



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

Distr.
GENERAL

TD/B/WP/213
29 de junio de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Grupo de Trabajo sobre el Marco Estratégico
y el Presupuesto por Programas
53º período de sesiones
Ginebra, 7 a 9 de septiembre de 2009
Tema 4 del programa provisional
Evaluación de las actividades de la UNCTAD:
evaluación externa a fondo del programa de
productos básicos de la UNCTAD

**EVALUACIÓN EXTERNA A FONDO DEL PROGRAMA DE
PRODUCTOS BÁSICOS DE LA UNCTAD***

* Preparado por un equipo de evaluación independiente integrado por el Sr. S. V. Divvaakar (Jefe de Equipo), Director Gerente, Ace Global Private Limited; el Sr. Darius Kurek, Misión de Suiza ante las Naciones Unidas, y el Sr. Garikai Kashitiku, Misión de Zimbabwe ante las Naciones Unidas.

En el documento TD/B/WP/214 pueden consultarse los materiales de base de la evaluación.

Resumen

La labor de la UNCTAD en materia de productos básicos ha pasado por una fase difícil debido a la acumulación de diversos factores, como la pérdida de interés y apoyo a los productos básicos en vista del fracaso de anteriores paradigmas acuñados por la UNCTAD, la atrofia gradual de los conocimientos especializados de la UNCTAD acerca de los productos básicos, el exceso de confianza generado por el reciente auge de los precios de los productos básicos, y el hundimiento final de los mercados mundiales. Los problemas de organización interna de la Subdivisión de Productos Básicos mermaron además su capacidad para reaccionar de manera adecuada ante esos acontecimientos.

Por este motivo, los resultados de la Subdivisión de Productos Básicos no estuvieron a la altura de las grandes expectativas suscitadas por el Consenso de São Paulo, a pesar de los genuinos esfuerzos desplegados y de las diversas actividades realizadas. Con todo, la Subdivisión pudo dar resultados razonables en algunos aspectos: la gestión de riesgos del precio, los productos analíticos e informativos sobre los mercados y los cursos de fomento de la capacidad.

Para cumplir su nuevo mandato, la Subdivisión de Productos Básicos tiene que orientar más sus investigaciones hacia las fases preliminares de la producción, redefinir la prioridad de su asistencia técnica, intensificar las alianzas con los líderes de los diversos sectores y reestructurar y motivar de nuevo sus recursos humanos.

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes

1. La presente evaluación se efectúa en cumplimiento del mandato impartido por el Grupo de Trabajo sobre el Marco Estratégico y el Presupuesto por Programas en su 49° período de sesiones para que se llevara a cabo una evaluación a fondo del programa de productos básicos de la UNCTAD, y sus conclusiones y recomendaciones se presentaran en el 53° período de sesiones que iba a tener lugar en 2009.

2. Los análisis se han centrado primordialmente en actividades que iniciadas o realizadas desde 2004 (sobre la base de mandatos de la XI UNCTAD celebrada en São Paulo), pero también han tenido en cuenta importantes cambios de planteamiento, contenido y ejecución de las actividades después de 2007, en vista de su importancia para la evaluación.

B. Metodología

3. La información que constituye la base de las valoraciones se reunió por medio de:

- a) Estudios documentales;
- b) Entrevistas;
- c) Reuniones multianuales de expertos y las consultas de múltiples interesados sobre el café convocadas por el Secretario General de la UNCTAD en Ginebra en abril de 2009;
- d) Una encuesta efectuada por correo electrónico entre los donantes y los beneficiarios;
- e) Misiones llevadas a cabo en algunos países (Benin, Ghana, la India y la República Unida de Tanzania) a fin de evaluar los resultados y repercusiones de varios proyectos representativos que abarcaban todos los grupos y ámbitos temáticos de los productos básicos.

4. En la sección VI del documento TD/B/WP/214 figura una nota detallada sobre la metodología, los criterios aplicados para la selección de los países y las preguntas orientativas para las entrevistas.

II. PANORAMA GENERAL DE LAS ACTIVIDADES

A. Perfil de la labor de la UNCTAD en materia de productos básicos

5. La evolución de la situación de los productos básicos en el mundo durante los últimos años ha puesto de relieve el hecho de que los problemas planteados siguen tan intratables como siempre, mientras que tanto los donantes como las instituciones de desarrollo, incluida la UNCTAD, vienen prestando menos atención a esos productos desde los años noventa. Dentro de la UNCTAD, la labor relacionada con los productos básicos ha ido perdiendo importancia de manera lenta pero constante en todos los aspectos: dotación de personal; rango (ha pasado de

división a subdivisión), y presupuestos y apoyo de los donantes. Mientras tanto, otros temas de alcance mundial, en particular la adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las negociaciones comerciales, han ido adquiriendo importancia y ocupando el lugar central en las políticas de la UNCTAD, y otras cuestiones nuevas como el medio ambiente están ahora mucho más de moda que los productos básicos.

6. La labor en materia de productos básicos se basa en tres pilares: investigación y análisis; consenso intergubernamental, y asistencia técnica. Los dos primeros se financian sustancialmente mediante recursos del presupuesto ordinario. En la cooperación técnica, los productos básicos ocupaban un reducido espacio, representando menos del 2% de la asistencia total de la UNCTAD, y entre un 5 y un 10% de la asistencia prestada por la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos. África es la principal región beneficiaria de la asistencia técnica relacionada con los productos básicos.

Cuadro 1

Cooperación técnica de la DITC y sus subdivisiones

(En miles de dólares)

Subdivisión	2004	2005	2006	2007	Puestos
DITC	6.399	8.880	9.664	6.163	
Análisis del comercio	507	414	649	544	18
Negociaciones comerciales y diplomacia comercial	2.525	4.115	4.916	3.118	18
Información comercial	38	124	4	(7)	-
Productos básicos	349	495	697	558	18 ^a
Comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible	2.230	3.233	2.268	1.367	10
Derecho de la competencia y políticas de protección del consumidor	750	499	1.131	582	10

Fuente: TD/B/WP/181/Add.1; TD/B/WP/188/Add.2; TD/B/WP/195/Add.1; TD/B/WP/202/Add.2.

^a Se ha prestado un puesto a la Oficina del Secretario General.

Cuadro 2

Cooperación técnica en materia de productos básicos por región

(En miles de dólares)

Región	2004	2005	2006	2007
África	116	53	27	114
Interregional (África inclusive)	233	442	670	444
Total	349	495	697	558

Fuente: Ibíd.

B. Actividades correspondientes a los tres pilares¹

1. Investigación y análisis

7. Los productos de la investigación y el análisis de los productos básicos consisten en publicaciones, materiales técnicos y documentos analíticos que abarcan diversos temas y grupos de productos. La Subdivisión fue muy prolífica durante 2004-2007, creando 111 productos informativos, número bastante más elevado que en los dos bienios precedentes y que en el bienio actual.

Cuadro 3

Productos detallados

Tipo de producto	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009
Publicaciones periódicas	11	14	21	13	8
Publicaciones no periódicas	0	4	7	12	1
Folletos, fichas descriptivas, murales y carpetas de información	0	0	4	6	0
Material técnico	5	3	2	13	4
Otros documentos de investigación y análisis	n.a	n.a	7	26	-
Total	16	21	41	70	13

Fuente: Datos compilados a partir de programas detallados de productos.

8. Numerosos informes tienen un contenido multisectorial o son válidos para múltiples sectores, debido a su orientación temática. Sin embargo, la cobertura no ha sido uniforme para los seis grupos de productos: agricultura, pesca, silvicultura, minería, metales y energía. Casi no se han realizado actividades en el sector pesquero y solamente una en el forestal (el Acuerdo sobre las Maderas Tropicales).

Cuadro 4

Productos detallados, por tema

Tema	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009
Gestión del riesgo y financiación	4	8	10	19	2
Información y transparencia de los mercados	8	11	22	36	9
Diversificación y gestión de recursos	4	2	9	15	2
Total	16	21	41	70	13

Fuente: Datos compilados a partir de programas detallados de productos.

¹ En la sección III del documento TD/B/WP/214 figura una lista de los productos entregados por la Subdivisión de Productos Básicos durante el período examinado.

9. Información y estadísticas sobre productos básicos: la Subdivisión de Productos Básicos preparaba varios productos informativos y estadísticos como *The Commodity Yearbook*, *The Handbook of World Mineral Trade Statistics*, el *Atlas de productos básicos* y el *Manual de Estadística*, además de otros materiales como contenidos de cursos de capacitación y portales. Sin embargo, muchas de estas actividades se han interrumpido, debido en parte a que los productos básicos se examinan en publicaciones anuales de la Dependencia de Estadísticas y en parte a la aparición de otras publicaciones sobre productos básicos específicas preparadas por otras organizaciones internacionales (por ejemplo, la FAO, y el RMG²), algunas de las cuales facilitan datos originales. En la actualidad, la *Annual Iron Ore Statistics* es la única publicación estadística de la Subdivisión de Productos Básicos. En la evaluación se comprobó que estos productos informativos eran de buena calidad y de utilidad práctica.

10. La UNCTAD tiene una lista de distribución centralizada que comprende todos los países miembros, que reciben todas las publicaciones e informes oficiales. En algunos países, el PNUD distribuye asimismo breves resúmenes (preparados por el personal del Programa) de las publicaciones de la UNCTAD entre los principales interesados, lo que constituye otra vía de difusión de información de la UNCTAD. El portal de la Subdivisión de Productos Básicos no se ha actualizado regularmente y hay muchos documentos importantes que es imposible encontrar (esa ha sido la experiencia de la evaluación). En abril de 2009 se introdujo un nuevo portal y la información se ha actualizado de manera sustancial. Con todo, en los países miembros la difusión general y el conocimiento de estas publicaciones e investigaciones siguen siendo bastante limitados.

2. Creación de un consenso intergubernamental

11. La Subdivisión de Productos Básicos organiza y apoya diversas actividades, o bien participa en ellas, por ejemplo en las reuniones de expertos, reuniones de múltiples partes interesadas, conferencias intergubernamentales, grupos de trabajo y talleres.

12. Órganos encargados de productos básicos: en la actualidad los órganos internacionales encargados de los productos básicos sirven principalmente de foros para celebrar consultas, intercambiar estadísticas y emprender proyectos de desarrollo. La UNCTAD organiza y presta servicios a reuniones relacionadas con las negociaciones, las renegociaciones y el funcionamiento de esos órganos basándose en su larga experiencia de coordinación de acuerdos sobre productos básicos. A su vez, la UNCTAD se beneficia de los conocimientos especializados de los órganos que se ocupan de los diversos productos básicos. Durante 2004-2007, la Subdivisión de Productos Básicos contribuyó al éxito de las renegociaciones del Acuerdo Internacional sobre las Maderas Tropicales y del Convenio Internacional del Aceite de Oliva y las Aceitunas de Mesa. Se han suscitado algunas dudas acerca de la calidad de las contribuciones de la Subdivisión a reuniones recientes (posteriores a 2007), a las que fueron asignados funcionarios que no tenían los conocimientos ni la experiencia apropiados.

² En la sección I del documento TD/B/WP/214 figura una lista completa de las siglas utilizadas en el presente informe.

13. Las reuniones de expertos han sido tradicionalmente los foros en que la UNCTAD ha decidido y deliberado sobre contenidos a alto nivel. Después de Accra, las reuniones multianuales de grupos de expertos se han previsto exclusivamente para los productos básicos. De manera análoga, se han constituido grupos consultivos de múltiples partes interesadas para diez productos básicos y ya se han celebrado reuniones sobre el algodón y el café.

14. Conferencias: la Subdivisión ha facilitado la celebración de varias conferencias haciendo las veces de secretaría, muchas de ellas dedicadas a la financiación y la gestión del riesgo. Algunas han constituido acontecimientos emblemáticos en sus respectivos sectores: las conferencias de Bürgenstock, las conferencias anuales sobre el petróleo y el gas en África, la Red mundial de bancos de exportación e importación e instituciones de financiación del desarrollo (G-NEXID) y el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales y Metales, y Desarrollo Sostenible.

3. Cooperación técnica

15. Las actividades de cooperación técnica consisten en actividades de capacitación y de creación de capacidad y en proyectos financiados por los donantes y ejecutados por la Subdivisión de Productos Básicos.

16. Capacitación y creación de capacidad: la Subdivisión de Productos Básicos ayudó al Instituto Virtual de la UNCTAD a preparar e impartir un curso de formación sobre la economía de la producción y el comercio de productos básicos, dirigido a investigadores y profesores de universidad. En África, las universidades de Dakar y Dar-es-Salaam han introducido un módulo especial sobre los productos básicos en su programa de maestría en comercio internacional, basándose en un conjunto de materiales de formación.

17. Proyectos financiados por los donantes: durante 2004-2007 la Subdivisión intervino en 14 proyectos financiados por los donantes (sobre todo a nivel regional e interregional), que abarcaron cuatro temas principales:

- a) Información y transparencia de los mercados de productos básicos;
- b) Cumplimiento de las normas comerciales internacionales y de la certificación;
- c) Cuestiones de desarrollo sostenible en las industrias extractivas;
- d) Sistemas de comercialización y gestión del riesgo derivado de los productos básicos.

Algunos proyectos se iniciaron antes de 2004, pero se terminaron durante el período que se examina. En la sección II del documento TD/B/WP/214 figura la lista completa de esos proyectos, y también información sobre los donantes, sus contribuciones y los países que se han beneficiado de cada proyecto.

C. Recursos humanos

18. Recursos humanos especializados en productos básicos: con una plantilla total de 23 funcionarios, de los cuales 17 son permanentes, la dotación de personal es parecida a la de otras subdivisiones de la DITC (18 funcionarios permanentes en Análisis del Comercio y

Negociaciones Comerciales, respectivamente, y 10 funcionarios permanentes en Medio Ambiente y Competencia, respectivamente). Se observaron los siguientes problemas o deficiencias:

- a) **Competencias.** A lo largo de los años los recursos de personal se han reducido considerablemente, pasando de más de 50 personas en los años setenta a 35 a mediados de los noventa. El perfil actual del personal de la Subdivisión pone de manifiesto un aumento de los especialistas en finanzas y gestión en detrimento de la especialización en investigación de la economía de los productos básicos y del desarrollo. Varios funcionarios no se consideran especialistas en sus materias. Actualmente la Subdivisión no tiene ningún funcionario con estudios en tres de sus seis grupos de productos: pesca, silvicultura y minería/metales (desde 2007), lo que limita la diversidad de sus conocimientos especializados. Sin embargo, en 2008 la Subdivisión fue reorganizada por grupos de productos.
- b) **Escasez de personal.** En los últimos años la Subdivisión no dispuso de su plantilla completa y sufrió la pérdida de tres personas. No ha habido continuidad en la dirección, ya que durante el período que se examina se han sucedido tres jefes distintos.
- c) **La moral del personal ha sido bastante baja.** Las carreras de muchos de los funcionarios más antiguos están estancadas y tienen pocas perspectivas de movilidad dentro de la Subdivisión y, en la mayoría de los casos, tampoco encajan en otras partes del sistema. Durante la última jefatura, la calidad de las relaciones personales alcanzó su punto más bajo y ha habido quejas de acoso y de injusticia y falta de transparencia en las evaluaciones profesionales y las contrataciones.

D. Cooperación con partes interesadas y asociados externos

19. **Beneficiarios:** los contactos de la UNCTAD con los países se limitan sobre todo a las interacciones que tienen lugar en Ginebra. La labor a nivel nacional se efectúa exclusivamente en función de la demanda, de manera que las solicitudes específicas de los países se traducen en propuestas de cooperación técnica. La UNCTAD no tiene coordinadores a nivel nacional excepto en el marco de instrumentos como el Marco Integrado y el Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica (JITAP). Han sido insignificantes las relaciones con los Coordinadores Presidentes de las Naciones Unidas y con los encargados de las cuestiones del desarrollo, el comercio y la pobreza en las oficinas de las Naciones Unidas en los países.

20. **Otros organismos:** se ha desarrollado un número considerable de proyectos y actividades en colaboración con otras instituciones, como el Fondo Común para los Productos Básicos, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Consejo Internacional de Minería y Metales, el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD), el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible, el Centro de Comercio Internacional (CCI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se ha seguido este planteamiento para aprovechar las principales ventajas de los asociados: especialización sectorial; poder de convocatoria; capacidad de difusión; diálogo y promoción; y acceso a la financiación. Las relaciones con los organismos asociados han dado resultados desiguales. Las relaciones con algunos asociados externos han sido bastante tensas en los dos

últimos años, lo que es atribuible sobre todo a problemas personales y a los estilos de gestión de la Subdivisión. Por este motivo se ha puesto fin bruscamente a algunas iniciativas destacadas, en particular la Iniciativa Mundial sobre los Productos Básicos y la Iniciativa de sostenibilidad de los Productos Básicos.

21. Donantes: en el ámbito de los productos básicos ha habido pocos donantes para proyectos específicos; entre ellos figuran el Canadá, la Comisión Europea, Finlandia, Francia, el Japón, el Reino Unido y Suiza. Ha disminuido el interés por financiar actividades relacionadas con los productos básicos, debido en parte a fracasos anteriores y a las situaciones embarazosas que se crearon en actividades relacionadas con dichos productos, y en parte a problemas propios de la Subdivisión: falta de liderazgo para establecer una estrategia coordinada de colaboración con los donantes, de manera que los proyectos se realizaban por motivos de influencia personal, y falta de nuevas ideas que suscitaban suficiente interés entre los donantes. El resultado ha sido que la Subdivisión se ha concentrado en intervenciones de poca monta que requerían escasos fondos.

III. PERTINENCIA

22. A pesar de los notables progresos económicos conseguidos por varios países en desarrollo durante los dos últimos decenios, los países en desarrollo y menos adelantados que dependen de los productos básicos tienen que seguir afrontando varios problemas complejos en el momento de integrarse en el sistema del comercio mundial. El fracaso de los modelos de intervención estatal en los años ochenta, la opción de preferir intervenciones basadas en el mercado y los rápidos vaivenes de la fortuna durante los recientes ciclos de expansión y contracción, no han hecho más que exacerbar las condiciones de esos países y poner de manifiesto su vulnerabilidad en los mercados abiertos.

23. La experiencia de los últimos años muestra de nuevo la constante y enorme importancia que tienen los productos básicos para los países en desarrollo, en particular para las economías que dependen sobremanera de esos productos. Por consiguiente, la pertinencia de la labor de la UNCTAD en este campo está fuera de toda duda. Aun a despecho de sus problemas internos, hay que afirmar que la UNCTAD intentó francamente analizar los productos básicos desde una perspectiva del desarrollo y proponer mecanismos basados en el mercado para afrontar sus problemas. Eso se refleja en los temas objeto de investigación y análisis, la búsqueda de un consenso intergubernamental y también en la asistencia técnica.

24. Pese a sus recursos limitados, la UNCTAD ha contribuido de manera significativa a que los países puedan comprender las consecuencias de diversas novedades que se han registrado en el ámbito de los productos básicos. Las investigaciones y otros contenidos informativos se han diseñado para que resultaran útiles y pertinentes con respecto a distintos países y productos. La voluminosa compilación de información y materiales de investigación es más que suficiente para que analistas, autoridades y demás partes interesadas dispongan de una base útil para interpretar la situación en que se encuentran y dar respuestas adecuadas.

25. Sin embargo, ha habido algunas críticas (tanto dentro como fuera de la UNCTAD) que señalaban que la labor de investigación y análisis no está concebida para dar pronósticos y carece de ideas innovadoras para ayudar a resolver los problemas de los productos básicos, que es lo que se espera en general de la UNCTAD. Al mismo tiempo, cuestiones de sensibilidad política

quizás hayan impedido a la Subdivisión aventurar ideas y posiciones de vanguardia, como puede verse en algunos casos.

26. Los procedimientos para llegar a un consenso intergubernamental se han rediseñado para que, en vez de basarse en foros de negociación, tendieran más a una labor de concienciación, intercambio de experiencias y promoción. La UNCTAD sigue prestando servicios a grupos de estudio de varios órganos internacionales encargados de productos básicos y desempeña un papel significativo de guía neutral en los diálogos sobre la adopción de políticas, habida cuenta de su mandato y de su familiaridad con las principales cuestiones que se plantean en el ámbito de los productos básicos. En tanto que único organismo de las Naciones Unidas que se ocupa de los minerales y los metales, la mera participación de la UNCTAD en los grupos de estudio y los foros se considera una importante contribución, vista la escasa capacidad de los Estados miembros para comprender las cuestiones técnicas. Sin embargo, esta función ceremonial debe estar respaldada por conocimientos sectoriales especializados, lo que exige una reestructuración de sus tipos de competencias.

27. Cooperación técnica: ha habido una tendencia al incremento de las actividades de cooperación técnica en materia de productos básicos que recibían asistencia externa. En vista de sus recursos limitados, la Subdivisión ha optado por identificar los problemas sistémicos comunes a muchos productos básicos y centrarse en los proyectos multinacionales o interregionales y no en los destinados a un solo país. Con todo, la Subdivisión parece haber empezado a trabajar en diversos ámbitos (por ejemplo, el sanitario y fitosanitario) de los que ya se ocupan tradicionalmente otras entidades, como el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), el CCI, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que tienen una mayor presencia sobre el terreno y una mayor experiencia en la ejecución de proyectos. La mayoría de los proyectos también prevén relativamente pocas actividades y en algunos casos la función de la UNCTAD es más de coordinación que de asesoramiento técnico.

28. Cobertura sectorial: hay un desequilibrio en la distribución de actividades entre grupos de productos: agricultura, pesca, silvicultura, minería, metales y energía. Prácticamente no se han realizado actividades en el sector pesquero ni en el forestal (excepto el apoyo prestado a la renegociación del Acuerdo sobre las Maderas Tropicales). Han disminuido los trabajos sustantivos en los sectores de los minerales y los metales, en los que prácticamente no se han ejecutado proyectos desde 2007. Tampoco se ha prestado suficiente atención a la cuestión extremadamente delicada del algodón, a la que se asignó gran prioridad en el mandato de São Paulo. Sin embargo, en el período posterior a Accra, el algodón es uno de los diez productos básicos para los que se han previsto reuniones multianuales de expertos.

29. Mientras tanto, según varias partes interesadas, hay muchísimos temas nuevos que deben integrarse más en el trabajo previsto en relación con los productos básicos: la tecnología y la productividad; la integración regional y el posicionamiento estratégico de los países en las cadenas de valor; la seguridad alimentaria y la energía; la inversión extranjera y las condiciones existentes para la actividad empresarial; la sostenibilidad del medio ambiente y el cambio climático.

IV. IMPACTO

30. A pesar de una producción muy prolífica de publicaciones de investigaciones y reuniones intergubernamentales, sería falso suponer que la mera presencia de tales productos causa un impacto, sobre todo habida cuenta de su insuficiente divulgación y difusión, el limitado conocimiento y acceso de los beneficiarios a las actividades y publicaciones impresas de la UNCTAD y un portal del sitio web cuya actualización deja mucho que desear. Esto no quiere decir que los productos de las investigaciones no tengan impacto. De hecho, la labor de la UNCTAD es como una semilla que da origen a nuevas iniciativas, que pueden ser llevadas a cabo por la propia UNCTAD o por otras entidades. La evaluación encontró al menos dos ejemplos (bolsas de productos básicos en Ghana, y petróleo y gas en Guinea) en que los beneficiarios se vieron muy influidos por un solo documento o evento en red y pudieron lanzar importantes iniciativas a partir de este estímulo inicial.

31. La repercusión fundamental de la labor de la UNCTAD en el ámbito de los productos básicos debe verse en su contribución a la formulación de políticas y estrategias de los países en desarrollo en respuesta a las oportunidades y desafíos que presentan los mercados de productos básicos y en la creación y el fortalecimiento de instituciones relacionadas con el comercio de dichos productos. Los resultados habrán de reflejarse en la resistencia de los países a las fluctuaciones cíclicas y comerciales de los productos básicos, gracias a su integración en la cadena de valor; la diversificación de los productos y los mercados; la aparición o el afianzamiento de instituciones relacionadas con el comercio de los productos básicos; o mediante la intervención eficaz del Estado, redes de seguridad o subvenciones cruzadas para proteger a las partes más vulnerables.

32. Para lograr esa capacidad de resistencia se requieren estrategias de desarrollo claras y bien formuladas para los diversos sectores de los productos básicos, respaldadas por planes de acción; instituciones; apoyo presupuestario al desarrollo sectorial y también a instrumentos de apoyo paliativos; y apoyo externo y de los donantes. Muchos de estos ámbitos quedan fuera del control directo de la UNCTAD. Asimismo, la falta de presencia sobre el terreno limita la intervención de la UNCTAD a nivel nacional para apoyar el desarrollo de los diversos sectores de los productos básicos.

33. Mientras tanto, la UNCTAD ha optado por una actitud de renuncia con respecto al impacto. Por regla general, la UNCTAD (al igual que otras organizaciones de las Naciones Unidas) no pretende ver reflejada su labor en indicadores de resultados y utiliza indicadores muy ligeros y superficiales, como el número de países (entre 15 y 20, según se afirma) a los que ha prestado apoyo o que han comunicado progresos sustanciales en el aprovechamiento de los productos básicos para impulsar el desarrollo.

34. En general, se han hecho contribuciones útiles para ayudar a los países a resolver los problemas relacionados con los productos básicos mediante:

- a) La integración de estrategias relativas a los productos básicos en las estrategias nacionales de desarrollo;
- b) La creación de mercados y estructuras apropiados;
- c) El acceso a los mercados y el cumplimiento de las normas para la exportación.

Algunos países han aplicado sistemas para cumplir las normas sanitarias y fitosanitarias y de control de la calidad para la exportación a fin de satisfacer las demandas de los principales mercados, mientras que otros han establecido estructuras e instituciones basadas en el mercado para el comercio nacional de productos básicos, en su totalidad o en parte gracias al apoyo de la UNCTAD. Por otra parte, ha habido tan solo una iniciativa de este tipo (infructuosa) en el marco del Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica (JITAP) para incorporar los productos básicos en las estrategias de desarrollo. En total, no se llegaría a los 15 ó 20 países que se pretende.

35. Los impactos más tangibles de la labor de la UNCTAD pueden encontrarse en el funcionamiento de las bolsas de productos básicos establecidos en la India y en las múltiples consecuencias indirectas de las conferencias sobre el petróleo y el gas celebradas en África. El Multi-Commodity Exchange (MCX) de la India ha llegado a convertirse en una de las mayores bolsas de productos básicos del mundo y varios países han puesto en práctica acuerdos de producción gracias a las oportunidades halladas en las reuniones sobre el petróleo y el gas. Incluso en tales casos, su impacto dependió en mucha mayor medida de factores externos. El enorme éxito de la India no pudo repetirse en otros países debido a obstáculos internos, al tamaño inviable del mercado, la falta de conocimientos especializados en el comercio de derivados; la falta de asistencia financiera, y las restricciones reglamentarias.

36. La escala tiene gran importancia para producir un impacto. La mayoría de los proyectos de la Subdivisión tenían presupuestos muy reducidos, que iban de los 40.000 a los 175.000 dólares; por ello se concentraban sobre todo en una asistencia más ligera (concienciación, estudios, etc.) y no en la transmisión sostenida de conocimientos técnicos para resolver problemas concretos en situaciones concretas. Su influencia en las autoridades, principales destinatarios de la labor de la UNCTAD, también ha sido limitada por falta de intervención directa en el plano nacional.

V. SOSTENIBILIDAD

37. Gran parte de la labor de la UNCTAD consiste sobre todo en el examen de opciones normativas, enfoques comunes basados en el consenso y decisiones sobre políticas e inversiones para el desarrollo de los productos básicos, y puede dar beneficios a largo plazo si se lleva a cabo en forma de políticas y estrategias de desarrollo del sector de los productos básicos. Con todo, para ello se requiere la asimilación y retención de los conocimientos transmitidos, la continuación de actividades e intervenciones iniciadas por la UNCTAD o en colaboración con ella, y el interés y el liderazgo locales para influir en las políticas y estrategias de desarrollo utilizando los conocimientos y la información especializada facilitados por la UNCTAD.

38. Interés local por las iniciativas: las contribuciones de la Subdivisión de Productos Básicos tienen una utilidad limitada salvo que haya un auténtico interés local por sus iniciativas. Los evaluadores encontraron que los diversos funcionarios entrevistados durante las misiones sobre el terreno conocían y recordaban poco los proyectos de la UNCTAD y, en varios casos, las actividades apenas afectaban a funcionarios del Estado. En algunos casos, los jefes de las principales organizaciones que se ocupaban de proyectos sobre cuestiones clave como las normas sanitarias y fitosanitarias ni siquiera eran conscientes de que la Subdivisión de Productos Básicos tuviera proyectos en sus países, lo que pone de relieve la existencia de los problemas de colaboración y difusión.

39. Capacidad de las instituciones en el ámbito de los productos básicos: la UNCTAD ha prestado un apoyo útil a la creación de capacidad institucional por medio de sus investigaciones, sus actividades de fomento de un consenso intergubernamental y, especialmente, los planes de capacitación preparados por el Instituto Virtual. Los cursos de formación a nivel de posgrado que se están llevando a cabo en Dar-es-Salaam y Dakar se consideran los resultados posiblemente más duraderos de la labor de la UNCTAD, ya que amplían de manera irreversible el horizonte de los conocimientos de los beneficiarios. Sin embargo, su alcance actual sigue siendo limitado a causa de las restricciones financieras y la falta de recursos humanos (tanto en la UNCTAD como en las universidades asociadas) para desarrollar nuevos contenidos y ampliar el alcance de los programas de formación tanto en Ginebra como a nivel nacional.

40. Medidas de apoyo y asignación de recursos para reforzar los sectores de los productos básicos: en los proyectos que tuvieron éxito, como el de las bolsas de productos básicos en la India, las actividades de la UNCTAD recibieron un apoyo financiero y normativo sustancial de los niveles apropiados del Estado. Sin embargo, no todas las actividades o proyectos han sabido aprovechar el apoyo inicial de la UNCTAD adoptando políticas apropiadas y asignando recursos suficientes a las actividades.

41. Seguimiento y continuación de actividades iniciadas por la UNCTAD: el mayor impedimento para lograr un impacto sostenible es la incapacidad de la UNCTAD de cooperar de manera constante con numerosos Estados miembros en el plano nacional a fin de poder aprovechar las aportaciones analíticas, las reuniones de expertos e incluso la realización de actividades de asistencia técnica, lo cual se debe sustancialmente a problemas de ubicación, de presupuesto y de recursos humanos.

VI. EFICACIA

42. La UNCTAD es esencialmente una institución de conocimientos y por eso su eficacia ha de juzgarse en función de la creación y difusión de conocimientos y capacidades en los aspectos siguientes:

- a) Capacidad de convocatoria para atraer redes de expertos a fin de efectuar análisis;
- b) Utilización rápida de la labor analítica llevada a cabo por la UNCTAD y sus redes de expertos;
- c) Orientación de los resultados de sus reuniones de expertos y deliberaciones de Estados miembros: instrumentos disponibles para la adopción de medidas, ulteriores análisis y asistencia técnica;
- d) Difusión efectiva de productos y conocimientos;
- e) Desarrollo de la capacidad de formulación de políticas y estrategias.

43. Investigación y análisis: se han hecho algunas críticas (tanto desde dentro como desde fuera) lamentando que la calidad de las investigaciones y de las publicaciones analíticas no tenía el rigor y la originalidad de épocas anteriores, debido en parte a la falta de los necesarios conocimientos especializados en determinados sectores. No se ha intentado colaborar con otras

instituciones que poseen expertos en sectores específicos, en particular con los órganos internacionales encargados de los productos básicos y los grupos de estudio. En la evaluación se examinó una selección de informes y se vio que muchos eran muy instructivos e interesantes para un lego en la materia. Sin embargo, no estaba claro que pudieran transformarse fácilmente en programas de acción.

44. Grupos de expertos y grupos de múltiples partes interesadas: las reuniones de grupos de expertos y las consultas con múltiples partes interesadas son foros extremadamente útiles, pero por lo general han tenido carácter excepcional. A falta de una estrategia global para la solución de las cuestiones o problemas detectados, no se han podido realizar progresos constantes en la acumulación de resultados de reuniones sucesivas.

45. Proyectos de asistencia técnica: la eficacia de la asistencia técnica ha sido desigual. En primer lugar, la denominación se presta a confusión: estudios, productos informativos y actividades realizadas en red se han presentado como proyectos de asistencia técnica simplemente porque recibían financiación externa. Los resultados de los proyectos terminados son desiguales. A continuación se resumen las observaciones de primera mano efectuadas por la evaluación mediante misiones sobre el terreno o entrevistas telefónicas con las partes interesadas de algunos proyectos.

Cuadro 5

Observaciones de la evaluación sobre proyectos específicos

Proyecto	Actividades	Observaciones
Minería y minerales		
Iniciativas de base comunitaria para la producción sostenible de productos básicos en zonas afectadas por los cierres de minas	<ol style="list-style-type: none"> Modelo económico para la provincia de Espinar, utilizando programas informáticos de la UNCTAD Capacitación de mineros que habían perdido su puesto de trabajo para que pudieran dedicarse a otras actividades económicamente viables (curtidos) 	El proyecto alcanzó la mayoría de los objetivos fijados y fue bien acogido por la población local y las autoridades que estaban entonces en el poder. Pero el nuevo Gobierno no ha seguido adelante con esta iniciativa, que ha tenido tan solo carácter esporádico.
Asociación para un desarrollo y una minería económicamente sostenibles	<ol style="list-style-type: none"> Una reunión anual en cada región (África y América Latina) Apertura de un sitio web de redes regionales en América Latina 	El proyecto nació muerto en África. Según el asociado local SEAMIC (Centro de Recursos Minerales del África Meridional y Oriental), la Red Minera Africana no tuvo éxito por sus grandes coincidencias con la Asociación Minera Africana, apoyada por los ministerios en el marco de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). Tampoco la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), que tenía su propia red dedicada a la minería, estuvo demasiado interesada en promover una red que abarcaba otras regiones africanas. El papel de la UNCTAD en este proyecto parece

Proyecto	Actividades	Observaciones
		haber sido sobre todo testimonial, aportando la credibilidad y la capacidad de convocatoria propias de una organización de las Naciones Unidas.
Proyecto de la Cuenta para el Desarrollo; gestión de recursos	1. Publicación: <i>Challenges of Mineral Wealth and Resource Endowment Toolkit</i> 2. Publicación: <i>Socio-economic Impact of Mining: Synthesis of Four Case Studies</i>	Estudios de casos en cuatro países: Chile, Ghana, Perú y República Unida de Tanzania. La entidad asociada, el Consejo Internacional de Minería y Metales, considera que los resultados han sido muy positivos y planea varios proyectos piloto basados en la experiencia de esos estudios. Sin embargo, algunos estudios de casos todavía no se han publicado debido a demoras en la UNCTAD.
		No está clara la contribución de conocimientos técnicos de la UNCTAD a la preparación del contenido (excepto en el estudio sobre Chile). Con todo, el Consejo Internacional de Minería y Metales subraya la importancia de la participación de la UNCTAD por tratarse de un organismo de las Naciones Unidas. Tampoco están claros los planes futuros de la UNCTAD en este sector, ya que no dispone de personal especializado y familiarizado con el sector de los minerales y minería.
Productos básicos agrícolas		
Fomento de la sostenibilidad de la producción de algodón en el África occidental	1. Estudio y seminario regional sobre el sector del algodón en ocho países 2. Plan de acción para el desarrollo del sector a nivel regional	Se han realizado varios estudios sobre la cuestión del algodón y los problemas son distintos en cada uno de los ocho países. Debería haberse prestado especial atención a cuestiones fundamentales como la influencia de la estructura de la industria, las experiencias de privatización, la transmisión de precios, la competitividad regional, la facilitación de la inversión y los perjuicios derivados de la importación de prendas usadas. Asimismo, no ha habido ningún vínculo entre el estudio y la adopción de nuevas medidas, como el seminario sobre financiación o las reuniones de grupos de múltiples partes interesadas, ni se han desarrollado ulteriores proyectos.
Asociaciones para fomentar la capacidad de los agricultores de países en desarrollo de abastecer los mercados internacionales mediante el	1. Capacitación de grupos de productores para que puedan cumplir las normas oficiales y comerciales de los mercados de exportación en el caso de determinados productos (por ejemplo, los mangos en Ghana)	Según los documentos de la UNCTAD, el proyecto tuvo un éxito considerable ayudando a la asociación de agricultores PAMPEAG a exportar productos a la Migros y los miembros de la asociación consiguieron enormes beneficios financieros (tres veces), lo que les permite sufragar los gastos escolares y otras necesidades básicas. Sin embargo, los beneficiarios de Ghana entrevistados por la evaluación no estuvieron de acuerdo con la afirmación de la UNCTAD de

Proyecto	Actividades	Observaciones
establecimiento de vínculos	2. Capacitación en temas relacionados con la seguridad y la calidad, como las buenas prácticas agrícolas y las buenas prácticas de fabricación	que el proyecto había sido un gran éxito. Dichos beneficiarios dijeron que no hubo absolutamente ninguna contribución de la UNCTAD, aunque sí tuvo una mayor intervención el Programa Suizo de Promoción de Importaciones (SIPPO). Todos los costos del proyecto fueron sufragados por los beneficiarios, incluida la visita a Suiza para verificar los primeros envíos de prueba a la Migros. La Migros interrumpió el proyecto (por un cambio de dirección en Zurich) y ni la UNCTAD ni el SIPPO lo mantuvieron.
Apoyo al sector de la horticultura en Mozambique para facilitar la comprensión y el cumplimiento de las normas de los supermercados comerciales		El proyecto todavía está en ejecución. Sin embargo, se han comunicado retrasos y se ha dicho que las medidas adoptadas por el país anfitrión no resultaron satisfactorias. En general, hay quejas y discrepancias acerca de la forma en que se ejecutaba el proyecto. El beneficiario dijo que el apoyo de la UNCTAD no resultaba satisfactorio y que otros proyectos en curso que se ocupan de las medidas sanitarias y fitosanitarias y están financiados por donantes consiguen mejores resultados.
Cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias y las normas de seguridad agroalimentaria en la región del Pacífico	<p>1. Seminarios subregionales y estudio del "cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias y costos de la seguridad agroalimentaria y criterios de calidad en algunos países menos adelantados del Pacífico: Islas Salomón, Samoa y Vanuatu"</p> <p>2. Misión de asesoramiento sobre el costo del cumplimiento de la normativa y seminarios de fomento de la capacidad para Vanuatu</p>	Este proyecto es el primero que lleva a cabo la UNCTAD en pequeños Estados insulares y Estados sin litoral, que anteriormente habían quedado fuera de su radio de acción. El proyecto pudo poner de relieve los problemas de los pequeños Estados insulares para acceder a los mercados internacionales y sensibilizar a las partes interesadas tanto en el plano nacional como en el extranjero para que adoptaran un enfoque global que permitiera reforzar los sistemas de cumplimiento de las normas de exportación. Gracias a los resultados obtenidos, Vanuatu y otros Estados insulares del Pacífico se benefician del programa sobre productos básicos de la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico.
Temas intersectoriales		
Apoyo al desarrollo de bolsas de productos básicos	1. Se estableció con éxito en la India una bolsa de múltiples productos básicos y luego se crearon otras bolsas siguiendo el mismo modelo. El Gobierno ha adoptado medidas reguladoras basadas en materiales de investigación y mejores prácticas compartidas por la	Las bolsas de productos básicos en la India han dado unos resultados financieros espectaculares y la UNCTAD recibe por ello mucho crédito incluso aunque haya transcurrido mucho tiempo después de su intervención. Sin embargo, la colaboración se ha interrumpido desde que se terminó el proyecto, mientras surgían nuevos tipos de problemas. Por ejemplo, cuestiones relativas a la convergencia de los mercados financieros y los mercados de productos básicos

Proyecto	Actividades	Observaciones
	<p>UNCTAD y es inminente el nombramiento de un regulador independiente para los mercados de futuros</p> <p>2. Intervenciones similares han permitido establecer bolsas o marcos normativos en Kazajstán y África</p>	<p>al contado, la coincidencia de facultades reguladoras en los organismos financieros y agrícolas, y las diferencias fundamentales entre los productos básicos y los productos financieros como tipos de activos, exigen todas ellas nuevas investigaciones y la adopción de nuevas medidas para lograr un equilibrio entre los beneficios financieros derivados de los índices de los mercados y los de los precios de mercado de los productos correspondientes. La UNCTAD tiene que abordar estas nuevas cuestiones.</p>
<p>El comercio y la financiación del petróleo y el gas en África</p>	<p>1. Organización de un evento internacional de tres días de duración (con más de 200 participantes) en países voluntarios de África</p>	<p>Este evento, celebrado durante 12 años consecutivos, es la actividad más destacada de África en el sector. Se trata de una de las iniciativas más populares y constantes de la UNCTAD, financiada íntegramente por el sector privado y los gobiernos anfitriones. Sin embargo, depende básicamente del trabajo de tres funcionarios y podría tener una mejor relación costo-eficacia.</p>
<p>Cuestiones selectas relativas a los productos básicos en el contexto del comercio y el desarrollo</p>	<p>1. Estudio de los costos de la seguridad agroalimentaria y del cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias en tres de los países menos adelantados de África: Guinea, Mozambique y República Unida de Tanzania</p> <p>2. Estudios sobre cómo paliar los efectos negativos de la inestabilidad de los precios de los productos básicos y la gestión de la oferta</p>	<p>Se llevaron a cabo estudios de los costos del cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias en tres países y sus resultados se difundieron por medio de seminarios nacionales. Basándose en esas conclusiones, el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC) de la OMC estuvo de acuerdo en prestar asistencia a proyectos de seguimiento para Guinea y Mozambique. El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y el ComMark Trust participaron en la financiación del proyecto para Mozambique. Sin embargo, en las misiones sobre el terreno llevadas a cabo en la República Unida de Tanzania, los evaluadores no pudieron conseguir respuestas ni reacciones relativas al proyecto y además ni los funcionarios del Ministerio de Comercio ni el jefe del organismo encargado de las normas sanitarias y fitosanitarias tenían conocimiento de que la UNCTAD hubiera realizado un estudio sobre los costos del cumplimiento de dichas normas.</p> <p>El estudio sobre los problemas de los productos básicos fue realizado por una universidad francesa y terminado en 2007. Sin embargo, debido a la falta de apoyo de los donantes, los jefes de la Subdivisión por continuar esa iniciativa, este estudio quedó limitado al plano académico.</p>

Proyecto	Actividades	Observaciones
Iniciativa de Sostenibilidad de los Productos Básicos	1. La Subdivisión interrumpió el proyecto a mitad de camino	Hubo discrepancias entre los asociados participantes en la ejecución acerca del contenido y la puesta en práctica del proyecto y por último éste fue transferido a la Subdivisión de Comercio y Medio Ambiente a petición de los asociados. Mientras tanto, la labor que realiza la Subdivisión de Productos Básicos acerca del portal de afirmaciones de sostenibilidad ha pasado a ser parte del programa sobre todos los productos básicos de la Unión Europea y de los países de África, el Caribe y el Pacífico.

Fuente: Valoraciones basadas en documentos, misiones sobre el terreno, reuniones y teleconferencias.

46. Para ser justos con la UNCTAD, varios países no parecen tener interés real ni voluntad política para aplicar las medidas y los cambios estructurales tan necesarios en el área de los productos básicos. Por desgracia, no hay ninguna disposición ni mecanismo para incluir una evaluación de los esfuerzos desplegados y las medidas adoptadas por los países y las regiones sobre la base de su relación con la UNCTAD. A falta de dicha evaluación, el veredicto acerca de la eficacia de la UNCTAD será necesariamente incompleto.

VII. EFICIENCIA

A. Terminación de actividades

47. Aunque la Subdivisión ha emprendido un gran número de actividades, ha habido algunos problemas en la ejecución o terminación de proyectos, en los documentos de las investigaciones, en algunos productos informativos fundamentales y en algunos proyectos de cooperación técnica. En algunos casos, los proyectos fueron abortados o interrumpidos cuando ya se habían iniciado algunas actividades.

48. Investigación y análisis: sin contar el material informativo, los análisis de mercados, las estadísticas y el material de capacitación y los documentos oficiales, durante 2004-2007 la Subdivisión produjo 42 informes analíticos y de investigación. Según el informe sobre las actividades correspondiente a 2007, solo se han terminado o publicado 11 de los 25 informes analíticos previstos. Para el bienio 2008-2009, varios de los productos analíticos previstos todavía no se han iniciado y otros productos arrastrados de períodos anteriores no han avanzado lo suficiente. El personal ha mencionado la falta de liderazgo y de orientación como razón principal de esta menor eficiencia.

Cuadro 6

Terminación de documentos analíticos y de investigación, por tema

Documentos de investigación por áreas de trabajo	2004	2005	2006	2007	2007 pendientes
Gestión del riesgo y financiación	1	5	4	3	4
Información y transparencia de los mercados	1	4	3	7	2
Diversificación y gestión de los recursos	1	5	4	-	4
Generalidades/otros asuntos	-	-	3	1	4
Total	3	14	14	11	14

Fuente: Datos compilados a partir de un *aide mémoire* facilitado por personal de nivel superior de la Subdivisión.

49. Productos informativos: la preparación de productos informáticos sobre los mercados es la que se ha visto más perjudicada, sobre todo después de 2007. Se han interrumpido publicaciones fundamentales como *The Commodity Dependency Atlas* y *The Handbook of Mineral Statistics*, e incluso el tremendamente popular INFOCOMM va bastante retrasado en la puesta al día de su contenido desde 2006. De los 40 perfiles de productos básicos, tan solo 23 están completos, y son pocos los perfiles actualizados después de su primera versión. También el sitio web sobre productos básicos ha estado muy desatendido hasta hace muy poco.

50. Proyectos de asistencia técnica: en los dos últimos años, la Subdivisión de Productos Básicos abandonó algunos proyectos e iniciativas de alto nivel (la Iniciativa de Sostenibilidad de los Productos Básicos y la Iniciativa Mundial sobre los Productos Básicos), por motivos que generalmente tenían que ver con problemas personales o ideológicos con otras entidades de ejecución. Uno de los proyectos iniciados por la Subdivisión de Productos Básicos (la Iniciativa BIOFUELS) pasó a manos de la Subdivisión de Comercio y Medio Ambiente. En algunos proyectos (estudios sobre minería), a pesar de haberse terminado las actividades, hay demoras en la aprobación final y en la impresión de los documentos o publicaciones de fin de proyecto.

B. Productividad

51. Por lo general, la Subdivisión ha ido a la zaga de otras subdivisiones de su misma División en la prestación de asistencia técnica. Durante 2004-2007, la Subdivisión se hizo cargo de entre un 5 y un 10% de las prestaciones de asistencia técnica de la División, a pesar de que su plantilla representaba un 24% del total de la División. Las razones aducidas para explicar el descenso de productividad fueron la disminución de la financiación de los donantes y la infrutilización de los recursos humanos. La Subdivisión acusó la ausencia de tres personas: una dedicada a información sobre los mercados (a causa de un grave accidente); un funcionario especializado en financiación de los productos básicos (que fue destinado a otra subdivisión hasta marzo de 2009); y un puesto que se prestó (en 2008) a la Oficina del Secretario General. Y el apoyo de los donantes, ya de por sí escaso en lo que respecta a los productos básicos, se vio afectado por la falta de iniciativa de algunos altos cargos de la Subdivisión de carácter muy introvertido (como ellos mismos admitieron al ser entrevistados).

52. Mirando hacia el futuro, la baja productividad de la Subdivisión es muy preocupante si se analiza la fuerza de trabajo dedicada a cada tipo de actividad se observa una reducción acusada de la asignación de recursos desde 2004, y una reducción drástica en 2008-2009. Muchos funcionarios dijeron no haber sido consultados acerca del programa de trabajo y los presupuestos para 2008-2009 y a algunos no se les han asignado planes de trabajo oficiales para el bienio.

Cuadro 7

Asignación de fuerza de trabajo indicada en los planes de trabajo bienales, 2004-2009

Descripción de actividades/meses-hombre asignados en los planes de trabajo bienales	2004-2005		2006-2007		2008-2009*	
	PO	PO+RE	PO	PO+RE	PO	PO+RE
Documentación para reuniones	9	9	3,5	3,5	2	2
Servicios sustantivos de reuniones y negociaciones sobre productos básicos	12	12	12	18	1	1
Reuniones de expertos	8	10	6	8	4	4
Publicaciones periódicas	65	77	8	8	4	4
Publicaciones no periódicas	8	8	24	24	5	6
Otras actividades	32	42	31	31	-	-
Misiones consultivas	60	76	36,5	51	4	14
Cursos de capacitación, seminarios y talleres	50	83	14,5	22,5	0	0
Proyectos nacionales/internacionales	14	20	30	48	3	3
Total	258	337	165,5	214	23	34
Plantilla de jornada completa (excluidos los secretarios)	17	17	17	17	17	17
Utilización per cápita a lo largo del bienio (meses)	15,17	19,82	9,73	12,59	1,35	2,0

Fuente: Documentos de los planes de trabajo bienales facilitados a la evaluación, y el IMDIS.

* Los datos correspondientes a 2008-2009 se dan tal como figuran en los documentos y quizás sean incompletos.

PO = presupuesto ordinario; RE = recursos extrapresupuestarios.

C. Relación costo-eficacia

53. Un análisis de diversos proyectos indica que la mayor parte de los gastos corresponde a expertos externos. En varios casos, el personal de la UNCTAD se ha encargado de dirigir los proyectos, en vez de facilitar conocimientos especializados. No está claro en qué estrategia se basa esta "subcontratación" de proyectos; ¿está la Subdivisión de Productos Básicos adquiriendo gradualmente conocimientos especializados a nivel interno en temas como las normas sanitarias

y fitosanitarias y utilizando al mismo tiempo de manera provisional expertos externos? En tal caso tiene que haber un plan claramente definido para la adquisición de tales conocimientos especializados, que al final deberá reflejarse en la estructura de la organización. Pero no resulta económico responder a la demanda popular subcontratando expertos, dado que los gastos generales de administración de la UNCTAD son del 13%.

Cuadro 8

Desglose de gastos de los proyectos de la Subdivisión de Productos Básicos

Desglose de gastos	Gastos (dólares EE.UU.)	Porcentaje de los gastos totales
Expertos	843.339	25
Consultores, incluidos consultores nacionales	777.662	23
Capacitación	334.436	10
Viajes	346.526	10
Costos de misiones (personal de la UNCTAD)	373.874	11
Otros gastos	655.080	20
Total de gastos	3.330.917	100

Fuente: Datos sobre los gastos de diez proyectos, Sección de Presupuestos y Financiación de Proyectos.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

54. La labor de la UNCTAD en materia de productos básicos ha tenido que afrontar varios problemas externos e internos que han limitado sus resultados a pesar del gran número de actividades realizadas en cumplimiento del mandato resultante del Consenso de São Paulo. Ni la UNCTAD, ni sus colaboradores externos, incluidos los donantes, pudieron prever debidamente y señalar a las partes interesadas los rápidos cambios en los ciclos de expansión y contracción de los productos básicos durante este período, que fueron provocados por hechos sin precedentes y exigieron también respuestas sin precedentes. Lamentablemente, los problemas internos de la Subdivisión de Productos Básicos de la UNCTAD mermaron aún más su capacidad para responder a estos acontecimientos con la agilidad, la intensidad, la energía y la innovación necesarias.

55. Esta falta de preparación para abordar con rapidez los problemas planteados recientemente en el sector de los productos básicos ha sido el resultado de la negligencia colectiva de este sector por parte de los donantes (que ya habían visto cómo se perdía mucho dinero anteriormente en la ayuda al desarrollo), los países en desarrollo (que se habían confiado demasiado durante la anterior fase favorable de expansión) y dentro de la UNCTAD (por el aumento de la demanda de otras actividades distintas). Los productos básicos se convirtieron en un tema embarazoso después del fracaso de los modelos elaborados por la UNCTAD y basados en la intervención del Estado, la estabilización negociada de los precios y los acuerdos sobre la oferta, y la utilización de fondos de estabilización. La falta de apoyo de los donantes a los productos básicos en

general, y a la labor de la UNCTAD en este campo en particular, restó peso e importancia a los productos básicos dentro de la UNCTAD, lo que redundó en favor de otros temas como el análisis del comercio, las negociaciones comerciales y el medio ambiente.

56. Las enseñanzas de los últimos años ponen de relieve una vez más la enorme significación de los productos básicos en los países en desarrollo, sobre todo en los que dependen de esos productos (a excepción de los combustibles) para su desarrollo económico. Por consiguiente, la pertinencia de la labor de la UNCTAD en este campo está fuera de toda duda. Incluso a pesar de sus problemas internos, hay que decir en defensa de la UNCTAD que intentó francamente efectuar un análisis de los productos básicos desde la perspectiva del desarrollo y proponer mecanismos de mercado para afrontar sus problemas.

57. El poder de convocatoria de la UNCTAD y su neutralidad en cuanto institución de las Naciones Unidas dan una enorme credibilidad a sus deliberaciones sobre cuestiones fundamentales y esta es su principal ventaja que explica también la utilidad del trabajo realizado en relación con los productos básicos durante el período 2004-2007. A diferencia de los foros de negociación, las delegaciones de Estados miembros donantes y beneficiarios consideran muy útiles actividades tales como las reuniones de expertos para hacer libremente sugerencias, expresar preocupaciones y opiniones y deliberar en un plano intelectual sin herir abiertamente sensibilidades políticas.

58. El hecho de ser indispensable tiene consecuencias tanto positivas como negativas para la Subdivisión de Productos Básicos. Por una parte, hay otros actores que pretenden intervenir en este campo, poniendo en cuestión su autoridad en las cuestiones de productos básicos, mientras que, por otra, la Subdivisión puede hacer valer su prestigio y su neutralidad para promover numerosas iniciativas, dejando a otros las contribuciones técnicas que requieren una mayor experiencia directa en la materia. La solución ideal estaría a medio camino entre estas dos, porque la UNCTAD debería tener conocimientos sólidos en estas materias a fin de mediar en los procesos intergubernamentales y en los debates sobre productos concretos, aun cuando el aspecto negociador de su mandato no sea tan crucial como antes.

59. Sobre todo desde 2007 se ha hecho menos hincapié en los productos informativos sobre los mercados, a pesar de su utilidad, aceptación general y gran valor promocional para la labor de la UNCTAD en el campo de los productos básicos. Pese a que existen otras fuentes de información, la Subdivisión de Productos Básicos tiene varias posibilidades de dar un valor añadido a su trabajo estableciendo una serie de compilaciones analíticas básicas, pero muy útiles, sobre los productos básicos, fundadas en las estadísticas existentes. Este resultado está al alcance de la mano y la Subdivisión podría dar así mayor pertinencia, alcance y visibilidad a su labor.

60. En cuanto a la asistencia técnica, la UNCTAD debe afrontar una competencia real y agresiva y necesita ocupar una posición totalmente nueva, en vista de la presencia de otros actores con una larga experiencia, más presencia sobre el terreno y capacidad de ejecución, algunos de los cuales prestan también apoyo financiero y operativo.

61. El elemento humano ha tenido mucha importancia en el tipo de labor realizada. La calidad de las colaboraciones externas e internas se ha visto muy mermada en los dos últimos años, debido en parte a una ejecución ineficiente y en parte a las malas relaciones humanas.

La Subdivisión de Productos Básicos tampoco ha sabido presentar bien sus propuestas a los donantes. Su trabajo también se ha visto afectado por la falta de entusiasmo, moral y espíritu de equipo.

B. Recomendaciones

62. Desde la Conferencia de Accra en la XII UNCTAD se ha producido un cambio no solo de estructura sino también de mandato. La Subdivisión de Productos Básicos se ha convertido en una nueva Unidad Especial de Productos Básicos, que responde ante el Secretario General; el programa de trabajo para 2008-2009 sigue su curso y las propuestas presupuestarias para el bienio 2010-2011 están en avanzado estado de preparación. Por lo tanto, las recomendaciones de la evaluación van dirigidas a la nueva estructura y mandato, mientras que sus conclusiones se basan en las experiencias y resultados de años anteriores.

1. Pertinencia

63. La Unidad Especial de Productos Básicos tiene que ganarse su credibilidad tanto por su rigor analítico como por su capacidad de convocatoria en tanto que órgano de las Naciones Unidas. Por lo tanto, tiene que invertir más en el pilar de investigación y análisis. Si las restricciones de recursos humanos limitan la investigación, la Unidad podría explorar el otro extremo: dedicarse a organizar actos a alto nivel enarbolando la bandera de las Naciones Unidas. Este posicionamiento es viable a corto plazo pero a la larga restará competencia y credibilidad a la UNCTAD como líder en la promoción de ideas sobre los productos básicos.

64. La labor en materia de productos básicos debería centrarse más en las fases preliminares de la producción, o sea en la investigación y el análisis, y la Unidad debería revisar de manera crítica la prioridad dada a la cooperación técnica y prestar atención especial a proyectos destinados a ensayar nuevas ideas y enfoques innovadores sobre el terreno (basados en las investigaciones mencionadas) a fin de resolver problemas planteados por los productos básicos, en vez de seguir realizando proyectos convencionales sobre el terreno con ayuda de expertos externos.

2. Impacto y sostenibilidad

65. Para medir las contribuciones de la UNCTAD se requiere un enfoque más específico y basado en los resultados. El programa de trabajo de la unidad debería girar en torno a unos objetivos fundamentales, referentes a problemas y cuestiones concretos, una declaración de ideales, una hoja de ruta o estrategia y una preparación detallada de actividades que correspondieran a las estrategias previstas para cada problema o cuestión indicada.

66. La UNCTAD puede aumentar su impacto del modo siguiente:

- a) Centrando sus análisis comparativos en las experiencias y prácticas de diversos países y aprendiendo de la experiencia para conseguir que las políticas en materia de productos básicos tengan un mayor impacto sobre el desarrollo;

- b) Profundizando en los análisis de determinados productos básicos mediante la colaboración con otras entidades que conozcan mejor determinados productos y no teniendo reparo en compartir competencias y visibilidad;
- c) Creando capacidad institucional para la preparación de estrategias sostenibles en materia de productos básicos mediante multiplicadores locales, instrumentos de aprendizaje basados en Internet y el Instituto Virtual;
- d) Aumentando su participación en las políticas nacionales de fomento de los productos básicos a través de los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas.

67. Las actividades de asistencia técnica han de tener una escala y un alcance suficientes para poder producir impactos. La Unidad debería centrarse en algunos importantes proyectos multidisciplinarios como el programa de la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico, que podrían aprovechar las especializaciones colectivas de la Unidad de manera sostenida durante un tiempo suficiente para tener impacto. Deberían incrementarse las actividades de formación relacionadas con los productos básicos, en asociación con el Instituto Virtual, enseñando a las autoridades responsables a formular estrategias apropiadas.

3. Eficacia

68. La Unidad Especial de Productos Básicos debería tener una estrategia operacional clara para establecer su menú y secuencia de actividades para alcanzar un objetivo concreto dentro de su mandato; de lo contrario, la mayoría de actividades quedarán aisladas y sin conexión entre sí. Los planes de trabajo deberían tener un régimen integrado de actividades que empezara con el análisis y terminara con la asistencia técnica a nivel nacional de manera que quedaran incluidos por lo menos los principales productos básicos.

69. Investigación y análisis:

- a) Habría que reactivar y reorientar publicaciones periódicas como *The World Commodities Survey* o crear un nuevo informe emblemático para llevar a cabo exámenes periódicos de los productos básicos principales en diferentes regiones geográficas, utilizando estadísticas ya compiladas por otras fuentes. Los Estados miembros se beneficiarían sobre todo de estudios sobre las mejores prácticas, que les dieran una orientación útil sobre cómo otros países o regiones en situaciones similares o comparables han conseguido afrontar los problemas relacionados con los productos básicos.
- b) Asociaciones: la Unidad Especial de Productos Básicos debería establecer acuerdos de investigación con importantes grupos de estudio de todas las regiones, preferiblemente miembros de la Red Mundial de Grupos de Estudio sobre el Desarrollo, ya lanzada por la UNCTAD, a fin de situarse en posición de vanguardia en su labor analítica. La Unidad debería aprovechar también esas asociaciones para compensar sus desequilibrios en las especializaciones disponibles sobre productos básicos.

- c) Concentración en los productos: si bien la Unidad no puede ser especialista en todo tipo de productos, tampoco puede desatender productos fundamentales como el algodón, el café y el cacao, que tienen una importancia crucial para un gran número de países menos adelantados y amplias repercusiones en la reducción de la pobreza.

70. Los grupos de expertos y las reuniones de múltiples partes interesadas pueden resultar más eficaces si se adopta un objetivo cuatrienal para cada uno de los principales productos básicos y se utilizan dichas reuniones para ir dedicándose sucesivamente, con una perspectiva de cuatro años, a la detección de problemas, las deliberaciones sobre alternativas, el examen de opciones concretas y el intercambio de experiencias. Esa es una oportunidad que la Unidad no puede desaprovechar. Asimismo las reuniones pueden ser más fructíferas si se introducen los cambios siguientes:

- a) Grupos desagregados que se ocupen de distintos productos básicos: no todos los temas o los productos tienen la misma importancia para todos los participantes en las reuniones de grupos de expertos, por lo que sería útil después de las sesiones plenarias, crear grupos desagregados más homogéneos para tratar cuestiones específicas de algunos productos con todo detalle.
- b) Deberían generarse mensajes e instrumentos clave para fijar prioridades en la investigación, el diálogo en los países y la asistencia técnica, tanto a nivel nacional como regional. Deberían hacerse progresos de una reunión a otra: al final de cada reunión los países deberían hacer balance de las medidas adoptadas para abordar esas cuestiones, los cambios introducidos en las políticas, la asistencia técnica solicitada y los recursos financieros movilizados.

71. Alianzas externas: debería darse gran prioridad a limar asperezas y tender nuevos puentes con los asociados y aliados fundamentales, ya que la calidad de las relaciones externas ha bajado mucho en los últimos años. La UNCTAD debería jugar la carta de la "legitimidad" de manera efectiva para dar credibilidad y visibilidad a sus asociados, y beneficiarse al mismo tiempo de la presencia de ellos sobre el terreno, su proyección exterior y su capacidad de financiar ideas y actividades de vanguardia de la UNCTAD, este planteamiento sería un éxito seguro.

72. Alianzas internas: no es práctico pretender que la Unidad tenga la especialización exclusiva en las actividades relacionadas con los productos básicos, dadas las múltiples facetas que presentan los problemas. Sin embargo, puede haber coincidencias constructivas, en que diferentes subdivisiones trabajen desde su propia perspectiva logrando una convergencia de todos los conocimientos técnicos de la UNCTAD para abordar esos problemas. Por lo menos la Unidad podría aprovechar las ventajas colectivas de diversas subdivisiones o dependencias de la UNCTAD para la producción de documentos de investigación, reuniones y talleres sobre todas las cuestiones relacionadas con los productos básicos, a fin de evitar repeticiones y duplicaciones innecesarias.

73. Indicadores de resultados: para la medición de los resultados deberían utilizarse indicadores relativos a los beneficiarios que reflejaran debidamente la contribución y la esfera de influencia de la UNCTAD. A ese respecto, se proponen algunos indicadores básicos, objetivos y claramente atribuibles:

- a) Número de países en desarrollo de pendientes de productos básicos que han formulado políticas concretas para aumentar la capacidad de resistencia de los sectores de los productos básicos sobre la base de actividades de la UNCTAD;
- b) Número de países que han conseguido asistencia técnica de la UNCTAD para la formulación de políticas alternativas en los sectores de los productos básicos;
- c) Número de proyectos de desarrollo de estrategias nacionales o regionales para productos concretos desarrollados y ejecutados por la UNCTAD y sus asociados;
- d) Número de responsables políticos y partes interesadas de los Estados miembros que han recibido formación en lo que respecta a los productos básicos y las estrategias de desarrollo.

74. Organización: la clave del éxito de la Unidad Especial de Productos Básicos radica en elegir a la persona adecuada como nuevo jefe de la Unidad. Este jefe tendría que:

- a) Volver a motivar al personal y reasignarlo a los diversos temas para equilibrar las contribuciones a las estrategias de desarrollo de los productos básicos y los servicios de información comercial, y en lo posible volver a la estructura anterior basada en grupos temáticos intersectoriales en sustitución de la actual estructura vertical basada en grupos de productos.
- b) Recuperar el prestigio de la Unidad como promotor de ideas sólidas sobre el terreno, presentando enfoques innovadores para abordar problemas relativos a los productos básicos.
- c) Lograr progresivamente una combinación equilibrada de economistas con estudios especializados en los productos básicos y el desarrollo, gestión de empresas, tecnología de la información y estadística. Asimismo, reequilibrar los puestos de categoría P3 y P4 a fin de ofrecer mayores posibilidades de ascenso al personal más antiguo.

75. Donantes: la falta de apoyo de los donantes a los trabajos preliminares en el sector de los productos básicos puede suponer un revés para la UNCTAD si desea adoptar enfoques innovadores de vanguardia. Los donantes deberían apoyar la elaboración y la puesta a prueba de nuevas ideas y a la UNCTAD debería permitírsele aprender de los fracasos y de la experiencia. Sin embargo, pueden exigir con toda justicia que la UNCTAD no se limite a reciclar viejas ideas y adopte realmente nuevos enfoques colaborativos.

76. Beneficiarios: en Accra los beneficiarios expresaron su decepción por lo inadecuado que era el trabajo de la UNCTAD en el sector de los productos básicos cuando se trataba de afrontar los principales problemas de las partes. Sin embargo, tampoco se han mostrado muy decididos a nivel nacional. Muchos países no han intervenido de manera activa y tienen que definir con mayor claridad sus prioridades en materia de productos básicos y demostrar cuáles son sus compromisos. Mientras tanto, no deberían ejercer excesiva influencia sobre los procedimientos internos ni intentar gestionar hasta los más mínimos detalles de las instituciones que les prestan servicios (véanse por ejemplo, los textos prescriptivos de Accra sobre la Unidad Especial) y

deberían confiar en la prudencia del Secretario General para tratar cuestiones de organización teniendo presentes los intereses de los Estados miembros.

77. En conclusión, las actuales circunstancias imperantes en los mercados mundiales, el mandato de Accra y la reestructuración de la Unidad Especial de Productos Básicos ofrecen a la UNCTAD una oportunidad sin precedentes para reclamar y recuperar su condición de líder en la promoción de ideas sobre cuestiones del desarrollo relacionadas con los productos básicos, que es una esfera de acción todavía no reivindicada por otras entidades. La UNCTAD debe aprovechar su posición de neutralidad y su disonancia cognitiva, que han sido ciertamente sus puntos fuertes, para galvanizar a los Estados miembros y a los donantes a fin de que sus políticas e intervenciones en el sector de los productos básicos redunden en beneficio del desarrollo. La oportunidad existe y la responsabilidad ha sido asumida al más alto nivel de la secretaría. Se han creado nuevas expectativas y ahora la Unidad Especial de Productos Básicos tiene que saber cumplir su mandato ampliado de manera eficaz y ejemplar.
