ganancias de eficiencia. Posiblemente no sean tan eficaces los esfuerzos relacionados con una parte de las actividades (por ejemplo, el comercio) que no presten la debida atención a otras partes de la cadena de valor (por ejemplo, la producción). Un ejemplo concreto del que tuvimos conocimiento fue una actividad de promoción de las exportaciones que en sí misma tuvo éxito pero que no aseguraba la producción de un volumen adecuado de bienes. Se llegó a una situación en la que el país exportador -debido a la muy escasa producción de bienes- no consiguió efectuar las entregas de conformidad con las expectativas suscitadas en la actividad de promoción de las exportaciones. El fracaso produjo una decepción entre los importadores y tuvo consecuencias negativas para las exportaciones futuras del país.

36. El programa tiene muchos asociados, entre ellos el CCI, el PNUD, la OMC y el PNUMA y varias organizaciones de la sociedad civil como la Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Orgánica, por citar sólo algunos. También se citaron como asociados algunas organizaciones de la sociedad civil que tienen una posición e intereses importantes en esta

esfera⁷, pese a que no lleven a cabo una considerable cooperación con el programa. BIOTRADE coopera regularmente con organizaciones tales como la secretaría de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES); aunque la participación es reducida (participa en algunos talleres y espera o proyecta participar en más), los asociados en la cooperación la estiman. En general, la cooperación con los principales asociados, especialmente la OMC y el PNUMA está debidamente coordinada e integrada a través de programas y actividades conjuntas. La cooperación con la sociedad civil, sin embargo, podría estar más estratégica y sistemáticamente integrada en el programa.

E. Eficacia

37. La cuestión fundamental de la eficacia es determinar si se ha alcanzado el objetivo establecido para el programa. Cada programa debería tener un objetivo específico que sea claro y definible. En muchos casos el programa ha empleado actividades del proyecto como indicador de los resultados y no indicadores basados en objetivos. En consecuencia, es difícil saber si los programas son o no eficaces en función de los objetivos establecidos.

38. Un ejemplo de esta práctica es la utilización como indicador de los resultados y el éxito de un proyecto la realización de actividades de ese proyecto, que normalmente son el número de seminarios celebrados y de documentos publicados. En anteriores evaluaciones e informes de la UNCTAD se señaló este defecto en la medición de los resultados. La producción de actividades no debería considerarse una medida de eficacia ni un sustituto de esa eficacia. La conclusión a la que hemos llegado es que esa práctica es aceptable desde el punto de vista de los beneficiarios. Sin embargo, muchos de los entrevistados, al igual que las respuestas al cuestionario, señalaron la falta de continuidad. Para muchos lo aprendido en el seminario no tenía posteriormente ninguna aplicación a su trabajo (36%). Esto señala la importancia de definir los indicadores, independientemente de la realización de actividades del programa, en función de la consecución de objetivos que tengan una necesaria aplicación ulterior.

39. Se deduce de la encuesta que los participantes en diversas actividades suelen vincular la cuestión de la eficacia a las expectativas suscitadas al comienzo de las actividades. De las entrevistas sobre el terreno resultó claro que si bien los participantes estaban en su mayoría satisfechos con la actividad se sentían decepcionados con sus aplicaciones prácticas. La encuesta proporciona la misma imagen, ya que el 66% declaró que se habían cumplido sus expectativas, aunque el 78% dijo que recomendaría esta actividad a otras personas. Cabría esperar cifras porcentuales incluso más elevadas para el programa.

40. La retroinformación sobre BIOTRADE ha sido positiva, y no existe indicio alguno de que el programa se haya salido de su trayectoria. Al haber empezado su ejecución en 2000 y con posterioridad, el programa es relativamente nuevo, por lo que no pueden verse plenamente los resultados. Ejemplo de ello es la cooperación con otra institución en la que los asociados subrayan las posibilidades que encierra, pero también el hecho de que los trabajos se encuentran en una primera etapa.

⁷ Por ejemplo, el Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (CICDS), la Red del Tercer Mundo, el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, el Consumer Unity and Trust Society (CUTS) y el Fondo Mundial para la Naturaleza.

F. Otras cuestiones

41. La cuestión de la integración del género en el programa es relativamente nueva. En consecuencia no existen resultados visibles sobre el impacto diferencial del programa en la integración del género. Sin embargo, no creemos que sean eficaces los proyectos dirigidos únicamente a las mujeres. El aspecto más importante en la mejora de la situación de la mujer es contar con buenas actividades de extensión. Frecuentemente son mujeres quienes trabajan en los sectores seleccionados y muchas veces en los trabajos de menor categoría. En consecuencia, serán quienes más se beneficiarán de las mejoras así como quienes más sufrirán cuando no sea posible ocuparse de ellas a nivel de base.

42. El equipo de evaluación no considera que se haya centrado el programa clara y definitivamente en los PMA. Esto no es necesariamente equivocado puesto que se espera que sean los países más adelantados los que puedan beneficiarse en mayor manera del fomento de la capacidad en cuestiones relacionadas con el comercio y el medio ambiente en general. Nos preocupa, no obstante, que la selección de países se haga algunas veces sin planificar. Ha habido, por ejemplo, una actividad relativamente importante en la India y en cierta medida en Viet Nam, y menos actividad en África. Nuestras conclusiones muestran que ello puede deberse a consideraciones individuales y no estratégicas (de organización).

RECOMENDACIONES

a) Organización

Recomendación 1: El programa sobre comercio, medio ambiente y desarrollo debería crear una visión y una estrategia para la prestación de cooperación técnica

43. En general el programa *carece de una visión y una estrategia compartida por todos los interesados (UNCTAD, beneficiarios y donantes)*. Toda estrategia debería contribuir a que las expectativas de los beneficiarios estuvieran a la altura de lo que el programa puede ofrecer con unos recursos determinados. El programa de cooperación técnica del programa CMAD está compuesto de actividades y no constituye un espectro holístico de servicio con parámetros claramente definidos. En cuanto tal, ha resultado vulnerable a las presiones de los beneficiarios y de los donantes. Esto resulta evidente en el caso del funcionamiento general.

Recomendación 2: El programa sobre comercio, medio ambiente y desarrollo debería idear una estrategia de las comunicaciones

44. La comunicación es una de las partes más débiles del programa. Debería elaborarse una *estrategia de la comunicación*. Consideramos que ello constituiría un gran avance para asegurar que cuantos estén interesados en el programa CMAD tienen el mismo acceso a la información y a los recursos de este programa.

Recomendación 3: El programa sobre comercio, medio ambiente y desarrollo debería elaborar indicadores mensurables de los resultados de sus proyectos

45. Deberían elaborarse *indicadores mensurables* más claros para medir la eficacia. La elaboración de estos indicadores tendría también otras ventajas, ya que obligaría a la

organización a estudiar detalladamente y a comprender mejor los resultados esperados. Los objetivos actuales suelen utilizar palabras como "facilitar", "fortalecer", "apoyar" y "prestar asistencia". Los indicadores de resultados deberían estar más centrados en los resultados esperados.

Recomendación 4: El programa sobre comercio, medio ambiente y desarrollo debería emprender la formación interna para un mayor perfeccionamiento del personal del programa

46. Debería procederse a una mejora de la organización, como tratar de elaborar series de programas más centrados en la formación de personal y conseguir que todo el personal tenga fácil acceso a los manuales sobre procedimientos administrativos. Posiblemente exista documentación sobre procedimientos administrativos pero muchos funcionarios señalan que no siempre es fácil disponer de ella. Consideramos que esto tendría un impacto inmediato en la administración y en la eficiencia. La sección debería asimismo estudiar la iniciación de una mejora interna para tratar de aumentar la eficiencia de la unidad. Debería tener por finalidad que cada cliente reciba un servicio de la misma calidad elevada.

Recomendación 5: El programa sobre comercio, medio ambiente y desarrollo debería asegurar una mejor definición de las actividades y una mejor selección de los participantes en los talleres

47. Para que todos los interesados obtengan el máximo posible a cambio de su tiempo y su dinero deberíamos asegurar que el programa consigue el máximo rendimiento/impacto y reduce al mínimo la pérdida de esfuerzos de los participantes. Esto puede conseguirse intensificando dos aspectos: una mejor definición de las actividades y una mejor selección de los participantes en los talleres.

b) Actividades del proyecto

Recomendación 6: El programa sobre comercio, medio ambiente y desarrollo debería mejorar el seguimiento de los proyectos

48. Después de la sensibilización hay necesidad de mejorar el seguimiento. Dos son a nuestro parecer las posibles opciones:

- El programa podría examinar la ejecución de proyectos de seguimiento claramente definidos después de las actividades de sensibilización. Para ello la UNCTAD debería planificar algunas actividades diferentes, dada su gran experiencia en la organización de talleres y de actividades de formación.
- La UNCTAD podría encargarse de ceder la iniciativa a otra organización que pudiera proseguir las actividades de sensibilización/fomento de capacidad. Para ello sería necesario integrar en el programa el seguimiento en la fase de planificación. En la actualidad es frecuente que las actividades no tengan seguimiento, lo que no sólo crea frustración entre los participantes sino que son contrarias a las orientaciones sobre buenas prácticas que hemos establecido.

49. Tanto las actividades de sensibilización como las actividades posteriores se beneficiarán también de un seguimiento de reducido costo (listas de correo usadas para enviar actualizaciones, información sobre cuestiones que se consideran de interés). Creemos que el seguimiento sería de gran beneficio para los participantes. También debería considerarse la posibilidad de realizar encuestas entre los participantes con posterioridad a la formación para evaluar sus progresos en la utilización de la formación. Se recoge ya pero no se utiliza información sobre las personas. El coste adicional se limitaría a analizar las respuestas. Consideramos que no sería superior al del análisis actual de los formularios de valoración.

Recomendación 7: El programa sobre comercio, medio ambiente y desarrollo debería prestar atención a la totalidad de la cadena de valor

50. Al preparar una actividad, el programa debería determinar claramente con antelación cuál será su función y su contribución con respecto al conjunto de la cadena de valor. Esto reviste especial importancia en el contexto de las actividades nacionales o de aquellas actividades regionales que seleccionan sectores con características similares y el mismo nivel de desarrollo (por ejemplo, preparación para exportar).

51. Hemos encontrado que al estar algunas veces fragmentadas las actividades en los programas, hay tendencia a centrarse en un aspecto de la cadena de valor (por ejemplo, el acceso al mercado frente a la producción). Por ello es importante que el programa CMAD considere todos los eslabones de la cadena de valor para que él o cualquier otra organización pueda solucionar las deficiencias que pudieran aparecer.

Recomendación 8: El programa sobre comercio, medio ambiente y desarrollo debería mejorar las actividades de extensión

52. *Deberían mejorarse las actividades de extensión.* Los interesados nacionales deberían encontrar conductos que les permitieran de forma práctica proporcionar información en cascada al nivel básico (agricultores, empresas, etc.). Las organizaciones que podrían realizar este trabajo necesitan un cierto nivel de capacidad técnica y estar situadas en el distrito. Todos los interesados necesitan examinar la mejor forma de asegurar los contactos exteriores en todas las etapas del programa.

Recomendación 9: El programa sobre comercio, medio ambiente y desarrollo debería planificar la forma de hacer entrega del proyecto una vez terminadas las actividades

53. Las entrevistas y el cuestionario revelan que muchas de las actividades terminan "el día previsto" y que ese día los participantes dejan de tener contacto oficial con la UNCTAD. Creemos que sería conveniente para todos los participantes en el programa CMAD saber cuándo la UNCTAD tiene la intención de entregar los trabajos a otra institución o a las autoridades nacionales. Esto permitiría a todos los interesados saber cuándo los participantes deberían estar en condiciones de proseguir los trabajos sin ayuda y en el mejor de los casos asegurar el examen del seguimiento en una primera etapa.

CONCLUSIONES

54. El programa tiene un claro impacto en los beneficiarios y por consiguiente su existencia sigue estando justificada. Los resultados sin embargo podrían ser mejores.

55. Concretamente, consideramos que, sobre la base de los principios y enfoques para un adecuado fomento de la capacidad relacionada con el comercio que esbozamos al principio, el programa sobre comercio, medio ambiente y desarrollo tiene algunos defectos, como son: a) la falta de seguimiento y el estar centrado en actividades de corta duración reduce el interés y la participación de los beneficiarios; b) falta de visión y de estrategia así como escasa comunicación, lo que se traduce en una falta de coordinación; c) las actividades no tienen alcance general y son más bien el resultado de la demanda y de las oportunidades; d) el impacto de numerosas actividades no es sostenible sin un seguimiento adecuado.

56. Para remediar estas deficiencias, hemos elaborado la serie de recomendaciones que figura más arriba. Sin embargo, algunas son más importantes que otras y las principales conclusiones a que llegamos son:

Cuestiones de organización

- Recomendamos que el programa CMAD cree una visión y una estrategia para sus trabajos así como que elabore una estrategia de comunicación para conseguir una buena comunicación con los beneficiarios y los donantes, tanto potenciales como existentes.
- Recomendamos que el programa establezca indicadores de resultados mensurables.
- Recomendamos que el programa examine sus necesidades de formación interna.

Actividades de los proyectos

- Recomendamos que el programa estudie lo que se requiere en el seguimiento.
- Recomendamos que el programa preste atención a la cadena de valor.
- Recomendamos que el programa mejore las actividades de extensión.
- Recomendamos que el programa planifique la forma de hacer entrega del proyecto una vez terminadas las actividades.
