



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

Distr.  
GENERAL

TD/B/50/9  
TD/B/WP/168  
27 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 6 del programa provisional

**DESARROLLO DE LA CAPACIDAD**

**Nota de la secretaría de la UNCTAD**

1. El presente documento se ha preparado atendiendo a la decisión 472 (XLIX) de la Junta en la que se pedía a la secretaría preparara una nota "acerca de un posible enfoque de la UNCTAD en lo que respecta al fomento de la capacidad, para su examen por el Grupo de Trabajo en un período de sesiones futuro".
2. El Grupo de Trabajo, en sus Conclusiones convenidas de mayo de 2003, tomó nota "de la información facilitada por la secretaría en el documento TD/B/WP/161, así como de la indicación de que se preparara un nuevo proyecto de estrategia de cooperación técnica de la UNCTAD que se presentará al Grupo de Trabajo en su 41º período de sesiones para su examen por los Estados miembros".
3. El proyecto de estrategia de cooperación técnica figura en el documento TD/B/50/7 y TD/B/WP/167 de 12 de agosto de 2003.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción.....	4 - 7	4
A. Definiciones de fomento/desarrollo de la capacidad: elementos de interés para el marco conceptual de la UNCTAD relativo al desarrollo de la capacidad.....	8 - 10	5
B. Desarrollo de la capacidad ¿para qué?: los objetivos de la UNCTAD en materia e desarrollo de la capacidad.....	11 - 17	7
C. Modo de lograr el desarrollo de la capacidad: los instrumentos de desarrollo de la capacidad de la UNCTAD .....	18 - 37	12
D. Necesidades específicas de desarrollo de la capacidad de los PMA .....	38 - 41	22
Recomendaciones y observaciones finales.....	42 - 43	24

## Resumen

El año pasado se tomaron varias iniciativas en relación con los objetivos de fomento de la capacidad que constituyen el núcleo de la cooperación técnica de la UNCTAD. Además de las decisiones de la Junta de Comercio y Desarrollo y de las consultas celebradas con los Estados miembros, en la evaluación del fomento de la capacidad preparada por evaluadores independientes en junio de 2002 se señalaba que era necesario adoptar un criterio integrado para diseñar los programas de fomento de la capacidad. Este interés coincide con el debate que se mantiene en numerosos organismos de desarrollo acerca de la calidad, las repercusiones y la sostenibilidad de la cooperación técnica, así como de la identificación de la capacidad de los países en desarrollo para alcanzar los objetivos de desarrollo. En esta nota se trata de aplicar este concepto a las actividades de la UNCTAD a fin de esbozar un marco coherente para la labor de cooperación técnica.

En la presente nota se plantean tres cuestiones fundamentales: ¿qué significa aplicar las ideas del desarrollo de la capacidad a la labor de la UNCTAD acerca del comercio y el desarrollo? ¿Cuál es el objetivo de las actividades de desarrollo de la capacidad de la UNCTAD? ¿Cómo se alcanza ese objetivo?

En la nota se dan ejemplos de las operaciones en curso de la UNCTAD así como indicaciones de los criterios que podrían adoptarse para aumentar la eficacia de la labor de la UNCTAD en años futuros. En particular se proponen enfoques cada vez más integrados en tres direcciones principales: a) una articulación más profunda y sistemática entre la labor de investigación y las operaciones de desarrollo de capacidad de la UNCTAD, sobre todo para mejorar la capacidad endógena de formación e investigación de los beneficiarios; b) el aumento de la interacción dentro de las divisiones y entre unas divisiones y otras a fin de poner de relieve los vínculos entre los distintos aspectos de las políticas sobre comercio, inversiones y otras políticas relacionadas con el desarrollo; y c) el uso de distintas modalidades e instrumentos, como la capacitación, la educación a distancia, el establecimiento de redes, la creación de instituciones y la difusión, que requieran los temas y los objetivos de cada operación de desarrollo de la capacidad. Estas recomendaciones tienen como fin fomentar la celebración de consultas entre los donantes, los beneficiarios y la secretaría sobre las medidas futuras.

## Introducción

4. En los diez últimos años, la cuestión del fomento -o desarrollo de la capacidad<sup>1</sup>- se ha convertido en un tema sustantivo fundamental de las políticas de desarrollo. La importancia del desarrollo de la capacidad en el comercio y las inversiones como esfera aparte del proceso general de desarrollo aumenta con la proliferación de los acuerdos de comercio y desarrollo y sus repercusiones para las economías nacionales de todos los países. Se es cada vez más consciente del papel que el fomento de la capacidad en comercio y desarrollo desempeña en la configuración de las mentalidades, los enfoques y las decisiones. Somos conscientes de que es imprescindible "acertar" las condiciones y políticas económicas, por ejemplo respecto del entorno de las inversiones, los instrumentos monetarios o el régimen arancelario, para lograr el crecimiento y el desarrollo; *vamos comprendiendo que las iniciativas que tienen como fin crear capacidad local para ejecutar políticas de desarrollo tienen que ser igualmente "acertadas" para poder alcanzar las metas del desarrollo*<sup>2</sup>. La determinación de qué capacidad se desarrolla y el modo de hacerlo es tan importante como los distintos temas que abarcan las cuestiones de comercio y desarrollo.

5. El contenido y las modalidades del desarrollo de la capacidad en las esferas del comercio, las inversiones y otras esferas conexas vienen determinados por cambios profundos en los organismos de desarrollo nacionales, bilaterales y multilaterales. Cuanto más influya en el comportamiento económico de los países beneficiarios la creación de capacidad relacionada con el comercio, tanto más alto será el nivel de la calidad de la cooperación recibida. Es fundamental que la UNCTAD potencie su papel en el desarrollo de la capacidad y que se prepare para los cambios que se producirán en su contenido y modalidades. A este respecto es importante definir el marco conceptual de la UNCTAD para contribuir al desarrollo de la capacidad; de ello se trata en la sección A.

6. La evolución en las actividades generales del comercio y el desarrollo es el punto de partida de la presente nota. La contribución de la UNCTAD al desarrollo de la capacidad es un reflejo de esas actividades y evoluciona con ellas. El cambiante papel que desempeña la UNCTAD en el desarrollo de la capacidad tiene como referencia la determinación de qué capacidad debe desarrollarse así como la forma de lograrla, es decir, por un lado, los objetivos de las iniciativas de desarrollo de la capacidad de la UNCTAD, sobre la base de sus mandatos (de lo que se trata en la sección B), y, por la otra, los instrumentos más adecuados para los objetivos de desarrollo de la capacidad de la UNCTAD en las esferas temáticas (de lo que se trata en la sección C). La sección D se centra más concretamente en las necesidades en materia de desarrollo de la capacidad de los países menos adelantados (PMA) en el comercio y el desarrollo. Por último, se presentan algunas observaciones finales y recomendaciones sobre los

---

<sup>1</sup> En la presente nota se prefiere usar el término "desarrollo de la capacidad". No obstante, a efectos prácticos "desarrollo de la capacidad", "fomento de la capacidad" se utilizan casi indistintamente.

<sup>2</sup> K. Malik, *Development, Trade Liberalization and Integration*, 19 de noviembre de 2002, [www.netamericas.net/documents](http://www.netamericas.net/documents).

elementos más importantes de la preparación de una nueva estrategia de cooperación técnica de la UNCTAD.

7. La presente nota forma parte de un proceso de examen de las operaciones de fomento/desarrollo de la capacidad de la UNCTAD en el contexto del proceso más amplio orientado a hacer del desarrollo de la capacidad un objetivo fundamental de la estrategia de cooperación técnica de la UNCTAD a fin de mejorar sus repercusiones, eficacia y eficiencia<sup>3</sup>.

**A. Definiciones de fomento/desarrollo de la capacidad: elementos de interés para el marco conceptual de la UNCTAD relativo al desarrollo de la capacidad**

8. El vocabulario de la asistencia para el desarrollo cambia al mismo ritmo que las mentalidades que guían las políticas de desarrollo: en la actualidad nos encontramos muy alejados de las ideas en que se basaba la "asistencia técnica" en los años sesenta y setenta. Los marcos conceptuales y los instrumentos de la ayuda de desarrollo apuntan constantemente a niveles y objetivos cada vez más altos. Hace unos diez años el concepto de "fomento de la capacidad" era el objetivo último de cualquier tipo de asistencia al desarrollo. En la actualidad, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros organismos de desarrollo<sup>4</sup> prefieren el término "desarrollo de la capacidad" al de "fomento de la capacidad". Para el PNUD, este concepto tiene un punto de partida distinto del del fomento de la capacidad pues se centra en las necesidades y la capacidad locales existentes. *El desarrollo de la capacidad es "un curso de acción endógeno que parte de los activos y capacidades existentes", y "la capacidad de las personas, instituciones y sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas y fijar y alcanzar objetivos"*<sup>5</sup>. Es un proceso en el que se engloban el desarrollo de los recursos humanos unido al fortalecimiento de las instituciones, y tres niveles de capacidad interrelacionados: los niveles individual, institucional y social<sup>6</sup>. Desde la perspectiva de

---

<sup>3</sup> En este contexto cabe mencionar, entre otras cosas: a) la evaluación del fomento de la capacidad en las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD realizada por un equipo independiente de evaluación, en junio de 2002; b) las consultas con los miembros del Grupo de Trabajo en noviembre de 2002 y febrero de 2003; c) la decisión de la Junta 472 (XLIX) "Examen de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD"; d) la nota de la secretaría de la UNCTAD sobre la cooperación técnica (TD/B/WP/161) de 5 de mayo de 2003; y e) el memorando del Secretario General sobre la creación de capacidad, de 15 de abril de 2003, en donde se hace referencia concreta a la recomendación 4 de la evaluación de la creación de capacidad sobre "un enfoque integrado... de la ejecución de actividades aisladas en la concepción de los programas de creación de la capacidad". Se celebraron consultas oficiosas con delegados de países desarrollados y países en desarrollo, funcionarios del PNUD y del Banco Mundial, expertos independientes y profesores universitarios, y personal de la UNCTAD.

<sup>4</sup> *Infra*, recuadro 1.

<sup>5</sup> S. Fukuda-Parr, C. Lopes, K. Malik, editores, *Capacity for Development*, PNUD, Nueva York, 2003, págs. 9 y 20.

<sup>6</sup> Véase el párrafo 19.

la UNCTAD cabe señalar que esos tres niveles son de particular importancia para las políticas de comercio, inversiones y desarrollo.

### Recuadro 1

#### **Algunas características comunes de las definiciones de fomento de la capacidad y desarrollo de la capacidad**

*Todos los organismos de desarrollo parecen coincidir en que es más importante crear capacidad que genere cambios endógenos que inducir cambios desde el exterior. También coinciden en que a medida que las cuestiones de política ocupan una parte mayor del desarrollo de la capacidad, ésta se va haciendo más exigente y compleja y con objetivos a largo plazo. A continuación se ofrecen algunos ejemplos de definición:*

- Resolución 53/192 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (diciembre de 1998): "reforzar la capacidad de los países, entre otras cosas, en las esferas de formulación de políticas y programas, gestión del desarrollo, planificación, ejecución, coordinación, supervisión y examen".
- Instituto del Banco Mundial: "para que la asistencia para el desarrollo tenga resultados duraderos, los países deben ser capaces de formular y ejecutar sus propias estrategias de desarrollo, así como de evaluar los resultados de esas estrategias. La capacidad para formular y aplicar estrategias de desarrollo depende, a su vez, de la capacidad de acceder a fuentes múltiples de conocimientos y de adaptar lo que se aprende a las condiciones locales" (*WB Institute News*, febrero de 2003).
- Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID): "el fomento de la capacidad en relación con el comercio debe tener lugar en el contexto de estrategias de comercio dirigidas por los propios países e integradas en las estrategias de desarrollo nacionales. Los organismos donantes deben aprender y aplicar las mejores prácticas sobre la asistencia en esta esfera" (*DFID Tradematters Briefing*, marzo de 2003).
- Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA): "el desarrollo de la capacidad es el proceso por el que los particulares, los grupos, las organizaciones y las sociedades de los países en desarrollo aumentan su capacidad para identificar y solucionar los problemas del desarrollo en forma duradera".
- OCDE/CAD: el desarrollo de la capacidad es "un proceso endógeno al que pueden contribuir los interlocutores de la cooperación para el desarrollo".

9. Las publicaciones sobre desarrollo/creación/fomento de la capacidad relacionada con el comercio son mucho más limitadas que las reflexiones genéricas sobre el propio desarrollo de la capacidad. La CAD de la OCDE<sup>7</sup> realizó una labor sistemática a este respecto, poniendo el proceso de elaboración de políticas en primer plano del fomento de la capacidad relacionada con el comercio, y que puede resumirse del modo siguiente: a) colaboración para la formulación y ejecución de una estrategia de desarrollo del comercio integrada en una estrategia de desarrollo nacional más amplia; b) fortalecimiento de las instituciones y la política de comercio como base para reformar los regímenes de importación, aumentar el volumen y el valor añadido de las exportaciones, diversificar los mercados y los productos de exportación, y aumentar la inversión extranjera para generar empleos y exportaciones; y c) participar en -y beneficiarse de- las instituciones, las negociaciones y los procesos que configuran la política de comercio nacional y las normas y prácticas del comercio internacional.

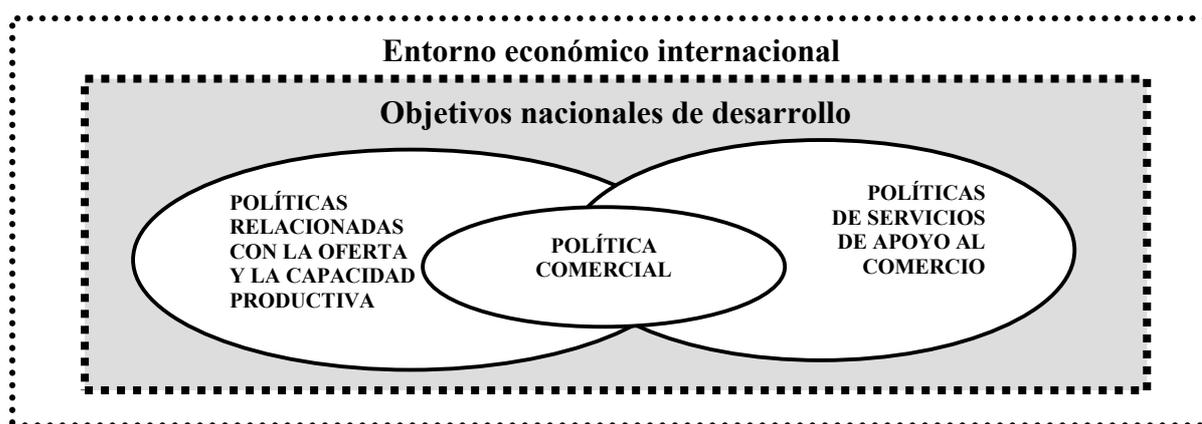
10. Por otra parte, el marco conceptual de la UNCTAD debe situarse en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: no sólo el objetivo 1 sobre la erradicación de la pobreza, sino también -y en particular- el objetivo 8 sobre "una alianza mundial". Éste es el único objetivo que se refiere específicamente al medio económico internacional; por consiguiente engloba numerosos factores externos que no están presentes, o no son tan destacados, en otros Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos a las políticas nacionales. La interacción entre la política de comercio y las estrategias de reducción de la pobreza debe plantearse en relación con el logro de los objetivos 1 y 8. Conviene reflexionar sobre qué tipo de capacidad se necesita para garantizar que las políticas de comercio sirvan de apoyo a las estrategias de reducción de la pobreza y sobre cuál debería ser el papel de la UNCTAD respecto de esta necesidad en materia de desarrollo de la capacidad.

### **B. Desarrollo de la capacidad ¿para qué?: los objetivos de la UNCTAD en materia de desarrollo de la capacidad**

11. En vista de los elementos arriba mencionados y según su mandato, las actividades de desarrollo de la capacidad de la UNCTAD tienen como fin mejorar la capacidad endógena de los países en desarrollo para formular, ejecutar y evaluar políticas elaboradas por ellos mismos para: a) el desarrollo y diversificación de su sector productivo interno; b) la concepción y aplicación de políticas de comercio y de inversiones y estrategias de negociación; y c) el desarrollo de los servicios de apoyo al comercio, en el marco de sus objetivos de desarrollo y teniendo en cuenta la evolución del entorno económico internacional. La función de la UNCTAD es proporcionar a los interesados y a los encargados de adopción de decisiones presentes y futuros de los países en desarrollo los instrumentos que necesitan para conseguir esas políticas de base nacional. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen la meta primordial de las actuaciones de la UNCTAD respecto del desarrollo de la capacidad, a saber, la reducción de la pobreza, especialmente en los PMA.

---

<sup>7</sup> OECD Development Assistance Committee (DAC), *Guidelines on Strengthening Trade Capacity for Development*, 2001.



12. Cada una de estas tres esferas de políticas interconectadas presenta diversas necesidades en materia de desarrollo de la capacidad relacionadas, entre otras cosas, con la capacitación, la investigación, la formulación y aplicación de leyes internas y marcos normativos, el marco institucional, el fomento de las empresas y la competitividad, la transferencia de tecnología, la participación de la sociedad civil y creación de consenso. Con arreglo a su mandato, la UNCTAD desarrolla capacidad en tres esferas de política orientadas a distintas necesidades de capacidad con diversas modalidades. Otros organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales brindan asistencia en solamente una de esas tres esferas, o en algunos aspectos específicos de éstas, a veces con un solo instrumento de desarrollo de la capacidad (por ejemplo, la capacitación), o con un solo objetivo principal (la aplicación de normas comerciales, por ejemplo). La ventaja comparativa de la UNCTAD estriba en que adopta un enfoque amplio de las políticas de comercio y desarrollo que se refleja en el amplio espectro temático de su labor y en la diversidad de sus modalidades para apoyar el desarrollo de la capacidad.

13. Los vínculos entre estas tres esferas de políticas son complejos y tienen repercusiones directas en el modo en que se concibe y pone en práctica el desarrollo de la capacidad. Los "vínculos" aquí mencionados son los distintos contactos, respuestas obtenidas y causalidades que aparecen en los procesos de elaboración de políticas y de legislación o en las actividades económicas. En el "Mapa del desarrollo de la capacidad en las cuestiones relacionadas con la UNCTAD" (véase más adelante) se trata más a fondo del contenido y los vínculos entre esas cuestiones mostrando los componentes básicos que integran cada esfera de política desde la perspectiva de la UNCTAD. Evidentemente el plan no es exhaustivo: no se han incluido las políticas sociales como las leyes laborales, las estrategias de reducción de la pobreza y las políticas educacionales y culturales. Cada una de las esferas de política tiene sus propias necesidades e instrumentos de desarrollo de la capacidad: las necesidades generadas por una eficiente promoción de las exportaciones, por ejemplo, son distintas de las técnicas jurídicas necesarias para utilizar los mecanismos de arreglo de las controversias en campos como el comercio, las inversiones y la propiedad intelectual. Del mismo modo, para participar con eficacia en el proceso de elaboración de normas sobre comercio o para negociar un acuerdo de inversiones compatible con los objetivos de competitividad es preciso dominar las técnicas económicas y jurídicas que son muy distintas de las necesarias para llevar con eficacia un sistema de gestión de la deuda. Para determinar el modo en que un régimen comercial incide en la pobreza es preciso contar con instrumentos analíticos y capacidad de planificación que no coinciden con los que se necesita, por ejemplo, en la interacción entre propiedad intelectual y

transferencia de tecnología. *La capacidad general para formular y aplicar una política coherente y propia de comercio y desarrollo debe tener en cuenta todos los elementos del mapa y, en principio, el país debería desarrollar su propia capacidad en todos esos elementos simultáneamente.*

14. Aunque no se pretende presentar una lista exhaustiva en el mapa se indican los organismos con experiencia en el desarrollo de la capacidad en cada esfera. Se ofrece así una visión general del tipo de cooperación entre organismos que puede ser más adecuado a cada esfera, así como de las diferentes dependencias y divisiones de la UNCTAD que ya se ocupan o pueden ocuparse de estas cuestiones y deben trabajar conjuntamente en un tema determinado. *La coherencia tanto interna como externa que es un objetivo clave en el logro del desarrollo de la capacidad debe tener como punto de partida los vínculos sustantivos entre las distintas esferas de políticas indicadas en el mapa.* Desde el punto de vista operacional, los vínculos entre los distintos aspectos indicados en el mapa implican que cuando se concibe un proyecto, debe empezarse por determinar qué capacidad debe desarrollarse según el carácter de la esfera o esferas elegidas; seguidamente deben identificarse las esferas que deben tenerse en cuenta para lograr que los resultados sean sostenibles y completos; y por último, debe determinarse qué organismos y/o dependencias de la UNCTAD pueden aportar conocimientos especializados complementarios con los instrumentos que se adecuan a los objetivos del desarrollo de la capacidad. (En la sección C se trata de la cuestión de los instrumentos apropiados.) *Ello no significa que sea imprescindible -o conveniente- que todas las operaciones de desarrollo de capacidad de la UNCTAD amplíen su alcance.* Con todo, es importante tener presente que si el objetivo de una operación es mejorar la capacidad en una esfera, como mínimo, al concebir la operación, deben tenerse en cuenta los vínculos con otras esferas.

## Mapa del desarrollo de la capacidad en cuestiones relacionadas con la UNCTAD

### ENTORNO ECONÓMICO INTERNACIONAL

*Dimensión bilateral*

*Dimensión regional/subregional (Norte/Sur y Sur/Sur)*

*Dimensión multilateral*

### OBJETIVOS DE DESARROLLO NACIONALES

*Políticas macroeconómicas:*

*Políticas fiscales y monetarias*

*Financiación para políticas de desarrollo*

*(FMI, Banco Mundial, OMC, UNCTAD)<sup>1</sup>*

#### **POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA OFERTA Y LA CAPACIDAD PRODUCTIVA**

competitividad,  
diversificación,  
capacidad de  
exportación, fomento  
del espíritu de  
empresa, etc. en  
todos los sectores  
productivos  
(agricultura,  
manufacturas,  
servicios)<sup>2</sup>

*Banco Mundial,  
FAO, ONUDI,  
UNCTAD<sup>1</sup>*

#### **POLÍTICAS BÁSICAS DE COMERCIO, NORMAS Y NEGOCIACIONES**

régimen comercial,  
estructura arancelaria,  
aplicación de normas  
comerciales y  
compromisos  
comerciales, uso de la  
solución de diferencias,  
estrategias de  
negociación,  
participación en  
elaboración de normas<sup>2</sup>

*OMC, UNCTAD, Banco  
Mundial<sup>1</sup>*

#### **NORMAS Y POLÍTICAS SOBRE SERVICIOS DE APOYO AL COMERCIO**

políticas de facilitación  
del comercio, promoción  
de las exportaciones,  
gestión de aduanas,  
servicios de transporte,  
gestión de mercancías,  
infraestructuras  
relacionadas con el  
comercio, comercio  
electrónico<sup>2</sup>

*UNCTAD, CCI, OMC<sup>1</sup>*

#### **POLÍTICAS RELACIONADAS, NORMAS Y NEGOCIACIONES<sup>3</sup>**

***INVERSIÓN, TECNOLOGÍA Y PROPIEDAD INTELECTUAL  
COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE***

***COMPETENCIA Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES***

*UNCTAD, PNUD, PNUMA, OMC, OMPI, Banco Mundial<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Principales organismos que intervienen en el desarrollo de la capacidad en esta esfera.

<sup>2</sup> Estas listas no son exhaustivas, sólo son una muestra de las esferas de trabajo y cooperación técnica de la UNCTAD.

<sup>3</sup> En esta categoría, denominada "políticas relacionadas con el comercio" se muestra la reciente ampliación de las actividades tradicionales del comercio, aunque la UNCTAD ha estado trabajando en estos temas desde los años setenta. Este "mapa" es una síntesis esquemática que tiene como único fin facilitar la visualización de los vínculos y superposiciones de las distintas esferas normativas.

## Recuadro 2

### **Ejemplos de las operaciones de la UNCTAD para mejorar la capacidad de investigación y formación de los países en desarrollo**

- El programa de negociaciones de acuerdos sobre inversiones tiene como fin transferir a determinadas universidades de países en desarrollo la capacidad de formación que permita a los instructores locales impartir esa formación por sí mismos.
- El proyecto UNCTAD/PNUD Viet Nam tiene como fin la adaptación a la situación local de las publicaciones de capacitación de la UNCTAD sobre las negociaciones comerciales por parte de profesores universitarios vietnamitas con el fin de que puedan llevar a cabo sus propias actividades de capacitación.
- La Universidad de Campinas (Brasil) inició un curso de posgrado sobre "diplomacia económica" en el marco del cual se adaptó el programa de estudios modelo de la UNCTAD sobre cuestiones clave del programa económico internacional, que fue impartido por profesores locales.
- De 2001 a 2003, en un proyecto de TrainForTrade para Benin, Burkina Faso y Malí se formó a 300 operadores económicos y a 28 instructores sobre comercio y medio ambiente, derecho de la competencia, comercio y logística.

15. Algunas operaciones en curso de la UNCTAD tienen como fin alcanzar el objetivo de la capacidad integrada, es decir, abarcar varias esferas al mismo tiempo. El ejemplo más amplio es el Curso de capacitación de la UNCTAD sobre el programa económico internacional (párrafo 166 del Plan de Acción de Bangkok), en cuyo programa de estudios se incluyen todas las esferas principales de trabajo de la secretaría. Otros programas o proyectos se basan también en criterios integrados que abarcan a diversas esferas de políticas, tales como -por definición- el JITAD y el Marco Integrado (MI). A una escala distinta las operaciones de BIOTRADE tienen también como fin integrar los aspectos comerciales, ambientales y sociales de la diversidad biológica. La UNCTAD utiliza "paquetes" de facilitación del comercio en los que se incluyen todos los aspectos e instrumentos necesarios para dominar esta esfera. El Grupo de tareas sobre el turismo sostenible se basa en un criterio análogo. La UNCTAD está preparando un nuevo programa integrado sobre el fomento de la capacidad, el comercio y desarrollo para países subsaharianos en el que participan el PNUD, la CEPA/secretaría de la UA, y tres centros de investigación de países en desarrollo. Hay otras formas de interacción que ya son parte de la labor de la UNCTAD y se darán a conocer mejor en las futuras solicitudes de desarrollo de la capacidad, como las interacciones entre la competencia y el comercio de servicios y entre el comercio, las inversiones y los flujos culturales; los efectos de los planes de ciencia y tecnología en la normativa del comercio y el medio ambiente; las consecuencias de los acuerdos comerciales regionales en la coordinación de las políticas macroeconómicas; el papel de la energía en las políticas de comercio e inversiones, y muchas otras. *La labor entre organismos, divisiones y unidades para la puesta a punto de iniciativas integradas de desarrollo de la*

*capacidad aumentará en las operaciones futuras de la UNCTAD como respuesta natural a la evolución del programa internacional.*

16. Al igual que evoluciona el contenido de las cuestiones de comercio y desarrollo, el contenido del desarrollo de la capacidad en cuestiones relacionadas con la UNCTAD deberá evolucionar también, pasando de los temas "antiguos" o "tradicionales" a temas "nuevos", según requiera la dinámica de la situación. ¿Qué tipo de capacidad será necesaria en los años venideros para adaptarse a la evolución del sistema económico internacional del futuro? ¿Podemos predecir cuáles serán los temas del comercio y el desarrollo que pueden ser prioritarios para la próxima generación de encargados de la elaboración de políticas de los países en desarrollo? ¿Estamos seguros de que las modalidades del fomento de la capacidad sobre el comercio y desarrollo que estamos utilizando hoy en día serán eficaces para atender a las necesidades futuras? Estas cuestiones no son meramente teóricas porque el proceso del desarrollo de la capacidad es un proceso a largo plazo. Al concebir una estrategia de desarrollo de la capacidad es imprescindible tener en cuenta los cambios en el entorno nacional e internacional. Ello significa: a) incorporar en la medida de lo posible en el ámbito de la operación de desarrollo de la capacidad las áreas potenciales de nuevos conocimientos relacionadas con los temas de desarrollo a los que se apunta; y b) introducir la flexibilidad en la concepción de la operación para que pueda adaptársela a los nuevos tópicos y modalidades que se planteen.

17. El programa de la UNCTAD y las iniciativas de desarrollo de la capacidad abarcan temas "tradicionales" (cuestiones que son parte del programa de la UNCTAD desde sus comienzos, como los productos básicos) y temas "nuevos" relacionados con las estrategias de desarrollo, el comercio y las inversiones (es decir temas derivados de cuestiones nuevas y recientes como el comercio electrónico). En la XI UNCTAD se determinará el alcance del programa futuro de la UNCTAD y, asimismo, el de sus actividades de desarrollo de la capacidad. No obstante, en vista de las distintas lecciones aprendidas por la UNCTAD en la concepción y aplicación de la cooperación técnica, hay algunas esferas en las que se plantean nuevas cuestiones de interés para los países tanto donantes como beneficiarios, que son reflejo de los cambios que se producen en el entorno internacional, tales como la interacción entre las políticas comerciales y las estrategias de reducción de la pobreza, y entre las políticas comerciales y entre el comercio y la financiación para el desarrollo, y la articulación de regímenes de comercio e inversiones bilaterales, regionales y multilaterales.

### **C. Modo de lograr el desarrollo de la capacidad: los instrumentos de desarrollo de la capacidad de la UNCTAD**

18. En cada uno de los tres estratos de desarrollo de la capacidad -individual, institucional y social- algunos instrumentos son más adecuados y eficaces que otros para alcanzar los objetivos correspondientes a las necesidades de cada estrato. Más que establecer tipologías teóricas de instrumentos, es importante avanzar en la aplicación de este marco conceptual del PNUD a los objetivos de desarrollo de la capacidad de la UNCTAD mediante la determinación de los instrumentos que se ajustan a las necesidades de las esferas de competencia de la UNCTAD.

**Estratos interrelacionados de necesidades de desarrollo de la capacidad e instrumentos de las políticas comerciales, de inversión y de desarrollo**

**ESTRATO INDIVIDUAL**

**Desarrollo de la capacidad mediante:** desarrollo de los recursos humanos, capacitación, capacitación de instructores.



**ESTRATO INSTITUCIONAL**

**Desarrollo de la capacidad mediante:** apoyo a las entidades (públicas y privadas) de organización y planificación que se ocupan de las políticas comerciales y de desarrollo; apoyo para la elaboración y aplicación de legislación; coordinación interministerial; investigación y capacidad de formación en cuestiones de desarrollo, etc.



**ESTRATO SOCIAL**

**Desarrollo de la capacidad mediante:** divulgación, sensibilización, promoción y movilización social acerca de los temas del comercio y el desarrollo; formación de consenso y participación; fomento de la empresa; acceso a los conocimientos y a la información.



**1. Estrato individual: capacitación y capacitación de instructores**

19. Dado que el primer estrato está formado por personas (en el caso de la UNCTAD, básicamente los funcionarios públicos encargados de la formulación de políticas económicas y de los servicios de apoyo al comercio), la capacitación es el principal instrumento para desarrollar su capacidad profesional. En las universidades e instituciones de enseñanza superior se distingue entre capacitación y educación. No obstante, el término "capacitación" tal como se utiliza generalmente en la UNCTAD abarca la formación de profesionales en su área de actividad y la enseñanza académica de estudiantes. Varios proyectos y programas actuales de la UNCTAD se basan en gran medida en la capacitación. *Este es el instrumento de desarrollo de la capacidad más extendido en las actividades de la UNCTAD*<sup>8</sup>. Las actividades de capacitación de la UNCTAD suelen formar parte de proyectos concretos, generalmente a corto plazo (en promedio, entre tres y cuatro días) y se centran en general en un tema técnico que se dirige a una audiencia determinada. Otros proyectos son más largos (por ejemplo en el caso de la capacitación sobre acuerdos de inversión y los cursos sobre solución de diferencias) y extensos (como los cursos del programa económico internacional del párrafo 166 del Plan de Acción de Bangkok). En cooperación con TrainForTrade, en algunas esferas (comercio y medio ambiente, derecho de la competencia, inversión y negociaciones comerciales) se utilizan técnicas de enseñanza a distancia. En todos estos casos la UNCTAD prepara el material de capacitación.

<sup>8</sup> Véase UNCTAD, *Informe y recomendaciones de la primera reunión del Grupo consultivo sobre desarrollo de los recursos humanos*. Ginebra, 10 y 11 de diciembre de 2002. TrainForTrade colabora con todas las divisiones de la UNCTAD en la elaboración de publicaciones de capacitación y en la capacitación de instructores.

La capacidad adquirida mediante estas actividades es generalmente muy valorada, a pesar de las limitadas repercusiones a largo plazo de este tipo de capacitación de corta duración<sup>9</sup>. En opinión de la UNCTAD, la preparación e impartición de capacitación sobre cuestiones de políticas, como las consecuencias de la mundialización para las políticas de desarrollo<sup>10</sup>, es particularmente laboriosa porque el material de capacitación debe actualizarse periódicamente tomando como base la labor analítica de la UNCTAD.

20. Los conocimientos y la experiencia de la UNCTAD no garantizan que la secretaría esté automáticamente en condiciones de transformar los datos analíticos en instrumentos de desarrollo de la capacidad. Por ejemplo, el apoyo técnico que la UNCTAD prestó al Grupo de los 24 (en cooperación con el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard) contiene muchos elementos que pueden aplicarse a la capacitación; asimismo, si se dispusiera de más recursos se podría ampliar la capacitación para la utilización de bases de datos sobre el comercio de la UNCTAD sobre acceso a los mercados y productos básicos.

La capacitación sobre cuestiones jurídicas, como las normas sobre el comercio, las inversiones o el medio ambiente, plantea problemas metodológicos diferentes de los que plantea la dinámica política económica de la diplomacia comercial. La capacitación en ciencia y tecnología<sup>11</sup> requiere instrumentos interdisciplinarios más amplios que la capacitación en gestión de aduanas.

La capacitación debe adecuarse a la formación académica y profesional de quienes reciben la formación, que a veces es difícil determinar aunque se realice una selección minuciosa.

Los instrumentos y enfoques de la capacitación deberán adaptarse al público al que estén dirigidos (parlamentarios, empresarios, periodistas). Del mismo modo, se aplican diferentes instrumentos de capacitación a las diferentes situaciones: los ejercicios de simulación y elaboración de modelos son la metodología más eficaz en el campo de las negociaciones comerciales; el examen de estudios nacionales o sectoriales es especialmente útil para identificar problemas económicos; la comparación de diferentes experiencias nacionales aumenta la comprensión de las opciones nacionales de las políticas de desarrollo. *Por último, a pesar de que las repercusiones de la capacitación sean limitadas si se comparan con las necesidades generales y los objetivos a largo plazo, la capacitación seguirá siendo un instrumento fundamental y el punto de partida de toda iniciativa de desarrollo de la capacidad, ya que el conocimiento individual es una condición previa para el desarrollo institucional y social.*

---

<sup>9</sup> "Al parecer, funcionarios africanos de departamentos de comercio dijeron en una reunión reciente que los donantes los estaban "matando a seminarios". Año tras año, se organizan series de seminarios y reuniones de capacitación a las que asisten funcionarios que pueden sacar provecho individualmente, pero que muy probablemente no serán consultados cuando regresen a sus países y tendrán pocos incentivos para dar a conocer los conocimientos adquiridos en sus instituciones, y mucho menos en otros ministerios, asociaciones del sector privado, etc.", Henri-Bernard Solignac Lecomte, *Building Capacity to Trade: What Are the Priorities?* Centro de Desarrollo de la OCDE, marzo de 2003, pág. 5.

<sup>10</sup> Como ocurre en la Asociación UNCTAD/PNUD: Programa mundial relativo a la mundialización, la liberalización y el desarrollo humano sostenible.

<sup>11</sup> En cooperación con el Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad de Harvard.

21. La *capacitación de instructores* es una tarea más difícil, pero es sin duda un instrumento más eficaz desde la perspectiva del desarrollo de la capacidad que la capacitación tradicional. Los profesores universitarios son, en principio, buenos instructores en temas de la UNCTAD; sin embargo, la mayor parte de los planes de estudios universitarios de derecho y economía internacionales no están actualizados y son en gran parte teóricos, mientras que la capacitación de la UNCTAD se dirige a los aspectos prácticos de la elaboración de políticas y competencias profesionales concretas. La mejor capacitación de instructores será aquella en la que los profesores locales adapten por sí mismos el material de capacitación y la labor analítica de la UNCTAD a las necesidades nacionales y regionales. La capacitación de instructores relacionada con competencias técnicas concretas es, por lo general, más fácil de preparar y tiene resultados más tangibles e inmediatos que la capacitación relacionada con la elaboración de políticas. Por último, el control de calidad de la capacitación y de la capacitación de instructores no puede estandarizarse: la UNCTAD no puede sustituir los requisitos universitarios y, en muchos casos, la capacitación sólo transmite algún conocimiento pero no todas las técnicas que se necesitan en un campo específico.

22. La utilización de *técnicas de enseñanza a distancia* es cada vez mayor en varias actividades de capacitación de la UNCTAD<sup>12</sup>. Con estas técnicas se reducen los costos, se aumenta el número de alumnos y se flexibilizan los plazos en que se imparte la formación en comparación con las técnicas de capacitación tradicionales. Las repercusiones y la eficacia de las técnicas de enseñanza a distancia son mayores cuando se integran en un programa global en el que se utilizan en paralelo los diferentes instrumentos de capacitación (por ejemplo estudios de casos, ejercicios prácticos, simulación, debates, etc.). La enseñanza a distancia es también un instrumento eficaz para prestar apoyo a redes de instituciones de capacitación interesadas en la utilización del material de la UNCTAD y para organizar actividades de capacitación conjuntas con la UNCTAD y otras instituciones. En este sentido, la enseñanza a distancia es al mismo tiempo un instrumento para el desarrollo de los recursos individuales y un mecanismo para desarrollar la capacidad institucional.

## **2. Estrato institucional: Fomento de la capacidad institucional de entidades públicas y privadas que se ocupan del comercio, la inversión y los servicios de apoyo**

23. Mientras que la capacitación se dirige al estrato individual del desarrollo de la capacidad, la capacidad institucional se refiere a la función que desempeñan los organismos públicos, las asociaciones empresariales y cualquier otra entidad que intervenga en la formulación de políticas. La suma de personas capacitadas no se traduce en un rendimiento institucional eficaz, sobre todo si se tiene en cuenta la complejidad de las políticas comerciales y de desarrollo; no obstante, la capacitación individual es generalmente una condición previa para el éxito de cualquier cambio en el plano institucional. *Los gobiernos son responsables de la promoción de políticas comerciales orientadas al desarrollo: esto sólo puede conseguirse si se fomenta la red de instituciones públicas y privadas que participan en la elaboración de esas políticas y ésta funciona adecuadamente.* Es en el plano institucional (más que en el individual y social) en el que la experiencia de la UNCTAD puede tener un efecto mayor y más duradero: un número creciente de proyectos de la UNCTAD toman como base o incorporan diferentes enfoques

---

<sup>12</sup> Véase UNCTAD, *Estrategia de educación a distancia*, 25 de junio de 2002.

relacionados con la capacidad institucional. Lamentablemente, las dificultades que conlleva el desarrollo institucional relacionado con la economía son mucho mayores que las que plantea la capacitación de personas. Las dificultades aumentan en función del objetivo: el mejoramiento del rendimiento de una institución en una función técnica concreta (por ejemplo, el suministro de certificados de origen a los exportadores nacionales o la utilización de bases de datos para la gestión de la deuda, como las comprendidas en el programa SIGADE) tiene un alcance limitado y objetivos específicos, mientras que el mejoramiento de las capacidades estratégicas y organizativas de un ministerio de planificación requiere un planteamiento diferente.

24. Hay tres condiciones principales para conseguir el desarrollo de la capacidad institucional en cuestiones relacionadas con la UNCTAD:

- *La participación firme y tangible de las autoridades locales.* Esta condición tiene aquí más importancia que en otras esferas de desarrollo institucional debido al carácter sensible de muchas decisiones comerciales y de inversión que se vinculan con intereses económicos, argumentos y opciones discutibles y posiciones políticas o, a veces, ideológicas. A menudo se olvida que las políticas de comercio y de inversión están en el primer plano de la política económica exterior de todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo. En este contexto, la participación activa significa también la voluntad explícita del gobierno de introducir cambios en sus políticas y servicios de apoyo;
- *La aplicación, por las instituciones pertinentes, de las técnicas adquiridas mediante la capacitación individual* para mejorar el funcionamiento, los procedimientos y el proceso de adopción de decisiones de la institución de que se trate (recuadro 4); y
- *La consecución de mejoras tangibles en el rendimiento de la institución a nivel social,* por ejemplo mejorando su diálogo con los productores afectados por nuevas tecnologías, potenciando los mecanismos de consulta para adoptar decisiones sobre el régimen comercial o dando a las comunidades rurales los medios necesarios para que puedan aprovechar el valor económico de los conocimientos tradicionales.

25. *La UNCTAD participa en el desarrollo de la capacidad institucional en las tres esferas de las políticas relacionadas con el comercio mencionadas anteriormente.* Por ejemplo, la capacidad para participar eficazmente en la elaboración de normas comerciales requiere que los funcionarios de los departamentos de comercio estén bien preparados y que el ministerio de comercio tenga capacidad para identificar los elementos de interés para las negociaciones basándose en la investigación nacional, en el contexto de la estrategia de desarrollo nacional y en consulta con los sectores económicos interesados: este es el objetivo de varios proyectos de la UNCTAD en el campo del comercio. El apoyo prestado a las "células nacionales de la OMC" en proyectos tales como el JITAD, o las actividades de apoyo a organismos de promoción de la inversión, por ejemplo, se centraron específicamente en el estrato institucional. Otras actividades de desarrollo institucional emprendidas por la UNCTAD están dirigidas a las pequeñas y medianas empresas (EMPRETEC), la administración de aduanas (SIDUNEA) y los sistemas de transporte (SIAC), todas las cuales comprenden métodos diferentes de apoyo institucional. En algunos programas se integran varias dimensiones de desarrollo institucional, como en el proyecto de creación de capacidad para una formulación de política y una

negociación mejores sobre las cuestiones fundamentales del comercio y el medio ambiente, e incluyen la coordinación de políticas, la capacidad de negociación, las iniciativas jurídicas y normativas y la cooperación regional. El Programa sobre el Cambio Climático adopta también un enfoque integrado de las diferentes necesidades institucionales. Uno de los programas que se centra especialmente en el plano institucional es el de derecho y política de la competencia y defensa del consumidor, ya que incluye también la asistencia para la elaboración de legislación nacional sobre la competencia. Una característica similar se encuentra en el proyecto "sobre el desarrollo de mercados de seguros competitivos" y en las actividades sobre datos estadísticos de la IED, así como en muchas otras actividades de la UNCTAD en la esfera de las políticas de promoción y facilitación de las inversiones. Debe estudiarse la posibilidad de ampliar más este tipo de actividades teniendo en cuenta los recursos humanos y financieros que requieren.

### **Recuadro 3**

#### **De la labor analítica a la capacidad institucional: Programa de la UNCTAD sobre la buena gestión en materia de promoción y facilitación de las inversiones**

En este programa la investigación y los datos analíticos proporcionados por los estudios de las políticas de inversión constituyen el marco para el desarrollo de la capacidad institucional de organismos de promoción de la inversión de los PMA. El objetivo de los servicios de asesoramiento y de la capacitación es aumentar la capacidad de un organismo para cumplir los criterios de "buena gestión" (rendición de cuentas, participación, predecibilidad y transparencia) necesarios para la promoción de las inversiones eficaces.

26. Como se mencionó en el recuadro 2, varias actividades de la UNCTAD utilizan cada vez más la red y la cooperación de los centros de enseñanza superior en diferentes formatos según las necesidades. *El apoyo institucional prestado a una institución universitaria de investigación y capacitación se dirige a un objetivo esencial a largo plazo, concretamente a la capacidad de investigación para las políticas actuales y futuras y a la capacitación de los estudiantes, que serán los futuros encargados de la formulación de políticas, empresarios y comerciantes.* El apoyo de la UNCTAD a los centros de enseñanza superior de los países en desarrollo es también una manera de integrar la labor analítica realizada por la secretaría en el apoyo que esos centros prestan a las autoridades del país. La UNCTAD debe aumentar su participación en las redes universitarias existentes sobre cuestiones de comercio y de desarrollo. Cualquiera que sea el campo al que se dedique la red, el contenido y el alcance de la colaboración entre las escuelas universitarias o profesionales y la UNCTAD debe determinarse teniendo en cuenta las características y los objetivos de cada institución. Las universidades tienen generalmente programas de estudios rígidos y estructuras muy burocratizadas; y los procesos de cambio o innovación en sus contenidos suelen ser muy lentos.

27. Algunas veces se menciona la creación de "*centros de excelencia*" para la capacitación como una forma de difundir la experiencia de la UNCTAD, mejorar la calidad de la capacitación

y aumentar la capacidad de algunas instituciones universitarias de países en desarrollo. La primera condición para que una institución de capacitación pueda difundir de manera fiable la experiencia de la UNCTAD es *la existencia de una capacidad local bien establecida* en esa institución en los temas sobre los que versará la formación. En otras palabras, la UNCTAD puede mejorar, pero no crear, la capacidad de formación local mediante la ampliación y actualización del grado de capacitación existente y la prestación de apoyo limitado a través del personal de la UNCTAD en función de los recursos disponibles. También en este caso la *enseñanza a distancia* es un medio económico rentable de divulgación y capacitación. La sostenibilidad a largo plazo del "centro de excelencia" debe ser asumida por la propia institución, ya que ese es precisamente el objetivo del desarrollo de la capacidad.

28. Se está produciendo una proliferación de *redes* sobre cuestiones relacionadas con el comercio que vinculan a órganos públicos, entidades privadas, instituciones universitarias u organizaciones no gubernamentales (ONG). Esas redes tienen diversos objetivos, que van del simple intercambio de información a la realización de actividades conjuntas y la promoción, pero todas ellas representan facetas diferentes de la capacidad institucional. La eficacia y sostenibilidad de una red depende en gran medida de las similitudes entre sus miembros y de sus intereses comunes en los objetivos de la red; esto es especialmente cierto en la esfera de las políticas de comercio y de desarrollo. Pero la sostenibilidad y la eficacia dependen también del apoyo que preste un "centro de actividades" que proporcione a la red ideas, contactos, información actualizada, iniciativas conjuntas y liderazgo; sin ese apoyo, la red tiende a diluirse y, en última instancia, puede desaparecer. *En las redes de capacitación e investigación impulsadas por la UNCTAD es importante determinar los objetivos de la red desde la perspectiva del desarrollo de la capacidad, la institución que desempeña la función de centro de actividades y los recursos asignados para ese fin.* En un área de trabajo tan amplia como la del mandato de la UNCTAD, el número de instituciones potencialmente interesadas en actividades de creación de redes con la UNCTAD es enorme. Incluso si el objetivo de una red "se reduce", por ejemplo, a los centros de capacitación sobre cuestiones de desarrollo, esa red puede abarcar a las escuelas empresariales y profesionales, los cursos de posgrado de facultades de economía, derecho o relaciones internacionales, escuelas diplomáticas, ONG dedicadas a la capacitación, fundaciones públicas o privadas, etc. Las redes de la UNCTAD de organismos de promoción de las inversiones (AMOP) y sobre productos básicos (INFOCOMM, en cooperación con el centro de investigación Cyclope) son ejemplos de redes bien orientadas con objetivos de desarrollo de la capacidad claramente definidos.

29. *El desarrollo de la capacidad institucional en el campo de las políticas relacionadas con la UNCTAD requiere una amplia gama de instrumentos acordes con las características de la institución y sus funciones.* Por ejemplo, las soluciones que proporcionan las tecnologías de la información y las comunicaciones son esenciales para mejorar la capacidad institucional de la supervisión de los transportes (SIAC), la administración de aduanas (SIDUNEA) o la gestión de la deuda (SIGADE), mientras que el conocimiento teórico y práctico de normas jurídicas concretas es necesario para el funcionamiento de un organismo antidumping. El apoyo a las instituciones nacionales encargadas de las políticas de estímulo de la oferta (ministerios de planificación, por ejemplo, aunque también empresas) es totalmente diferente: sus necesidades institucionales son sistémicas, interdisciplinarias y orientadas a largo plazo. Al igual que ocurre con la capacitación, cuanto más amplio sea el campo de aplicación de una cuestión de comercio y de desarrollo, mayores serán la deficiencia institucional por subsanar y la complejidad de los

instrumentos y metodologías que deben utilizarse. Esta observación se aplica también al tercer estrato de las necesidades de desarrollo de la capacidad: el estrato social. Por último, es importante destacar que el desarrollo institucional sólo puede alcanzarse mediante actividades a largo plazo, con utilización intensiva de recursos y basadas en el país.



### 3. Estrato social

30. Las instituciones tales como los ministerios de economía desempeñan una función clave en la calidad de la participación de la sociedad civil, los sectores productivos y los legisladores en la formulación y aplicación de políticas comerciales y de desarrollo. Por lo tanto, la vinculación entre el segundo y el tercer estrato de desarrollo de la capacidad es sin duda la manera más eficaz de conseguir que todas las partes interesadas participen en el proceso de adopción de decisiones, y, más precisamente, de garantizar que las partes interesadas tienen capacidad para participar activamente en ese proceso. No obstante, los cambios se pueden también producir en el plano social gracias a la capacitación individual: por ejemplo, un empresario que haya sido formado en el área de la competitividad y la tecnología puede "servir de ejemplo" a otros empresarios sin ningún apoyo institucional. La UNCTAD puede prestar apoyo directo o indirecto en el plano social influyendo en empresarios que pueden llegar a ser líderes en su sector y mejorando la capacidad institucional de los organismos estatales para movilizar a los agentes sociales y económicos.

31. Las capacidades que se necesitan para conseguir que los dos primeros estratos actúen en armonía con el contexto social son, entre otras, la sensibilización de las diferentes partes interesadas, por ejemplo en la divulgación de los objetivos de un acuerdo comercial y de inversiones; la formación de periodistas sobre las normas de la OMC; y el apoyo para crear

mecanismos de consulta con los parlamentarios, los empresarios y la sociedad civil. El JITAD, así como algunos proyectos nacionales de la UNCTAD, como el proyecto de asistencia a Argelia para su adhesión a la OMC, incluyen algunos de estos objetivos. La sensibilización debe también producirse en la dirección opuesta: quienes formulan las políticas deben conocer y comprender las necesidades de la sociedad civil y del sector productivo. El objetivo de la Asociación UNCTAD/PNUD: Programa mundial relativo a la mundialización, la liberalización y el desarrollo humano sostenible es aumentar la capacidad para integrar los tres estratos y consolidar el intercambio de comunicación entre ellos para formular políticas comerciales y de desarrollo.

32. *Si las metodologías de capacitación deben adaptarse a cada tema y si la capacidad institucional requiere de varios instrumentos, el apoyo a la capacidad de la sociedad para que sea un agente dinámico en las políticas comerciales y de desarrollo es incluso más polifacético.* Para explicar las consecuencias de las negociaciones agrícolas a una comunidad rural se precisa un tipo de comunicación que tiene pocas similitudes con la que se necesita para que los parlamentarios comprendan la relación entre la propiedad intelectual y la transferencia de tecnología. Este último tema es un ejemplo de los problemas a los que habrá que hacer frente en la segunda fase del proyecto sobre propiedad intelectual y tecnología de la UNCTAD/DFID/CICDS, cuya finalidad es, entre otras, la divulgación de los estudios realizados en el marco del proyecto. La transformación de los informes analíticos de la UNCTAD en proyectos de fácil utilización es incluso más problemática en este nivel que en la preparación de material de capacitación para funcionarios públicos.

33. Al nivel social en su conjunto, *la participación activa y las iniciativas basadas en la demanda* son, de nuevo, requisitos básicos de cualquier actividad de la UNCTAD encaminada a ampliar la función que desempeñan las diferentes partes interesadas en la esfera del desarrollo. En este contexto, la "participación activa" significa también la celebración de intensas consultas con el gobierno en el proceso de preparación de la actividad de la UNCTAD en la que se prevea la participación de la sociedad civil, los periodistas, las ONG o el sector privado. Por último, mientras que la capacitación individual puede impartirse en grupos de participantes de diferentes países (como, por ejemplo, en los cursos regionales), *el desarrollo de la capacidad en los niveles institucional y social sólo puede realizarse en el plano nacional.*

#### **4. Enfoques nacionales integrados para aprovechar al máximo la eficacia de las actividades de desarrollo de la capacidad**

34. La función que desempeña la UNCTAD es importante para dar forma a la concepción internacional del comercio y el desarrollo, pero su incidencia en el desarrollo de la capacidad en este campo depende del grado en que sus actividades mejoren el rendimiento económico del país. Los organismos de desarrollo son conscientes de que las actividades basadas principalmente en los países son la manera más eficaz (sino la única, en muchos campos) de conseguir capacidad local. A este respecto, el principal obstáculo al que hace frente la UNCTAD es la falta de oficinas nacionales de la UNCTAD que proporcionen contactos directos con las autoridades locales para determinar sus necesidades y llevar a cabo una supervisión constante de las actividades de la UNCTAD sobre el terreno. Esta deficiencia contrasta con el elemento central del desarrollo de la capacidad, a saber, conseguir la capacidad nacional endógena en las políticas de comercio y desarrollo. La necesidad de adaptar las

actividades de cooperación técnica de la UNCTAD se plantea con frecuencia en muchas solicitudes de países beneficiarios y donantes que son conscientes de la especificidad nacional de los regímenes comerciales, de inversión y competencia, las oportunidades de acceso a los mercados, las deficiencias de la oferta y la competitividad, la legislación y las políticas que determinan la forma y los resultados de todo proyecto. *Cuantas más cuestiones de política derivadas únicamente de las condiciones del desarrollo nacional estén englobadas en la capacidad que se precisa, más adaptado al país deberá ser el enfoque de la actividad.* Del mismo modo, cuanto más tenga que adaptarse una actividad a las necesidades del país, más se alejará de la capacitación estándar, y, por lo tanto, formará parte del campo de la asistencia técnica centrada en el país.

35. La necesidad de enfoques centrados en las necesidades de los países que garanticen la eficacia del desarrollo de la capacidad en la esfera de las políticas de comercio y desarrollo forma parte integrante de la preparación de las actividades del Marco Integrado y del JITAD, así como de las del Banco Mundial, el PNUD y el ECP/MANUD. Es importante señalar que en la actualidad se observa entre los donantes y en el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto una tendencia hacia la integración del enfoque centrado en los países en todas las actividades de desarrollo (desde la preparación hasta la evaluación final). En vista de ello, se está reforzando la función de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas.

36. En vista de las patentes limitaciones a las que hace frente la UNCTAD para aumentar su "presencia" en los países, deben encontrarse soluciones alternativas para garantizar la eficacia de las actividades de desarrollo de la capacidad sobre el terreno. Por ejemplo, se podrían estudiar medios prácticos y rentables, tales como: a) deberían establecerse relaciones más estrechas con el coordinador residente en el país y las oficinas del PNUD, en particular para garantizar una participación mayor de la UNCTAD en la preparación y puesta en práctica de la planificación de actividades nacionales y regionales del ECP/MANUD<sup>13</sup>; b) debería haber más proyectos conjuntos PNUD/UNCTAD (como, por ejemplo, el reciente proyecto en Viet Nam para mejorar la capacitación local sobre normas comerciales); c) por lo que hace al Marco Integrado, sería importante que la UNCTAD ampliase su función en la formulación de estudios de diagnóstico de la integración comercial para conseguir que su experiencia en la relación entre el comercio y el desarrollo se refleje en esos estudios y, por lo tanto, en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza; d) se podrían asignar expertos de la UNCTAD para supervisar sobre el terreno las actividades de desarrollo institucional de la UNCTAD en los planos subregional o regional, en contacto permanente con las instituciones nacionales interesadas; y e) se debería considerar la posibilidad de que los proyectos nacionales de la UNCTAD fueran globales, es decir, que integraran varias áreas temáticas en un único proyecto.

---

<sup>13</sup> Por lo que se refiere a los programas regionales del PNUD, la UNCTAD participa en algunas actividades del Asia Trade Project y está preparando un nuevo proyecto del PNUD de fomento de la capacidad en la región subsahariana.

### Recuadro 5

#### Ejemplos de recientes proyectos nacionales integrados de la UNCTAD

**Uganda:** La División de la Inversión, la Tecnología y el Fomento de la Empresa está poniendo en práctica en un proyecto nacional un enfoque integrado que abarca todos los aspectos de la política de inversiones y utiliza diferentes instrumentos, entre ellos una sólida coordinación local, para potenciar al máximo los efectos de la actividad.

**India:** La División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos está ejecutando un proyecto global sobre diversas políticas comerciales que incluye actividades interrelacionadas y coordinación nacional.

37. Los enfoques nacionales hacen posible la aplicación del principio de "aprendizaje activo" y los objetivos de desarrollo institucional, concretamente la adaptación del conocimiento mundial a las condiciones locales. Como ha señalado Joseph Stiglitz, el proceso que se necesita para adaptar los conocimientos mundiales sobre desarrollo a las condiciones y la cultura locales debe ser dirigido por los propios habitantes del país: *"muchos "economistas invitados" han comprobado con pesar que el "problema está en los detalles (locales)". Es el componente local del conocimiento el que precisa adaptación, que, a su vez, necesita la participación activa de quienes conocen y comprenden el entorno institucional. La adaptación local no puede ser realizada por receptores pasivos de "conocimientos sobre desarrollo"; deben ser los "creadores de desarrollo" quienes realicen esa adaptación durante sus actividades"*<sup>14</sup>.

#### D. Necesidades específicas de desarrollo de la capacidad de los PMA

38. En general, en todos los PMA las necesidades de desarrollo de la capacidad, tal como se han descrito en las secciones anteriores, son similares a las de los países en desarrollo y con economías en transición. La diferencia más acusada está en la intensidad de algunas necesidades de desarrollo de la capacidad, que son mayores en esos países en comparación con las necesidades generales de los países en desarrollo y con economías en transición. La debilidad de los PMA es generalmente mayor en lo que concierne a la capacidad de oferta, las estrategias comerciales y los servicios de apoyo al comercio. Del mismo modo, esos países presentan múltiples carencias en materia de capacitación en todas las esferas de las políticas de comercio y desarrollo, y su capacidad institucional es frágil y, en algunos casos, debe crearse a partir de cero, como ocurre con los organismos de la competencia o las entidades de promoción de la inversión. *Algunos aspectos de las capacidades que se precisan para formular y aplicar políticas de comercio, inversiones y desarrollo endógenas parecen ser crónicamente débiles y limitados en los PMA, como por ejemplo los siguientes:*

---

<sup>14</sup> J. Stiglitz, "Scan globally, reinvent locally". *Primera Conferencia Mundial sobre Redes de Desarrollo*, Bonn, diciembre de 1999, pág. 9.

- La capacidad nacional propia para formular estrategias productivas y de exportación adaptadas a la oferta de productos básicos, incluida la diversificación de la oferta;
- La investigación y capacidad de formación locales, sobre todo en lo que se refiere a las políticas de comercio y a las estrategias de reducción de la pobreza en el contexto del Marco Integrado;
- La capacidad normativa en vista de las consecuencias de la liberalización del comercio, especialmente en el sector de los servicios;
- La capacidad para aprovechar al máximo el potencial del turismo como catalizador del desarrollo y poner en práctica políticas de desarrollo en servicios relacionados con ese sector, como los transportes;
- Leyes y políticas de la competencia y de protección del consumidor;
- La promoción de la inversión y la capacidad para negociar acuerdos de inversiones científicos y tecnológicos;
- La capacidad para difundir información sobre comercio y desarrollo entre las partes interesadas y para crear mecanismos de consulta con los sectores interesados;
- La coordinación entre los ministerios de economía de las capitales y las misiones en el extranjero, y la capacidad general para participar activamente en foros internacionales; y
- La capacidad para identificar las necesidades de investigación y capacitación en las políticas de comercio, inversiones y desarrollo.

39. En la mayoría de los PMA, la demanda de actividades globales de desarrollo de la capacidad (esto es, que abarquen diversos campos de las políticas económicas) es mayor que en los países en desarrollo, que tienden a solicitar a la UNCTAD, por ejemplo, capacitación más especializada en temas concretos, especialmente en temas "nuevos" del programa internacional. En varias solicitudes de PMA se combinan las necesidades de capacitación individual tradicional con necesidades institucionales. Los ministerios de economía, finanzas y comercio de los PMA están más sobrecargados de trabajo y tienen menos personal aún que los países en desarrollo en general. Los conocimientos individuales y la utilización de la información no se aprovechan al máximo y la coordinación interministerial que requiere la superposición de las políticas de comercio y desarrollo es más frágil que en los países en desarrollo en general. Las deficiencias institucionales aparecen en varios componentes del proceso de formulación de las políticas de comercio y desarrollo, sobre todo en lo que se refiere a la interacción entre los estratos institucional y social, concretamente entre las entidades gubernamentales y las diferentes partes interesadas.

40. *La creación de redes y la colaboración con instituciones de investigación y capacitación de los PMA* es un instrumento útil para aumentar su capacidad local. Por ejemplo, durante la Ronda Uruguay y después de ésta, la UNCTAD puso en marcha la red de investigación CAPAS

(Programa africano coordinado de asistencia en el sector de los servicios), en la que se vincula a investigadores de varios PMA y países en desarrollo africanos. Los investigadores de los PMA se beneficiaron de los intercambios y la colaboración con los miembros de la red sobre el comercio de servicios. Sin ese apoyo, los PMA no habrían realizado muchos de los estudios de servicios y estudios sectoriales nacionales que se realizaron en la red. En general, la capacidad de las instituciones universitarias existente en los PMA se reduce a algunas universidades o centros y a algunos temas de la temática del comercio y el desarrollo. La capacitación impartida por universidades de países industrializados a estudiantes de PMA es generalmente insuficiente, ya que los conocimientos teóricos adquiridos deben adaptarse a la realidad económica y social de esos países.

41. Los conocimientos que posee la UNCTAD sobre las economías de los PMA le permitirán seguir desempeñando un papel importante en el desarrollo de la capacidad de formulación de políticas de esos países, sobre todo en lo que se refiere a las políticas de comercio y de reducción de la pobreza. La labor analítica de la UNCTAD sobre las economías de los PMA (por ejemplo, el informe sobre los PMA) debería utilizarse sistemáticamente como aportación a las actividades de desarrollo de la capacidad.

### **Recomendaciones y observaciones finales**

42. Una de las principales recomendaciones del PNUD sobre el desarrollo de la capacidad es que es preciso "basarse más en la formación de profesionales nacionales". A fin de incorporar ese objetivo al mandato y las actividades de la UNCTAD, cabría estudiar las propuestas generales que figuran a continuación, especialmente al reconsiderar la estrategia de cooperación técnica de la UNCTAD:

➤ *Objetivos y directrices generales para alcanzar los objetivos de desarrollo de la capacidad*

Promover *enfoques integrados* en la concepción y ejecución de las actividades de la UNCTAD, concretamente actividades en las que se logre la coherencia incluyendo y relacionando eficazmente los siguientes elementos:

- *La investigación y la capacitación*
- *Los diferentes aspectos de las políticas de comercio, inversiones y desarrollo;*
- *Las diferentes modalidades e instrumentos.*

➤ *Recomendaciones específicas*

- Ampliar, en la medida en que se disponga de recursos adicionales, las actividades de *capacitación* de la UNCTAD, en particular:
  - o En los temas en los que las divisiones y dependencias de la UNCTAD tengan una particular experiencia internacional, así como en las "nuevas" áreas

temáticas que se vayan planteando a nivel internacional, mediante actividades de capacitación a corto plazo;

- o Cursos amplios de capacitación, como el Curso sobre el programa económico internacional (párr. 166), centrados en la interacción entre las políticas de comercio y desarrollo;
  - o Transformación y divulgación de la labor analítica de la UNCTAD en material de capacitación, prestando especial atención a las necesidades de capacitación de los PMA;
  - o Mejoramiento de las redes y la colaboración con las universidades (en las que participen instituciones de investigación y capacitación de países desarrollados y en desarrollo), cuyo campo de aplicación y contenido debería determinarse de acuerdo con la naturaleza de las actividades de capacitación de que se trate en cada caso;
  - o Mayor utilización de las técnicas de enseñanza a distancia en las esferas de capacitación en que sean eficaces y apoyo a las actividades de creación de redes.
- Identificar esferas y programas en los casos en que se puedan introducir y aplicar en la cooperación técnica de la UNCTAD componentes adicionales y nuevos para el fortalecimiento de las instituciones, en función de los recursos, a fin de:
    - o Aumentar la capacidad endógena de instituciones privadas y públicas de países en desarrollo, economías en transición y PMA que participen en el proceso de formación de políticas de comercio, inversión y desarrollo, en particular la capacidad de investigación y capacitación;
    - o Prestar atención específicamente a las necesidades de capacitación institucional de los PMA en lo que respecta a la formulación de políticas relacionadas con la UNCTAD en consulta con las autoridades nacionales y las partes interesadas de los PMA.
  - Identificar esferas, modalidades, recursos y proyectos concretos que permitan a la UNCTAD intensificar las *actividades de desarrollo de la capacidad centradas en los planos subregional y nacional*, en coordinación con los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y los organismos de desarrollo que actúan a nivel nacional y utilizando los mecanismos de planificación local para coordinar la cooperación técnica;
  - Aprovechar las distintas políticas y experiencias de desarrollo para aplicar *un desarrollo de la capacidad Sur-Sur*, mediante la promoción de intercambios, investigación y capacitación entre los encargados de la formulación de políticas de países en desarrollo de las diferentes regiones;

- *Explicar y divulgar* entre los países beneficiarios y donantes el concepto de desarrollo de la capacidad y la necesidad de adoptar enfoques abiertos, así como la manera en que éstos se pueden llevar a la práctica en la cooperación técnica de la UNCTAD y en las actividades interinstitucionales.

43. El desarrollo de la capacidad es un proceso. El aprendizaje de la manera de apoyar el desarrollo de la capacidad es también un proceso que requiere tiempo, humildad y transformaciones profundas en el modo de pensar de los donantes, los beneficiarios y los organismos. En el prólogo del nuevo libro del PNUD sobre el desarrollo de la capacidad<sup>15</sup> el Secretario General de la UNCTAD señaló que "es más fácil enviar a un "experto" a un país en desarrollo durante unos cuantos días o semanas que resolver la manera de ayudar a una institución nacional a hacer frente a nuevos problemas". La UNCTAD deberá hacer frente a las dificultades que entraña la evolución de la asistencia al desarrollo, pero cuenta con la experiencia técnica y la voluntad necesarias para desempeñar un destacado papel en ese proceso.

-----

---

<sup>15</sup> PNUD, *Apropiación, liderazgo y transformación: ¿es posible lograr un mejor desarrollo de la capacidad?*, Nueva York, 2003.