

**Informe del Grupo de Personalidades Eminentes**

**FORTALECIMIENTO DEL PAPEL DE  
LA UNCTAD EN EL DESARROLLO  
Y SU IMPACTO**



Naciones Unidas

UNCTAD/OSG/2006/1

---

## **Prefacio del Secretario General de la UNCTAD**



En octubre de 2005, nombré el Grupo de Personalidades Eminentes para que me asesoraran a título personal sobre la forma de fortalecer el papel de la UNCTAD en el desarrollo y su impacto. El Grupo examinó las estrategias que la UNCTAD podría seguir para desempeñar su misión de desarrollo y los mandatos contenidos en el Plan de Acción de Bangkok y en el Consenso de São Paulo.

Me complace compartir el informe del Grupo con los Estados Miembros, y celebro esta valiosa aportación al proceso de revitalización de la UNCTAD. Estoy convencido que el informe aportará grandes beneficios a la Organización. Se trata de un documento reflexivo e innovador. Ofrece además una serie de propuestas pragmáticas destinadas a fortalecer el funcionamiento de la UNCTAD. Espero sinceramente que los Estados Miembros consideren con atención el informe, que está siendo revisado también en la Secretaría. Trabajaré en estrecha cooperación con los Estados Miembros con el fin de fortalecer el papel de la UNCTAD en el desarrollo y su impacto.

---

Quisiera expresar mi agradecimiento a la Presidencia y a los miembros del Grupo su sabia aportación y su dedicación a esta tarea. Con su trabajo han hecho una valiosa contribución al futuro de la UNCTAD y a la causa del desarrollo en general. Mi agradecimiento se hace también extensivo a los asesores superiores del Grupo de Personas Eminentes y al personal de la Secretaría por la importante ayuda aportada a su trabajo.

Espero continuar las relaciones con el Grupo en interés de la UNCTAD y de la causa del desarrollo.



Supachai Panitchpakdi  
Secretario General de la UNCTAD

---

## **Carta de envío de la Presidencia del Grupo**

Estimado Dr. Supachai,

Le remito adjunto el informe del Grupo de Personalidades Eminentes, titulado "Fortalecimiento del papel de la UNCTAD en el desarrollo y su impacto". El Grupo ha cumplido con este trabajo los objetivos fijados en su mandato.

Durante los últimos seis meses, el Grupo se reunió oficialmente tres veces. Entre esas reuniones celebró intercambios oficiosos y las personalidades eminentes presentaron sus respectivas aportaciones por escrito al informe.

El Grupo celebró también extensos intercambios de opiniones con un gran número de embajadores y coordinadores regionales en Ginebra. Nuestro trabajo se benefició además de un documento preparado por el Excmo. Sr. Boutros Boutros-Ghali, ex Secretario General de las Naciones Unidas, en su calidad de Presidente de la Junta del Centro del Sur. Queremos expresar nuestro agradecimiento por todas estas aportaciones.

Nuestro trabajo no hubiera sido posible sin el gran apoyo que recibimos. Los Gobiernos de Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Noruega, Suecia y el Reino Unido hicieron generosas contribuciones financieras. La Oficina de la Presidencia de Finlandia, el Instituto Fernando Henrique Cardoso y el Foro Boao para Asia también hicieron contribuciones en especie. Las Misiones Permanentes de Austria, los Países Bajos y el Pakistán en Ginebra acogieron las consultas celebradas entre los miembros del Grupo y los embajadores y coordinadores regionales.

---

Quisiera también darle las gracias, Dr. Supachai, en mi propio nombre y en nombre de los demás miembros del Grupo por habernos confiado esta importante tarea. Nuestra labor se benefició asimismo de su visión estratégica acerca de la UNCTAD, y a todos nos impresionó la fortaleza de su compromiso con la causa del desarrollo.

Quisiera también dejar constancia de nuestro agradecimiento a todos aquellos que contribuyeron en los últimos seis meses a nuestro proceso de reflexión y estudio, en particular a nuestros respectivos asesores. Nuestro agradecimiento se extiende asimismo al Coordinador del Grupo, el Sr. James Zhan, y al Sr. Jörg Weber por su apoyo sustantivo y su apoyo administrativo.

El Grupo se complace en hacer esta contribución al fortalecimiento del papel de la UNCTAD en el desarrollo y su impacto. Seguiremos con gran interés la evolución de la situación y tendríamos mucho gusto en hacer otras aportaciones a los futuros trabajos de la UNCTAD si así se nos pide.



Fernando Henrique Cardoso  
Presidente, Grupo de Personas Eminentes

---



## Miembros del Grupo de Personas Eminentes



**FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**  
(Presidente del Grupo)

- Ex Presidente de la República Federativa del Brasil
- Presidente del Grupo de Personalidades Eminentes encargado de examinar las relaciones entre las Naciones Unidas y la sociedad civil
- Miembro de la Comisión de las Naciones Unidas para el empoderamiento jurídico de los pobres



**DR. GRO HARLEM BRUNDTLAND**

- Ex Primera Ministra de Noruega
- Ex Directora General de la Organización Mundial de la Salud
- Presidenta de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
- Miembro de la Comisión de las Naciones Unidas para el empoderamiento jurídico de los pobres



**JAGDISH BHAGWATI**

- Catedrático de Economía y Derecho de la Universidad de Columbia
- Miembro del Grupo Consultivo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Proceso de la NEPAD
- Antiguo Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre Globalización



**JOAQUIM ALBERTO CHISSANO**

- Ex Presidente de la República de Mozambique
  - Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas a la Cumbre Mundial de 2005
  - Actual Presidente del Foro África de Antiguos Jefes de Estado y de Gobierno Africanos
-



**TARJA HALONEN**

- Presidenta de la República de Finlandia
- Copresidenta de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización
- Copresidenta de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas



**YONGTU LONG**

- Secretario General del Foro de Boao para Asia
- Ex Viceministro de Comercio Exterior y Cooperación Económica de China
- Ex Representante Jefe para las negociaciones comerciales de China



**BENJAMIN MKAPA**

- Ex Presidente de la República de Tanzania
- Copresidente de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización
- Miembro de la Comisión de las Naciones Unidas para el empoderamiento jurídico de los pobres
- Miembro del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente



**LAWRENCE H. SUMMERS**

- Presidente de la Universidad de Harvard
  - Ex Secretario del Tesoro (Ministro de Hacienda) de los Estados Unidos de América
  - Ex Vicepresidente de Economía para el Desarrollo y Economista Jefe del Banco Mundial
-



## Índice

	<b>Página</b>
<b>Prefacio del Secretario General de la UNCTAD .....</b>	<b>iii</b>
<b>Carta de envío de la Presidencia del Grupo .....</b>	<b>v</b>
<b>Miembros del Grupo de Personas Eminentes.....</b>	<b>viii</b>
<b>Resumen .....</b>	<b>xiii</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I. La razón de ser de la UNCTAD y la causa del desarrollo .....</b>	<b>3</b>
A. El nuevo contexto del desarrollo.....	3
B. El historial de la UNCTAD .....	7
C. La erosión gradual del papel de la UNCTAD .....	8
D. Cuestiones que exigen el compromiso de la UNCTAD .....	10
<b>Capítulo II. Posición y alianzas estratégicas.....</b>	<b>17</b>
A. Consecuencias para la UNCTAD de la reforma del sistema de las Naciones Unidas .....	17
B. Posición estratégica de la UNCTAD .....	22
C. Racionalización de las relaciones con otras organizaciones internacionales .....	25
D. Participación efectiva de los interesados en el desarrollo .....	28
<b>Capítulo III. Aumento de la eficacia y la eficiencia de la UNCTAD .....</b>	<b>31</b>
A. Investigación y análisis de políticas .....	31
B. Búsqueda de consenso a nivel internacional .....	34
C. Cooperación técnica .....	44
D. Creación de sinergias y coherencia.....	49

---

<b>Observaciones finales .....</b>	<b>51</b>
<b>Anexo 1. Mandato del Grupo de Personalidades Eminentes .....</b>	<b>53</b>
<b>Anexo 2. Agradecimientos.....</b>	<b>55</b>

---

## RESUMEN

Al Grupo de Personalidades Eminentes se le pidió que centrara su labor en la forma de mejorar la eficacia y la eficiencia del funcionamiento de la UNCTAD y de fortalecer su papel en el desarrollo y su impacto habida cuenta del Plan de Acción de Bangkok y del Consenso de São Paulo. En este informe se presenta el resultado de la labor del Grupo. El Grupo no ha adoptado un planteamiento holístico ni exhaustivo para llevar a cabo su tarea. Más bien propone una serie de ideas que abordan, en un marco coherente, los problemas y los retos con que se enfrenta la UNCTAD. Lo que el informe pretende es abordar las cuestiones estratégicas de la organización que reflejan la visión actual de los problemas de desarrollo y el nuevo entorno que presenta un mundo en vías de globalización. Lo que se pretende es presentar un informe orientado hacia el futuro con propuestas pragmáticas.

El informe está dirigido al Secretario General de la UNCTAD. Aunque algunas de sus propuestas corresponden a su ámbito de aplicación, otras exigirán consultas con los Estados miembros. En el caso de otras, la decisión corresponderá exclusivamente a los Estados Miembros y tal vez tengan que ser examinadas por el Secretario General de las Naciones Unidas en los foros adecuados.

Habida cuenta de su estudio, el Grupo ofrece las siguientes recomendaciones:

*Recomendación N° 1: La UNCTAD debería asumir un papel de liderazgo en la determinación y análisis de las cuestiones emergentes clave, como la "ayuda al comercio", la disponibilidad de especialistas y el "éxodo intelectual", y ofrecer un marco de inversiones para el desarrollo, y propugnar*

*soluciones pragmáticas a los retos de desarrollo más importantes de hoy y de mañana.*

*Recomendación N° 2: Todos los jefes de los organismos de las Naciones Unidas deberían firmar un pacto comprometiéndose a limitarse a las competencias básicas de sus respectivas organizaciones y a contribuir efectivamente a un planteamiento coherente de todo el sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países de conformidad con los objetivos de desarrollo del Milenio. A este respecto convendría disponer de un registro que abarcara los mandatos de todas las organizaciones y organismos especializados de las Naciones Unidas.*

*Recomendación N° 3: Deberían mantenerse y mejorarse las competencias básicas de la UNCTAD a fin de reflejar sus interconexiones intrínsecas. El agrupamiento o reagrupamiento de las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas bajo los epígrafes de Desarrollo, Medio ambiente y Asistencia Humanitaria no parece ser una forma eficaz de abordar las "cuestiones básicas de desarrollo económico".*

*Recomendación N° 4: La UNCTAD debería basarse estratégicamente en tres criterios principales: ventajas comparativas; diferenciación y complementariedad; e intervención estratégica y catalizadora, a fin de utilizar al máximo las ventajas de la organización para conseguir resultados de desarrollo.*

*Recomendación N° 5: La UNCTAD debería crear alianzas genuinas con las organizaciones internacionales y las entidades de las Naciones Unidas que ofrezcan complementariedades con sus propias actividades, fortaleciendo a tal efecto la cooperación y la coordinación a fin de evitar duplicaciones.*

---

*Recomendación N° 6: La UNCTAD debería aumentar la participación de la sociedad civil y del sector privado en su trabajo, prestando especial atención a las ONG y a las pequeñas y medianas empresas “populares” en los países en desarrollo.*

*Recomendación N° 7: La UNCTAD debería considerar la posibilidad de establecer una red mundial de grupos de estudio especializados en la promoción de políticas de desarrollo y adopción de estrategias en diferentes países, con el fin de intercambiar opiniones, experiencias y prácticas óptimas.*

*Recomendación N° 8: La UNCTAD debería mejorar la calidad y la coherencia de sus investigaciones y análisis de política, estableciendo a tal efecto un grupo consultivo de eminentes economistas especializados en desarrollo para revisar y prestar asesoramiento sobre sus principales productos de investigación.*

*Recomendación N° 9: La UNCTAD debería fortalecer sus principales productos de investigación y sus estudios importantes, limitar el número de publicaciones marginales, y asegurar una comunicación y una difusión efectivas para que lleguen a los planificadores de políticas de alto nivel.*

*Recomendación N° 10: Los Estados Miembros deberían superar las actitudes de confrontación, establecer un clima de confianza y crear un entorno armonioso que promueva un espíritu de cooperación para el desarrollo y de "éxito compartido".*

*Recomendación N° 11: El sistema de grupos puede resultar útil para la adopción de decisiones a nivel estratégico, pero deberían procederse con más flexibilidad en los debates de*

---

*los grupos de estudio y en el proceso para llegar a un consenso sobre cuestiones específicas de desarrollo para alcanzar soluciones pragmáticas.*

*Recomendación N° 12: La UNCTAD debería considerar la posibilidad de establecer un fondo fiduciario del Secretario General para financiar la participación de expertos de los países en desarrollo en las reuniones de la UNCTAD y aprovechar también para este fin los programas bilaterales de asistencia para el desarrollo.*

*Recomendación N° 13: El mecanismo intergubernamental de la UNCTAD debería ofrecer soluciones pertinentes y pragmáticas a los problemas de desarrollo. Los documentos finales podrían prepararse mediante un planteamiento sinérgico en cuatro fases y revestir, por ejemplo, la forma de inventarios de prácticas óptimas, listas de verificaciones, directrices indicativas, conjuntos de criterios/principios, y modelos marco.*

*Recomendación N° 14: Las reuniones intergubernamentales de expertos de la UNCTAD deberían convertirse en grupos permanentes de expertos, con un posible mandato de dos a cuatro años, cada uno de los cuales se centraría en cuestiones clave del desarrollo, con el objetivo claro de preparar unos documentos finales pragmáticos.*

*Recomendación N° 15: Las comisiones de la UNCTAD podrían beneficiarse de una simplificación, con una Comisión del Comercio y una Comisión de la Inversión, y una posible tercera comisión que se ocuparía de la tecnología.*

*Recomendación N° 16: Los debates de la Junta de Comercio y Desarrollo deberían enriquecerse con un período de sesiones interactivo con grupos de estudio sobre el*

---

*desarrollo económico. Su período de sesiones de alto nivel, que es ineficaz, debería sustituirse por un diálogo entre los interesados, o por un "foro mundial para el comercio, la inversión y el desarrollo".*

*Recomendación N° 17: Debería considerarse la posibilidad de celebrar la Conferencia cada dos años, centrándose cada vez en un amplio tema de desarrollo. Los preparativos de la Conferencia deberían reducirse y ser más eficaces.*

*Recomendación N° 18: La UNCTAD debería aumentar su participación en los mecanismos nacionales de asistencia técnica y programas regionales de desarrollo, en particular en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio.*

*Recomendación N° 19: La asistencia técnica de la UNCTAD debería aprovechar su excelencia técnica en cuestiones de política económica. Los más de 400 proyectos deberían reducirse a cuatro o cinco programas importantes de cooperación técnica centrados en temas generales, con el fin de optimizar su impacto y aumentar su eficacia y coherencia. La UNCTAD debería asimismo diversificar su base de financiación.*

*Recomendación N° 20: La UNCTAD debería considerar la posibilidad de establecer un órgano consultivo de asistencia técnica, integrado por representantes de la asistencia para el desarrollo y los organismos receptores, con el fin de asesorar al Secretario General sobre la formulación de estrategias institucionales de cooperación técnica y revisar el impacto de esta labor.*

---

*Recomendación N° 21: La UNCTAD debería garantizar la sinergia entre sus tres pilares, fortaleciendo su mecanismo central de coordinación vertical y horizontal. Podría asimismo crear equipos multidisciplinarios para responder eficazmente a las nuevas necesidades de los países en desarrollo. Y podría presentar ponencias a los ministros de los nuevos gobiernos sobre comercio, inversiones y tecnología inmediatamente después de un cambio de gobierno.*

---

## **Introducción**

1. La UNCTAD se encuentra en una encrucijada definida, como un conflicto creciente entre la realidad de su éxito y la percepción de su redundancia. La realidad es que la UNCTAD cuenta con una historia de éxitos que reflejan el cumplimiento de su mandato como primera organización internacional que aborda los problemas del comercio y el desarrollo. No obstante, ha surgido innegablemente la percepción de que hoy la UNCTAD carece de relevancia, eficacia e impacto.

2. Los miembros de este Grupo de Personalidades Eminentes desean reafirmar la historia de éxitos de la UNCTAD en sus esfuerzos de desarrollo en todo el mundo, poniendo al mismo tiempo de relieve la necesidad de renovar y revitalizar la organización, habida cuenta de los cambios en el mundo y de la evolución de las ideas en cuanto a las estrategias de desarrollo, el presente informe aborda por consiguiente tanto la historia como el futuro funcionamiento de la UNCTAD y se centra en la forma de fortalecer el papel de desarrollo y el impacto de la UNCTAD.



## **Capítulo I. La razón de ser de la UNCTAD y la causa del desarrollo**

### ***A. El nuevo contexto del desarrollo***

3. La UNCTAD se creó en 1964 para cumplir una misión de desarrollo. El mundo ha cambiado desde entonces. La división entre el Este y el Oeste tiene poco sentido después del derrumbamiento del muro de Berlín. El eje Norte/Sur sigue siendo una realidad, pero una realidad menos importante habida cuenta de la creciente diversidad entre los países en desarrollo. El estudio de una estrategia de desarrollo adecuada ha puesto claramente de relieve la sabiduría de los primeros defensores de la democracia política y los incentivos económicos. Las opiniones sobre el papel del entorno exterior en que deben actuar los países en desarrollo también han variado, desde verlo como una amenaza hasta considerarlo como una oportunidad.

4. La UNCTAD se creó para promover el desarrollo entre los nuevos países independientes, calificados de países "sin desarrollar" y países "subdesarrollados". Su finalidad era facilitar la integración de estas economías en la economía mundial mediante un planteamiento equilibrado. Esta razón de ser sigue siendo válida, ya que los problemas de desarrollo persisten.

5. Cuando se creó la UNCTAD, el mundo se encontraba en el punto álgido del conflicto entre el Este y el Oeste, y el Sur había surgido como una agrupación económica de países pobres frente al rico Norte. Los Estados miembros de la UNCTAD se clasificaron en grupos que reflejaban estas divisiones: el Grupo de los 77 (países en desarrollo, subdividido además en agrupaciones regionales), el Grupo B

(países desarrollados), el Grupo D (países de Europa central y oriental) y China.

6. Con el fin de la guerra fría, los antiguos países comunistas de Europa central y oriental han tratado de hacer una transición con éxito desde sus antiguos regímenes políticos y sistemas económicos. Algunos ingresaron en la Unión Europea. Otros se enfrentan con los problemas propios de sus particularidades; pero sus problemas y aspiraciones actualmente son en gran parte los mismos que los de otros muchos países en desarrollo del Sur.

7. El propio Sur ya no es el bloque político y económico monolítico que era en los años 60. Algunos países en desarrollo han hecho una transición con éxito a la prosperidad reciente del Norte; otros están en camino de hacerlo; pero hay otros que permanecen estancados e incluso más marginados aún. Los países en desarrollo de diferentes continentes y dentro de cada continente han tenido experiencias distintas e intereses diversos en cuestiones relacionadas con el comercio y la inversión internacional. Los países de Asia en general se han integrado mejor en la economía mundial. En África la situación es peor en general.

8. Pero aunque las necesidades, intereses y estrategias de desarrollo de los países en desarrollo pueden ser diferentes, estos países siguen, no obstante, ligados por el objetivo común de acelerar su desarrollo.

9. El mundo también ha evolucionado por lo que respecta a las ideas sobre las estrategias adecuadas para el desarrollo. En el momento en que se fundó la UNCTAD, las ideas acerca del desarrollo estaban fuertemente influenciadas por dos conjuntos de percepciones, uno con respecto a la

---

caracterización de la política nacional orientada al desarrollo y otro en relación con el entorno exterior que facilitaría o limitaría el desarrollo. Por lo que respecta a la primera percepción, las ideas sobre la teoría del crecimiento que dominaron la planificación y otras iniciativas a nivel de adopción de decisiones se centraron en la necesidad de aumentar el ahorro interno y complementar este esfuerzo con la atracción de capital oficial extranjero para acelerar y mantener el crecimiento. Se suponía además que estas tasas elevadas de crecimiento permitirían sacar a los pobres de su pobreza y darles un empleo remunerado: se trataba de una estrategia activa de desarrollo basada en el "tirón" de la economía, frente a la estrategia pasiva basada en el efecto de "filtración". En consecuencia, los países con planes explícitos de desarrollo centraron la atención desde el principio en la pobreza y en la "población".

10. Además de este enfoque en el crecimiento, los primeros teóricos del desarrollo en los años cincuenta y primeros sesenta, consideraron la cuestión de si los regímenes de gobiernos autoritarios, resultantes de una multitud de factores políticos e históricos, eran mejores o peores para el desarrollo que las democracias. Su preocupación era que la democracia plantease un "cruel dilema": a saber si permitirían acumular ahorro interno con la misma rapidez que los regímenes autoritarios. Esta teoría de que las "democracias son un obstáculo para el desarrollo" perdió fuerza cuando se vio más claramente que los regímenes autoritarios, entre otros inconvenientes, podían perseguir políticas equivocadas sin correctivos en las urnas, que los incentivos para el crecimiento serían mayores cuando a la libertad política se uniese un uso juicioso de la libertad económica, y que las democracias eran simplemente buenas en sí mismas.

---

11. Además, la elección de las estrategias de desarrollo en el momento en que se creó la UNCTAD reflejaba una visión pesimista del entorno exterior en que debía tratar de alcanzarse el desarrollo. En particular, hubo mucho "pesimismo de exportación" entre los teóricos más distinguidos del desarrollo, quienes creían que el sistema de comercio ofrecía posibilidades limitadas de comercio con beneficios para los países en desarrollo. También se tenía la impresión de que la integración en la economía mundial perjudicaría a los países en desarrollo en vez de ayudarlos. Además se consideraba que, las instituciones y políticas económicas internacionales de la época no propiciaban el desarrollo de los países en desarrollo.

12. Hoy día, se han abandonado en muchos países en desarrollo las actitudes de cautela con respecto al proceso de integración en la economía mundial, y en cambio son ahora algunos países desarrollados los que temen la integración con los países del Sur. El Sur pretende aumentar el comercio y la inversión extranjera, y considera el acceso a los mercados y el capital como una oportunidad que debe aprovecharse en un marco adecuado de política con el fin de utilizar al máximo estas oportunidades.

13. En años recientes, la comunidad del desarrollo en general ha venido reflexionando sobre los fundamentos y principios en que se basan unas estrategias adecuadas de desarrollo. Hoy revisten más importancia las cuestiones relacionadas con la esperanza de vida y las tasas de alfabetización, la salud, la enseñanza, los derechos humanos, la democracia, el medio ambiente y las cuestiones de género. Toda esta evolución se refleja claramente en los objetivos de desarrollo del Milenio.

---

14. La persistente magnitud y complejidad del desarrollo exige un nivel sin precedentes de cooperación internacional de alta calidad. Hoy día la creación de consenso, la cooperación internacional y las soluciones multilaterales a los problemas comunes son más necesarias y más inevitables que nunca. El Grupo considera que las organizaciones internacionales como la UNCTAD pueden y deben desempeñar un papel catalizador en la búsqueda del desarrollo a nivel nacional e internacional, utilizando las últimas técnicas de análisis de política y promoción.

### ***B. El historial de la UNCTAD***

15. Al evaluar el cumplimiento de los programas que han exigido todas estas transformaciones desde los años 60, la competencia de la UNCTAD debe juzgarse por sus resultados, más que a través del prisma de las percepciones actuales. Si se obra así, se ve claramente que la UNCTAD ha desempeñado un papel de liderazgo en varias esferas, al destacar y analizar cuestiones que con frecuencia alcanzaron posteriormente más relevancia en los foros internacionales de adopción de decisiones. Consideremos simplemente algunos de sus éxitos más notables:

- a. La UNCTAD desarrolló la idea del Sistema Generalizado de Preferencia (SGP);
  - b. La UNCTAD fue la primera en abordar la cuestión del comercio de servicios, que sólo posteriormente fue un tema central de los debates y negociaciones del GATT;
  - c. La UNCTAD, en una fase temprana, centró la atención en la cuestión de la progresividad arancelaria, un fenómeno que todavía persiste, e incluso indujo a los economistas
-

- internacionales a desarrollar la teoría influyente de la protección efectiva que tiene en cuenta la cuestión de la protección del valor añadido;
- d. La UNCTAD fue la primera en centrar la atención, ya en los años sesenta, en el comercio Sur-Sur, otro tema básico de las conversaciones comerciales de hoy día;
  - e. La UNCTAD también fue la primera en analizar la cuestión de la migración de la mano de obra especializada, con varios estudios sobre el "éxodo intelectual" desde los países en desarrollo, y organizó debates sobre las propuestas para hacer frente a esta cuestión con diversas medidas, como el cobro de impuestos a los migrantes con fines de desarrollo, cuestión que está volviéndose a examinar ahora en varios foros;
  - f. La UNCTAD hizo aportaciones sustantivas a los acuerdos sobre productos básicos como forma de abordar el problema persistente de la inestabilidad de ingresos de los países que dependen de uno o de unos pocos productos básicos.
16. La reputación de la UNCTAD ha sufrido debido a un conocimiento insuficiente de la totalidad de los logros de la institución. Al Grupo le complace corregir este olvido.

### ***C. La erosión gradual del papel de la UNCTAD***

17. Aunque la UNCTAD ha hecho ciertamente muchas aportaciones importantes, no puede negarse que ha perdido progresivamente su categoría de primera organización internacional que se ocupa de las cuestiones del comercio y el desarrollo en los foros mundiales. Parte del problema ha consistido en que sus funciones han sido asumidas
-

gradualmente por otras organizaciones. Por ejemplo, el GATT/OMC, que una vez estuvo considerado por los países en desarrollo como una especie de "club de ricos", que reflejaba sobretudo los intereses de los países desarrollados, se ha convertido en una institución más universal, y el número de sus miembros ha crecido exponencialmente desde los años sesenta, e incluye tanto países en desarrollo como economías en transición. Muchas de las ideas de la UNCTAD, como el trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo, han sido incorporadas en el GATT/OMC. El Banco Mundial y el PNUD también ha ampliado gradualmente sus actividades para abarcar esferas incluidas en el mandato de la UNCTAD.

18. La UNCTAD ha sufrido también por su propio carácter y por la forma en que lleva a cabo sus actividades. Por ejemplo, la labor normativa de la organización se caracteriza a veces por una actitud que conduce a ejercicios retóricos en vez de centrarse en soluciones pragmáticas del desarrollo y en las formas de aplicarlas.

19. El Grupo comprende que esta desafortunada situación puede explicarse en parte por la marginación progresiva de la UNCTAD. Pese al historial impecable de la UNCTAD en la preparación de excelentes análisis de política sobre cuestiones de desarrollo propias de su mandato, la UNCTAD ha quedado excluida de la configuración del marco institucional internacional que ha surgido para abordar las cuestiones de desarrollo en un mundo globalizado.

20. Se ha registrado un amplio debate sobre cuál debe ser la amplitud adecuada de los mandatos de la UNCTAD para negociar. Algunos han pedido que, al menos en las negociaciones comerciales mundiales, la UNCTAD vuelva a

---

su papel histórico. Sin embargo, a efectos prácticos, este mandato para negociar fue limitado por los propios Estados miembros en las conferencias celebradas en Colombia (1992) y en Sudáfrica (1996). Las negociaciones mundiales sobre finanzas, comercio e inversiones se llevan a cabo actualmente sobre todo en foros distintos de la UNCTAD.

21. Con estos antecedentes, el que la UNCTAD asuma un papel más importante en el futuro por lo que respecta a la formación de consenso, o incluso en las propias negociaciones, dependerá de su capacidad para llevar a cabo investigaciones y análisis de política de primera calidad sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo. La percepción de que la UNCTAD tiene realmente esta capacidad permitirá o no permitirá una formación de consenso y unas negociaciones eficaces, pero en todo caso es un requisito previo para revitalizar la institución. No será posible hacer progresos sin que la UNCTAD recupere su capacidad de liderazgo.

22. Evidentemente, la situación tiene que invertirse. Esto es posible. En el informe se explica como.

#### ***D. Cuestiones que exigen el compromiso de la UNCTAD***

23. El Grupo considera que la UNCTAD debería ser un centro de reflexión sobre cuestiones relacionadas con el desarrollo, basado firmemente en sus tres permisos de trabajo. Esta fue ciertamente la intención principal (aunque no la única) de los fundadores de la UNCTAD; y esta *raison d'être* sigue siendo probablemente la razón más poderosa por la que tiene sentido la idea de una UNCTAD renovada y con un nuevo enfoque.

---

24. Son muchas las esferas del desarrollo económico en que los análisis de política, los debates intergubernamentales y la asistencia técnica de la UNCTAD pueden seguir siendo decisivos. El Consenso de São Paulo y el Plan de Acción de Bangkok definieron claramente los mandatos de la UNCTAD para abordar los retos del desarrollo en las esferas del comercio, la inversión, la tecnología y las finanzas, con especial atención a las economías más pobres y más vulnerables (incluidos en particular los países menos adelantados (PMA) y África. Lo que la organización necesita es intensificar sus esfuerzos y tomar la iniciativa en algunas de las cuestiones emergentes. Entre éstas cabe mencionar las siguientes:

- a. *Estrategia de desarrollo.* Debería examinarse con una nueva perspectiva todo el concepto del desarrollo en el contexto de la globalización. El debate actual sobre la globalización y la liberalización se centra sobre todo en los "ganadores" y los "perdedores" del proceso, tanto entre Estados como dentro de cada Estado. Esto puede ayudar a comprender su impacto y a sacar conclusiones. Pero no basta. La UNCTAD haría bien en ampliar sus futuros análisis a las formas de conseguir lo que algunos han denominado un "éxito compartido" entre países. Además, está surgiendo una nueva geografía de relaciones económicas internacionales en la que, forzosamente, estarán cada vez más representados los países en desarrollo. La UNCTAD debería examinar también, en el contexto del desarrollo, las nuevas cuestiones relacionadas con la interacción entre el sistema internacional de comercio y el sistema internacional de finanzas, así como su interacción con las estrategias nacionales de desarrollo. Además, la UNCTAD debería examinar las cuestiones económicas básicas en el contexto más amplio del desarrollo, teniendo en cuenta algunos aspectos conexos,
-

como la enseñanza, el género, la salud, el medio ambiente, los derechos humanos y la migración.

- b. *Comercio y desarrollo.* La UNCTAD es el foro adecuado para ocuparse del factor del comercio en el desarrollo económico sostenible. El papel de la liberalización del comercio para promover las necesidades de desarrollo debe examinarse a fondo. Habrá que responder a algunas preguntas. Por ejemplo ¿Cuál es el contenido del concepto de "comercio justo"? ¿Cuál será el impacto sobre los países menos adelantados, muchos de ellos en África, de la liberalización agrícola si la Unión Europea y los Estados Unidos eliminan sus subsidios agrícolas y las barreras al comercio? La cuestión de los productos básicos es primordial para las economías de los países en desarrollo. La UNCTAD debería determinar formas innovadoras de abordar esta cuestión y garantizar los máximos beneficios para el desarrollo resultantes del comercio de productos básicos. La UNCTAD debería prestar especial atención a la ayuda a los países en desarrollo en la cuestión del acceso a los mercados de productos básicos, y ayudarles a añadir valor a sus productos básicos.
- c. *Ayuda al comercio.* La ayuda al comercio es otra importante esfera de reciente interés que la UNCTAD puede aclarar y en la que puede tomar la iniciativa. El programa de ayuda al comercio abarca diversas cuestiones que varían desde la asistencia técnica relacionada con el comercio y el fomento de la capacidad hasta el fortalecimiento de la capacidad productiva, la superación de los obstáculos al suministro y la infraestructura relacionada con el comercio, y la ayuda a los países en desarrollo para que puedan adaptarse a los procesos
-

resultantes de la liberalización del comercio. La UNCTAD tiene una amplia experiencia en estas esferas. La UNCTAD, cuyo mandato tradicional consiste en examinar algunas cuestiones como el comercio, el desarrollo y la ayuda como conceptos complementarios, es uno de los organismos que por su propia naturaleza deberían participar activamente en la iniciativa de la ayuda al comercio. La ventaja comparativa de la UNCTAD ha consistido en ofrecer a los países en desarrollo una perspectiva integrada sobre las estrategias y políticas de comercio y desarrollo, y en promover la coherencia a este respecto. La UNCTAD podría además reforzar su pertinencia en los debates e iniciativas sobre la ayuda al comercio promoviendo su cooperación con otras organizaciones y actores clave que desempeñan un papel activo en la asistencia relacionada con el comercio, como el PNUD y las comisiones regionales, en particular a nivel nacional y regional.

- d. *Personal especializado y desarrollo.* La UNCTAD fue la primera en señalar a la atención el problema del "éxodo de intelectuales" de los países en desarrollo en los años sesenta. Sin embargo, los países que una vez estuvieron en el centro de este debate, hoy han adoptado una actitud diferente y ven la inmigración de personal especializado como una oportunidad más que como una amenaza. No obstante el "éxodo de intelectuales" sigue siendo un agudo problema en muchos países, en particular de África. Los escasos profesionales con una buena preparación emigran, y a menudo terminan trabajando en los países desarrollados. Aunque no lo hicieran, habría una grave escasez de personal especializado, por lo que el problema del éxodo de intelectuales debe considerarse en el contexto de la grave escasez de especialistas. Éste es quizá uno de
-

los principales problemas que obstaculizan el desarrollo de África. La UNCTAD debe abordar estas cuestiones, distinguiendo entre las dos actitudes y teniendo en cuenta que la migración es un fenómeno mundial que afecta al desarrollo de todos los países y que las soluciones a este respecto deben basarse en normas justas y transparentes.

- e. *Inversión para el desarrollo.* La UNCTAD está considerada como el principal organismo internacional que se ocupa de las cuestiones de inversión. La UNCTAD tiene que ayudar a los países en desarrollo a canalizar inversiones con fines de desarrollo. Un reto importante es promover las inversiones en los países pobres de manera que sus iniciativas de desarrollo cuenten con la ayuda de la inversión extranjera, ya que muchos de los países menos adelantados y países africanos no se han beneficiado de las corrientes mundiales de inversión. La UNCTAD también puede promover un enfoque equilibrado entre los derechos y obligaciones de las multinacionales y de los países inversores y beneficiarios en las políticas de inversión que se adopten. De hecho, las iniciativas para promover la responsabilidad de las empresas y los intereses públicos de los países receptores están cobrando cada vez mayor actualidad, no sólo en algunos de los nuevos acuerdos internacionales de inversión celebrados por los países desarrollados y en desarrollo, sino también entre las iniciativas llevadas a cabo por las propias multinacionales. Este enfoque permitiría a los países en desarrollo mostrarse más activos en el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo que presenta la inversión extranjera. Estas iniciativas permitirán también simplificar los más de 5.500 tratados bilaterales y regionales que están proliferando para regular la inversión extranjera. Inevitablemente, estos tratados conducen a la diversidad y
-

complejidad de las normas internacionales de inversión y a la erosión de la cooperación multilateral en la esfera de la inversión. La UNCTAD puede y debe ofrecer un foro para la adopción de decisiones internacionales de inversión, es decir un "*marco de inversiones para el desarrollo*".

- f. *Reducir la disparidad tecnológica.* La tecnología es un insumo esencial para las perspectivas de crecimiento de los países y un requisito previo para superar la pobreza y la marginación. Hay una tremenda disparidad en la cooperación internacional para abordar esta cuestión. La UNCTAD tiene que determinar políticas y medidas para integrar la tecnología en las estrategias nacionales de desarrollo y optimizar su impacto con miras al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Esta tarea incluye la cuestión de los derechos de propiedad intelectual y el desarrollo. La UNCTAD también debería ayudar a los países en desarrollo a adquirir capacidad de innovación, desarrollar la capacidad de absorción y la infraestructura necesaria para la transferencia de tecnología, y a aplicar las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones al desarrollo.
- g. *La integración nacional y la cooperación Sur-Sur* son otras esferas en las que se exige el compromiso de la UNCTAD. La UNCTAD debería mantenerse al tanto de las tendencias y considerar las cuestiones emergentes y sus implicaciones desde una perspectiva global y de desarrollo. También debería contribuir al diseño y lanzamiento de nuevas modalidades para aumentar el comercio, la inversión y las transferencias de tecnología entre los países en desarrollo, tratando al mismo tiempo de aclarar con criterio imparcial algunas cuestiones críticas,
-

como las ventajas relativas de las iniciativas bilaterales regionales y multilaterales.

***Recomendación N° 1: La UNCTAD debería asumir el liderazgo en la determinación y análisis de las cuestiones emergentes clave, como la "ayuda al comercio", la disponibilidad de especialistas y el "éxodo intelectual", y ofrecer un marco de inversiones para desarrollar y propugnar soluciones pragmáticas a los retos de desarrollo más importantes de hoy y de mañana.***

---

## Capítulo II. Posición y alianzas estratégicas

### A. Consecuencias para la UNCTAD de la reforma del sistema de las Naciones Unidas

25. El debate actual sobre la reforma del sistema de las Naciones Unidas está dirigido en parte a aumentar el impacto y la pertinencia de la labor de la Organización en los ámbitos del desarrollo, el medio ambiente y la asistencia humanitaria. En este contexto se plantean tres cuestiones de especial pertinencia para la UNCTAD:

- a. Primero, la cuestión de las *duplicaciones y la redundancia* en esos ámbitos. En la situación actual, una multitud de programas y entidades de las Naciones Unidas se dedican a uno de esos campos o varios de ellos, lo que da lugar a duplicaciones y a un despilfarro de recursos. Es evidente que hay que racionalizar las actividades para lograr una mayor eficiencia y eficacia con los limitados recursos disponibles. En ese contexto, la UNCTAD enfrenta también el desafío de mejorar su posición estratégica dentro del sistema de las Naciones Unidas.
- b. Segundo, la cuestión de la falta de *coherencia* del enfoque de todo el sistema en esos tres ámbitos. En la actualidad, las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas se llevan a cabo a través de los muchos programas y fondos que trabajan en cada país. En algunos casos, más de 30 organismos diferentes tienen a su cargo la prestación de la ayuda y la ejecución de los programas de asistencia técnica relacionados con el desarrollo. Al mismo tiempo, organismos más pequeños como la UNCTAD, que cuentan con un cúmulo de conocimientos y experiencia en ciertas esferas concretas no han contribuido a los esfuerzos

de todo el sistema para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, en parte porque no tienen una presencia sobre el terreno. Estos programas y fondos han venido prestando asistencia técnica de manera poco sistemática. Una estructura unificada según el criterio de que haya una sola oficina de las Naciones Unidas por país, que reúna los recursos y experiencia técnica de todos los programas y entidades competentes, aseguraría la coherencia en cada país y permitiría consolidar los esfuerzos para contribuir más eficazmente al desarrollo.

- c. Tercero, la cuestión de la vinculación insuficiente entre las funciones analíticas, normativas, y operacionales. El enfoque actual de las Naciones Unidas en muchos casos no prevé una interacción efectiva entre ellas, lo que causa una pérdida de sinergias y de eficiencia. La UNCTAD ha tenido experiencias positivas con su enfoque de una interacción mutuamente benéfica entre esas funciones (los tres pilares de su labor).

26. El Grupo apoya la iniciativa de reforma de las Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo y comparte las inquietudes fundamentales respecto de la falta de coherencia y la duplicación. Pese a los esfuerzos de más de una década por resolver esas inquietudes, los problemas persisten y se necesitan nuevas iniciativas a nivel de todo el sistema para mejorar el impacto de la organización en el desarrollo.

27. El Grupo acoge con agrado la sugerencia de que se adopte el criterio de una sola oficina de las Naciones Unidas por país para tratar las cuestiones de desarrollo. Esto crearía sinergias, permitiría evitar las duplicaciones, y aumentaría la eficiencia y el impacto. Sin embargo, habría que aclarar la localización de las competencias y de los conocimientos técnicos básicos. Sería

---

poco realista o conveniente económicamente establecer equipos multidisciplinarios que abarquen todos los campos en cada uno de los países en desarrollo. En cambio, resultaría mucho más económico reunir en un punto central la pericia técnica acumulada en diversos programas especializados y entidades para prestar apoyo a la oficina de las Naciones Unidas que se establezca en cada país.

28. Lo más importante a este respecto es que haya una clara división del trabajo entre las organizaciones, los programas y los organismos de las Naciones Unidas a nivel central, de modo que cada uno de ellos se centre en sus competencias básicas y no intenten todos hacer el trabajo de los demás. Esto no sólo permitirá reducir las duplicaciones sino también ofrecerá la oportunidad de eliminar los muchos mecanismos de coordinación engorrosos y a veces ineficaces que han proliferado como resultado de la superposición y duplicación de actividades, lo que contribuye a un mayor despilfarro de los recursos. Un elemento clave en ese sentido es que cada organización se concentre en su particular ámbito de competencia. El Grupo sugiere que una vez que se haya aclarado la división del trabajo entre las organizaciones, todos los jefes de los organismos de las Naciones Unidas firmen un pacto por el cual se comprometan a limitarse a las competencias básicas de sus organizaciones respectivas y a contribuir eficazmente a un enfoque coherente de todo el sistema de las Naciones Unidas en los países.

29. El Grupo considera que a veces está fuera del alcance de la Secretaría de las Naciones Unidas evitar las duplicaciones; los Estados Miembros también cumplen una función decisiva a ese respecto. Cada organismo tiene sus propios grupos interesados y contrapartes en los Estados Miembros. Hay que sensibilizar a los grupos interesados para evitar la proliferación y expansión

---

de los mandatos más allá de las competencias básicas de los organismos respectivos. En ese contexto también podría ser útil, como mecanismo para mejorar la división del trabajo entre los diversos órganos intergubernamentales, llevar un registro de los mandatos en el contexto de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. Un registro de los mandatos de todo el sistema de las Naciones Unidas podría ser un valioso instrumento para vigilar la proliferación de mandatos con miras a evitar las duplicaciones y asegurar la ejecución efectiva y la coherencia. El Grupo propone que los Estados Miembros quizás podrían estudiar la posibilidad de ampliar ese registro para que comprenda los mandatos de todas las organizaciones y organismos especializados de las Naciones Unidas, de manera que puedan acceder fácilmente a él todas las entidades del sistema, en particular los órganos rectores respectivos.

***Recomendación N° 2: Todos los jefes de los organismos de las Naciones Unidas deberían firmar un pacto por el que se comprometan a limitarse a las competencias básicas de sus respectivas organizaciones y a contribuir eficazmente a un planteamiento coherente de todo el sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países, de conformidad los objetivos de desarrollo del Milenio. A este respecto convendría disponer de un registro que abarcara los mandatos de todas las organizaciones y organismos especializados de las Naciones Unidas.***

30. La consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio es una responsabilidad primordial en el ámbito del desarrollo y a la UNCTAD le corresponde un papel importante en esa empresa. Sin embargo, no se puede equiparar el desarrollo al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio *per se*. En la

---

actualidad, los objetivos de desarrollo que generalmente se resumen en la expresión "desarrollo sostenible", son múltiples y deben considerarse en el contexto de un concepto del desarrollo más amplio y más profundo. También es preciso establecer un orden de prioridades entre los diversos objetivos que se espera alcanzar, cuando no existen recursos suficientes para lograrlos todos o cuando los obstáculos que se plantean para alcanzarlos presentan diversos grados de dificultad. El Grupo considera que para ello la UNCTAD debe ocuparse de las muchas cuestiones básicas del desarrollo" relativas al comercio, las inversiones y la tecnología, que inciden directamente en los problemas de acceso a los mercados y el fomento de la capacidad de oferta. Estos aspectos corresponden claramente al ámbito de competencia básico de la UNCTAD.

31. Al mismo tiempo, el Grupo insiste en que las cuestiones del comercio, las inversiones y la tecnología están relacionadas entre sí y también guardan relación e interactúan con las cuestiones más amplias del desarrollo, el medio ambiente y la asistencia humanitaria. Por consiguiente, la agrupación o reagrupación de todas las actividades de las Naciones Unidas en las categorías amplias del desarrollo, el medio ambiente y la asistencia humanitaria tal vez no sea la mejor forma de abordar estas cuestiones básicas de la UNCTAD. El Grupo recomienda por tanto que en la reforma que se está llevando a cabo a este respecto en el sistema de las Naciones Unidas se tengan en cuenta las ventajas y los mandatos de la UNCTAD y la "cuestión de la coherencia" al delinear su interrelación con otras organizaciones internacionales complementarias. La reforma debe fortalecer, no debilitar, la labor de desarrollo de las Naciones Unidas; de lo contrario será infructuosa o incluso contraproducente.

---

32. En el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, la UNCTAD debe tener la condición de entidad separada que, como centro de reflexión del sistema, toma la iniciativa para el examen integrado de las cuestiones de desarrollo relativas al comercio, las inversiones, la tecnología y las finanzas, que están relacionadas entre sí. Sus competencias básicas deben reafirmarse y fortalecerse. El sistema de las Naciones Unidas en general, y los Estados miembros de la UNCTAD, deben aprovechar su alta competencia técnica en materia de políticas de desarrollo económico y asegurar que pueda contribuir a los esfuerzos de todo el sistema dirigidos a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.

***Recomendación N° 3: Deberían mantenerse y mejorarse las competencias básicas de la UNCTAD a fin de reflejar sus interconexiones intrínsecas. El agrupamiento o reagrupamiento de las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas bajo los epígrafes de desarrollo, medio ambiente y asistencia humanitaria no parece ser una forma eficaz de abordar las "cuestiones básicas de desarrollo económico".***

### ***B. Posición estratégica de la UNCTAD***

33. El Grupo respalda el enfoque general que aplica la UNCTAD actualmente. Considera que la posición estratégica de la organización en el sistema de las Naciones Unidas debe basarse en los siguientes criterios básicos: a) sus ventajas comparativas; b) la diferenciación y la complementariedad, y c) las intervenciones estratégicas y de efecto catalizador:

- a. *Ventajas comparativas.* Las ventajas comparativas de la UNCTAD corresponden a diversas esferas: su alta competencia técnica en el análisis y la promoción de
-

políticas; su excepcional acervo de información y datos de alcance mundial; su poder de convocatoria para forjar consensos internacionales, y su experiencia en diversos ámbitos especializados de la asistencia técnica (como la creación de capacidad para la formulación de políticas comerciales y de inversión, la facilitación del comercio, la gestión de la deuda y la automatización de los sistemas aduaneros).

- b. *Diferenciación y complementariedad.* La UNCTAD debe concentrarse en los ámbitos de su competencia básica, a saber, el comercio, las inversiones, la tecnología, las finanzas y los aspectos intersectoriales de la cooperación Sur-Sur, y la situación de los países menos adelantados y de África. En razón de su enfoque integrado y coherente de estas cuestiones de desarrollo y su especial atención a la interacción entre las políticas y estrategias de desarrollo nacionales y los procesos normativos internacionales, la labor de la organización es distinta de las aportaciones de otras organizaciones internacionales al desarrollo, y las complementa.
  - c. *Intervenciones estratégicas y de efecto catalizador.* La UNCTAD ha dejado de ser un órgano normativo internacional separado y en la actualidad tampoco ocupa un lugar primordial en la formulación de las políticas nacionales. Es, por otra parte, una organización relativamente pequeña dentro del sistema de las Naciones Unidas, dotada de recursos limitados. Por consiguiente, la UNCTAD debería situarse de modo que pueda realizar intervenciones estratégicas y de efecto catalizador, esto es, cumplir una función fundamental ocupando ciertos nichos estratégicos en el desarrollo económico. La organización debería elegir cuidadosamente su campo de actividad,
-

prestando especial atención a la repercusión de su labor. El factor fundamental consiste en determinar dónde, cuándo y cómo puede hacer la UNCTAD una intervención estratégica y de un gran valor agregado en el proceso de desarrollo a escala nacional e internacional. En ello, la selectividad es fundamental.

34. Al aplicar estos criterios básicos al funcionamiento de la UNCTAD, los Estados miembros deberán ejercer con eficacia su responsabilidad de orientar la labor de la organización. Si bien han conseguido definir las ventajas comparativas de la organización y sus enfoques diferenciados y complementarios, como se estipulan en el consenso de São Paulo, no han conseguido establecer un orden de prioridades, especialmente al formular el plan estratégico y el presupuesto por programas de la organización.

35. Establecer prioridades es una tarea difícil. Sin embargo, hoy en día toda organización tiene que pasar por ese proceso. "Precisar el enfoque" y "establecer prioridades" no deben considerarse intervenciones que debilitan a la organización, sino que, por el contrario, la fortalecen, haciéndola más pertinente, eficiente y eficaz, y de mayor impacto. El objetivo último al establecer prioridades debe ser que se aprovechen de manera óptima las posibilidades de la organización para conseguir resultados de desarrollo.

***Recomendación N° 4: La UNCTAD debería basarse estratégicamente en tres criterios principales: ventajas comparativas; diferenciación y complementariedad, e intervención estratégica y catalizadora, a fin de aprovechar al máximo las ventajas para conseguir resultados de desarrollo.***

---

### ***C. Racionalización de las relaciones con otras organizaciones internacionales***

36. En el cumplimiento de sus mandatos, la UNCTAD debe establecer alianzas efectivas con las organizaciones internacionales cuya labor es complementaria a la suya, teniendo en cuenta sus respectivos mandatos, pericia y experiencia. La incapacidad de cooperar efectiva y eficazmente con otras organizaciones internacionales en pro del desarrollo es contraproducente para lograr resultados sobre el terreno y da lugar a duplicaciones, al despilfarro de recursos y a la inercia burocrática.

37. Para hacer frente a esa situación, habría que mejorar la coordinación general dentro del sistema de las Naciones Unidas y con otras organizaciones internacionales a fin de lograr una división del trabajo mejor y más explícita, en la que la UNCTAD cumplirá la función que le corresponda a partir de sus ventajas comparativas dentro del sistema:

- a. En lo que respecta a la Organización Mundial del Comercio (OMC), se ha establecido una clara división del trabajo por la cual la OMC se concentra en la formulación e implantación de normas comerciales, en tanto que la UNCTAD se ocupa de los aspectos del comercio relacionados con el desarrollo (como la creación de consensos antes de las negociaciones, el fomento de la capacidad en materia comercial, la creación de infraestructuras comerciales y la facilitación del comercio, incluido el comercio electrónico). Por otra parte, el mandato de la UNCTAD abarca mucho más que las cuestiones comerciales, por ejemplo en lo que respecta a la gestión de la deuda, el fomento de la capacidad productiva y de inversión, la política relativa a la competitividad y la tecnología.
-

- b. La cooperación con las instituciones de Bretton Woods podría fortalecerse aún más adoptando disposiciones eficaces para propiciar el diálogo sobre políticas en torno a cuestiones fundamentales de desarrollo. También podría observarse de manera más sistemática la práctica de la representación recíproca en las reuniones de las distintas entidades.
  - c. En lo que respecta al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, podría haber una mejor coordinación y cooperación, especialmente en el ámbito del análisis macroeconómico, en el que la UNCTAD hace aportaciones en sus esferas de competencia a la labor del Departamento. La UNCTAD podría seguir tomando la iniciativa y prestando un apoyo sustantivo en materia de comercio, inversiones y tecnología al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General, basándose en su experiencia técnica en esos aspectos.
  - d. En cuanto al PNUD, podría presentarse un problema de superposición de las actividades debido a que el PNUD ha entrado en el ámbito del análisis de la política comercial. Sería conveniente llegar a un acuerdo por el cual la UNCTAD prestaría apoyo sustantivo en esa materia a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas para la programación en los países y la formulación de políticas nacionales sobre comercio e inversiones para la reducción de la pobreza. En otras palabras, la "oficina principal" (el PNUD) no debería desarrollar productos que ya ofrece la "oficina auxiliar" (por ejemplo, la UNCTAD).
  - e. También hay que hacer un mayor esfuerzo para estimular la complementariedad y desarrollar más las sinergias existentes con la OIT (en materia de empleo y ajuste
-

estructural), la FAO (comercio agrícola), la UNESCO (cuestiones de ciencia y tecnología), la ONUDI (política industrial), el UNIFEM (cuestiones de género), la OMPI (derechos de propiedad intelectual y desarrollo) y la OCDE, entre otros. Además, hay que aclarar la división del trabajo entre estas instituciones y la UNCTAD pues, varios de estos organismos han comenzado a ocuparse de temas que forman parte de las competencias básicas de la UNCTAD, lo que da lugar a duplicaciones y al despilfarro de recursos.

- f. La relación de la UNCTAD con las comisiones regionales constituye un caso excepcional. En ella prevalece una división del trabajo complementaria y mutuamente beneficiosa, concentrándose la UNCTAD en cuestiones de alcance mundial e interregional relacionadas con la integración regional, con especial atención a la cooperación Sur-Sur (interregional), lo que permite aunar las múltiples experiencias regionales y extraer conclusiones para el desarrollo desde una perspectiva global. Una opción para reforzar esa relación podría consistir en establecer dependencias conjuntas de la UNCTAD y las comisiones regionales que servirían como puntos de apoyo sobre el terreno y medios de acercamiento a las regiones en desarrollo. Al establecer esas dependencias conjuntas se podría poner en práctica la nueva política de recursos humanos de las Naciones Unidas concerniente a la movilidad del personal, puesto que con ello se fortalecería la cooperación y la coordinación y al mismo tiempo se facilitaría la aplicación de esa nueva política mediante el intercambio y la rotación del personal en las dependencias conjuntas. Los recursos adicionales que exigiría este enfoque deberían ser insignificantes ya que las dependencias conjuntas podrían
-

situarse dentro de las actuales secretarías de las comisiones regionales.

***Recomendación N° 5: La UNCTAD debería crear alianzas genuinas con las organizaciones internacionales y las entidades de las Naciones Unidas que ofrezcan complementariedad con sus propias actividades, fortaleciendo a tal efecto la cooperación y la coordinación, a fin de evitar duplicaciones.***

#### ***D. Participación efectiva de los interesados en el desarrollo***

38. La sociedad civil y el sector privado son hoy partes valiosas e indispensables de las actividades de desarrollo. Las organizaciones no gubernamentales de los países en desarrollo, que se están multiplicando rápidamente, muchas de las cuales son pequeñas y trabajan a nivel comunitario, y las muchas empresas que han adoptado en diversas formas el concepto de la responsabilidad social empresarial representan un fenómeno notable que promete acelerar y fortalecer el proceso de desarrollo. El Grupo considera que el acercamiento a la sociedad civil y al sector privado es particularmente importante para organizaciones como la UNCTAD que no tienen vínculos directos con el terreno. De hecho, la participación efectiva de la sociedad civil, incluidas las ONG que se ocupan de cuestiones relativas a las mujeres y los niños, las autoridades locales, los parlamentarios y el sector privado, es indispensable, no sólo como factor multiplicador para una divulgación eficaz, sino también como elemento necesario para asegurar la pertinencia de la labor de la UNCTAD y su impacto en el desarrollo.

---

39. Ampliar y profundizar la relación con la sociedad civil y el sector privado fortalecerá tanto la institución como su debate intergubernamental. Una opción para estrechar esa relación consistiría en abrir parte del mecanismo intergubernamental a representantes del sector empresarial, del sector laboral y de las organizaciones no gubernamentales que se ocupan del desarrollo para que puedan participar en condiciones de igualdad en el proceso internacional de formación de consenso y promoción de políticas (por ejemplo, mediante el diálogo entre los múltiples sectores interesados). Esto quizás ayudaría a acercar más a la UNCTAD a la sociedad civil y al sector privado y con ello contribuiría también a ampliar la base de usuarios de la organización. Dicho esto, es importante destacar que la UNCTAD es y seguirá siendo una organización intergubernamental en la que el poder decisorio reside en los Estados miembros. En este contexto hay que tener debidamente en cuenta las inquietudes relativas a la legitimidad y la pertinencia.

40. Otra opción consistiría en aproximarse a las organizaciones no gubernamentales "comunitarias" y a las empresas pequeñas y medianas de los países en desarrollo, en particular mediante actividades nacionales y regionales, e incorporar sus preocupaciones relativas al desarrollo en las investigaciones y deliberaciones de política de la UNCTAD. Ésta también podría ayudar a ampliar la capacidad de las ONG comunitarias en los países menos adelantados de África en los ámbitos de su competencia básica, en colaboración con las organizaciones regionales y las oficinas de las Naciones Unidas sobre el terreno.

41. La UNCTAD también debería recabar activamente la participación de las empresas grandes y pequeñas, tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados, en sus

---

actividades de creación de consenso y de investigación y asistencia técnica. Después de todo, el estamento empresarial es un motor importante del crecimiento y el desarrollo económico y ejerce una influencia importante en la formulación de las políticas nacionales e internacionales, en tanto que las políticas gubernamentales, a su vez, inciden directamente en sus operaciones comerciales y sus aportaciones al desarrollo.

***Recomendación N° 6: La UNCTAD debería aumentar la participación de la sociedad civil y del sector privado en su labor, prestando especial atención a las organizaciones no gubernamentales "comunitarias" y a las empresas pequeñas y medianas "populares" de los países en desarrollo.***

---

### **Capítulo III. Aumento de la eficacia y la eficiencia de la UNCTAD**

42. Los tres pilares interactivos y mutuamente complementarios en que se basa la labor de la UNCTAD son la búsqueda del consenso a nivel internacional, la investigación y el análisis de políticas y la cooperación técnica. La justificación de este enfoque tridimensional sigue siendo válida. Sin embargo, queda cierto margen para mejorar el respectivo funcionamiento de los tres pilares y su interacción a fin de contribuir al fortalecimiento del papel de la UNCTAD en el desarrollo y su impacto sobre el terreno. El Grupo propone las siguientes ideas para mejorar el funcionamiento de la organización.

#### ***A. Investigación y análisis de políticas***

43. El Grupo ha señalado ya que es considerable el historial de la UNCTAD en el ámbito de la investigación y el análisis de políticas. Sin embargo, deben superarse varias dificultades para destacar la importancia de la organización en el desempeño de esta función decisiva y su credibilidad al respecto.

44. Se ha informado al Grupo de que la investigación de la UNCTAD resulta a veces confusa para los planificadores de políticas de los países en desarrollo en la medida en que distintas vertientes de la investigación generan prescripciones discrepantes. En ese sentido, es importante que la organización cuente con un mecanismo eficaz para resolver la incoherencia interna que en ocasiones caracteriza a los informes más importantes y otros informes.

45. También han proliferado las publicaciones (que superan la cifra de 100 publicaciones oficiales al año, sin contar los documentos técnicos y la documentación para reuniones), pese a

que en algunos casos su importancia y su impacto son exigüos. Además, resulta preocupante la falta de comunicación efectiva de la investigación y el análisis de políticas a los países en desarrollo; aunque la cadena de producción sea sólida, la cadena de suministro podrá romperse si la distribución es deficiente y los objetivos de la organización quedan sin cumplir.

46. El Grupo nunca insistirá lo suficiente en que la investigación de la UNCTAD debe estar a la vanguardia en sus esferas de competencia abordando con su enfoque integrado las cuestiones de desarrollo que figuran en el programa nacional e internacional, tanto las nuevas como las de carácter estratégico. A título de ejemplo, el Grupo ha sugerido varias esferas en las que puede ejercerse este liderazgo (véase el párrafo 24 *supra*).

47. La UNCTAD podría crear una Red mundial de grupos de estudio sobre el desarrollo que actúe como mecanismo de coordinación de los grupos de estudio dedicados en los distintos países a la promoción de políticas de desarrollo y la adopción de estrategias en ese ámbito. La UNCTAD podría acoger las conferencias de la red y organizar un foro de debate en línea que sirviese a sus miembros para intercambiar opiniones, experiencias y prácticas óptimas. De ese modo, se promovería no sólo la importancia de la labor de investigación de la UNCTAD, sino también la difusión de los documentos resultantes de los análisis de políticas de la UNCTAD.

***Recomendación N° 7: La UNCTAD debería considerar la posibilidad de establecer una red mundial de grupos de estudio especializados en la promoción de políticas de desarrollo y adopción de estrategias en diferentes países, con el fin de intercambiar opiniones, experiencias y prácticas óptimas.***

---

48. La garantía de la calidad y la coherencia de los documentos preparados por la UNCTAD exige un liderazgo firme, un mecanismo efectivo de comunicación y unos parámetros comunes. Además, debe implantarse un mecanismo riguroso de revisión entre colegas. El Grupo sugiere al Secretario General que establezca un grupo consultivo integrado por destacados economistas especializados en desarrollo que asesoren sobre el enfoque general de la investigación y formulen observaciones sobre la orientación normativa de las publicaciones principales.

***Recomendación N° 8: La UNCTAD debería mejorar la calidad y la coherencia de sus investigaciones y análisis de políticas, estableciendo a tal efecto un grupo consultivo de eminentes economistas especializados en desarrollo para revisar y prestar asesoramiento sobre sus principales productos de investigación.***

49. Las publicaciones de la UNCTAD deben racionalizarse. La organización debería concentrar sus recursos en publicaciones consideradas de especial interés, agrupando las demás en un número limitado de estudios importantes sobre temas fundamentales o nuevos. Debería reducirse el número de publicaciones ocasionales cuya importancia y repercusión son secundarios. De ese modo, se contribuiría a mejorar la calidad de las publicaciones, a aumentar su impacto y a garantizar la coherencia y el tratamiento sistemático de las cuestiones clave para el desarrollo.

50. Asimismo, la UNCTAD debería determinar modalidades más eficaces y eficientes de transmitir las conclusiones de sus investigaciones y sus análisis de políticas y de adaptarlas a las

---

necesidades concretas de cada país en el marco de sus servicios de asesoramiento en materia de políticas. Debería hallarse la manera de que los documentos respondan a las necesidades de sus destinatarios y de que las principales recomendaciones de política de la UNCTAD lleguen a las instancias superiores de adopción de decisiones, como las distintas reuniones ministeriales y de jefes de gobierno celebradas todo el año en distintas regiones o agrupaciones regionales.

***Recomendación N° 9: La UNCTAD debería fortalecer sus principales productos de investigación y sus estudios importantes, limitar el número de publicaciones marginales y asegurar una comunicación y una difusión efectivas para que lleguen a los planificadores de políticas de alto nivel.***

### ***B. Búsqueda de consenso a nivel internacional***

51. La actividad de la UNCTAD en pro del consenso a nivel internacional reposa fundamentalmente en su mecanismo intergubernamental. No obstante, el funcionamiento del actual mecanismo ha sido motivo de insatisfacción generalizada. Los problemas y dificultades están relacionados, entre otros factores, con la eficacia, la pertinencia y el impacto de los documentos resultantes a escala internacional y nacional, con la participación efectiva de otros interesados en el desarrollo y con la participación cada vez menor de expertos de las capitales de todos los grupos de países, en particular de países en desarrollo.

#### ***1. Fomento del espíritu de colaboración***

52. El actual proceso de la labor intergubernamental de la UNCTAD se ve dificultado por los despliegues ocasionales de

---

ejercicios de retórica. El Grupo propugna que se preste especial atención a las soluciones pragmáticas a la cuestión del desarrollo y a las repercusiones operacionales de los documentos preparados por la organización. Por otro lado, el debate de política generado por el mecanismo intergubernamental carece de posibilidades de verificación a efectos de determinar lo que contribuye al desarrollo sobre el terreno. Por eso es difícil aplicar el contenido de los documentos y someterlo a seguimiento, con lo cual pierden pertinencia e impacto.

53. El valor de estos documentos no debe juzgarse ni por el formato en que se presentan, ya se trate de resoluciones, de decisiones, de conclusiones o recomendaciones acordadas o de resúmenes del presidente, ni por su número. Lo que importa es la medida en que contribuyen a los esfuerzos de desarrollo.

54. El reto consiste en cambiar la mentalidad y la "cultura" de la función normativa de la UNCTAD. Para que su intervención surta efecto sobre el terreno, la organización debe hallar soluciones pragmáticas en el ámbito de las políticas de desarrollo. Para ello es preciso abandonar las actitudes de enfrentamiento, establecer un clima de confianza y crear un entorno armonioso que dé aliento a un espíritu de cooperación para el desarrollo y de "éxito compartido".

***Recomendación N° 10: Los Estados Miembros deberían superar las actitudes de confrontación, establecer un clima de confianza y crear un entorno armonioso que promueva un espíritu de cooperación para el desarrollo y de "éxito compartido".***

55. El Grupo ha examinado el funcionamiento tradicional de la UNCTAD en el marco del sistema de grupos, en virtud del cual cada Estado miembro se asigna rigurosamente a cada uno de ellos en función de criterios geográficos. Esto dificulta aún más la flexibilidad en la adaptación a un panorama de desarrollo en constante evolución (véase la sección A del capítulo I). Ciertamente, sorprende que el antiguo sistema de grupos siga siendo el principal método que tiene la UNCTAD para despachar los asuntos de su incumbencia. De ello se deduce que la organización encara el presente y el futuro desde la óptica del pasado. El Grupo considera que, actualmente, el sistema es demasiado rígido.

56. Puede que sea útil conservar el sistema de grupos para la adopción de decisiones a nivel estratégico, por ejemplo a la hora de determinar las prioridades y la orientación de la organización y de emprender negociaciones colectivas sobre cuestiones fundamentales. No obstante, conviene dotarlo de mayor flexibilidad en las deliberaciones mantenidas en los grupos de estudio de la UNCTAD y, probablemente, en la búsqueda de consensos sobre cuestiones de desarrollo concretas con objeto de hallar soluciones pragmáticas. Debe animarse a todos los Estados miembros, y en particular a los más pequeños y débiles, a que tomen parte activa y efectiva en los debates de la UNCTAD sobre cuestiones de desarrollo.

***Recomendación N° 11: El sistema de grupos puede resultar útil para la adopción de decisiones a nivel estratégico, pero debería procederse con más flexibilidad en los debates de los grupos de estudio y en el proceso para llegar a un consenso sobre cuestiones específicas de desarrollo para alcanzar soluciones pragmáticas.***

---

57. La financiación de la participación de los países en desarrollo sigue siendo problemática. Una posible solución al respecto sería el establecimiento de un fondo fiduciario del Secretario General. Otra consistiría en movilizar recursos a escala nacional mediante programas de asistencia para el desarrollo bilaterales o multilaterales (por ejemplo, el PNUD). Para ello, habría que incorporar la participación en la labor normativa de la UNCTAD en los programas nacionales de asistencia para el desarrollo con miras a facilitar la interacción entre los procesos nacionales e internacionales a fin de garantizar la coherencia y la creación de capacidad humana y el intercambio de experiencias nacionales.

***Recomendación N° 12: La UNCTAD debería considerar la posibilidad de establecer un fondo fiduciario del Secretario General para financiar la participación de expertos de los países en desarrollo en las reuniones de la UNCTAD y aprovechar también para este fin los programas bilaterales de asistencia para el desarrollo.***

## **2. Fortalecimiento de la pertinencia y el impacto de los resultados del proceso intergubernamental**

58. A este respecto, lo primero que hay que examinar es la utilidad y la pertinencia que tiene el mecanismo intergubernamental para los clientes de la UNCTAD. En el momento actual, las deliberaciones, que duran de tres a cinco días y están dedicadas a un tema concreto, dan lugar a informes que, por lo general, no son útiles a los Estados Miembros. Normalmente proponen programas para la secretaría, pero lo habitual es que sean innecesarios, pues la labor de la secretaría

---

se rige fundamentalmente por los mandatos generales y globales establecidos en las conferencias cuatrienales.

59. Aun reconociendo que la UNCTAD no es un órgano normativo, sí puede ofrecer aportaciones pragmáticas a los procesos nacionales de formulación de políticas y a los procesos normativos internacionales. Puede preparar, por ejemplo:

*Inventarios de prácticas óptimas*, es decir, inventarios de medidas eficaces de promoción del comercio, o de prácticas óptimas en la implantación de sistemas de integración regional; o de prácticas óptimas de los países de origen orientadas a promover la inversión en el extranjero y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, en particular a los menos adelantados;

*Listas de verificación*, por ejemplo de elementos necesarios para formular políticas comerciales; o de los elementos que integran las estrategias nacionales de desarrollo; o de los elementos que deben tenerse en cuenta al formular políticas en el ámbito de la tecnología y la propiedad intelectual; o al examinar las megafusiones y las adquisiciones transfronterizas;

*Directrices indicativas*, por ejemplo a efectos de fijar normas nacionales de responsabilidad empresarial y la correspondiente presentación de informes;

*Conjuntos de criterios o principios*, por ejemplo criterios para determinar la medida en que los acuerdos internacionales de inversión favorecen el desarrollo, o un conjunto de principios sobre prácticas comerciales restrictivas semejante a las normas y principios de las Naciones Unidas vigentes en ese ámbito;

---

*Marcos modelo*, por ejemplo un marco para la inversión con fines de desarrollo, o un marco para las estrategias nacionales de desarrollo de la tecnología de la información y las comunicaciones.

60. El proceso correspondiente podría comportar un ciclo de cuatro fases. La investigación y el análisis de políticas de la secretaría serviría de base a los debates intergubernamentales (fase 1), que a su vez darían ocasión a la formulación por expertos de posibles documentos y a un examen de las repercusiones normativas en la elaboración de políticas (es decir, en las comisiones o en la Junta de Comercio y Desarrollo) (fase 2). A continuación, la secretaría podría facilitar a determinados países en desarrollo o a determinados casos asistencia técnica para aplicar las recomendaciones de los documentos, y recabar observaciones suscitadas por la aplicación (fase 3). En ese momento, los comentarios recibidos podrían remitirse a los respectivos órganos intergubernamentales para mejorar la pertinencia y la efectividad de esos documentos (fase 4).

***Recomendación N° 13: El mecanismo intergubernamental de la UNCTAD debería ofrecer soluciones pertinentes y pragmáticas a los problemas de desarrollo. Los documentos finales podrían prepararse mediante un planteamiento sinérgico en cuatro fases y revestir, por ejemplo, la forma de inventarios de prácticas óptimas, listas de verificaciones, directrices indicativas, conjuntos de criterios o principios y marcos modelo.***

### *3. Mejora del proceso*

61. El segundo aspecto crítico se refiere al tipo de proceso que contribuiría de forma efectiva al logro de estos resultados. Podría dejarse sin cambios la actual estructura del mecanismo intergubernamental, integrada por cuatro niveles, que son las reuniones de expertos, las comisiones, la Junta de Comercio y Desarrollo y la Conferencia, pero habría que mejorar los procesos por los que se rige cada nivel.

#### *a. Reuniones de expertos*

62. Las reuniones de expertos intergubernamentales podrían convertirse en grupos permanentes de expertos que, por un posible período de dos a cuatro años, se encargarían cada uno de un aspecto fundamental del desarrollo teniendo claro el objetivo de elaborar documentos pragmáticos. Los debates de los grupos deberían estar dedicados a temas esenciales relacionados con las esferas prioritarias determinadas por la Conferencia. Los expertos y la secretaría deberían mantenerse en contacto mientras los grupos estén constituidos, también entre períodos de sesiones. De ese modo, habría continuidad entre los temas y se establecería un núcleo de expertos vinculados con la UNCTAD. También se ofrecería un espacio de debate intelectual a los planificadores de políticas y otros agentes del desarrollo, los cuales podrían, a su vez, presentar la dimensión "normativa" de la UNCTAD bajo una luz más atractiva a los expertos de los países, que tendrían motivos propios para formar parte de los grupos.

---

***Recomendación N° 14: Las reuniones intergubernamentales de expertos de la UNCTAD deberían convertirse en grupos permanentes de expertos, con un mandato de dos a cuatro años, cada uno de los cuales se centraría en cuestiones clave del desarrollo, con el objetivo claro de elaborar documentos finales pragmáticos.***

*b. Comisiones*

63. Las comisiones de la UNCTAD se beneficiarían de una racionalización y una consolidación con el fin de dejar dos comisiones principales, una Comisión de la Inversión y una Comisión del Comercio. El objetivo parece factible, pues casi todas las cuestiones de las que actualmente se ocupa la Comisión de la Empresa (la facilitación del comercio y la internacionalización empresarial) podrían incorporarse en las otras dos. Las cuestiones relativas a las tecnologías de la información y las comunicaciones, de las que actualmente se ocupa la Comisión de la Empresa, y las relativas a la tecnología, tratadas en el momento actual por la Comisión de la Inversión, podrían asignarse a la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo del Consejo Económico y Social. El Grupo sugiere que, en caso de reorientar la labor de esta última Comisión para que se haga cargo de las cuestiones relativas a las tecnologías de la información y las comunicaciones de conformidad con la decisión de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, podría constituirse una tercera comisión nueva, la Comisión de la Tecnología de la UNCTAD, que se encargaría de las cuestiones relativas a la tecnología tradicional, gozaría de la misma condición que las otras comisiones (carácter intergubernamental y composición abierta) y dependería de la Junta de Comercio y Desarrollo.

---

64. Las comisiones se encargarían de las nuevas cuestiones surgidas como factores determinantes del desarrollo en los ámbitos del comercio, la inversión y la tecnología. También facilitarían orientación a los grupos permanentes de expertos y examinarían sus documentos finales adoptándolos y estudiando su repercusión en las políticas y su aplicación.

65. Las comisiones tendrían que considerar la manera de mejorar su efectividad y su impacto. Para conseguir que aumente su pertinencia, deberá ampliarse la base de destinatarios y participantes.

***Recomendación N° 15: Las comisiones de la UNCTAD podrían beneficiarse de una simplificación, con una Comisión del Comercio y una Comisión de la Inversión, y una posible tercera comisión que se ocuparía de la tecnología.***

*c. La Junta de Comercio y Desarrollo*

66. Debe mejorarse la labor de la Junta de Comercio y Desarrollo para que se celebren debates más dinámicos centrados en paradigmas y estrategias generales de desarrollo, así como en el tratamiento integrado de las cuestiones relativas al comercio, la inversión y la tecnología. La Junta debe seguir siendo el órgano rector de la UNCTAD y encargarse de cuestiones intersectoriales como la interdependencia, la cooperación Sur-Sur, los países menos adelantados y África.

67. La serie de sesiones de alto nivel de la Junta, que ha resultado ineficaz (en parte por la falta de participación de alto nivel de las capitales), podría sustituirse por un diálogo entre múltiples interesados sobre destacadas cuestiones y estrategias

---

de desarrollo nuevas de ámbito mundial o por un foro mundial bienal sobre comercio, inversión y desarrollo, dejando para las conferencias la participación de los ministerios. Habría que seleccionar con cuidado los temas del foro en consonancia con los mandatos establecidos y exponer con claridad sus mecanismos. Además, podría organizarse un período de sesiones interactivo con grupos de estudio de ámbito mundial sobre el desarrollo económico, que permitiera a la Junta mantener debates más sustantivos. La Red mundial de grupos de estudio sobre el desarrollo (véase el párrafo 47) podría celebrar sus conferencias simultáneamente con las de la Junta de Comercio y Desarrollo o en paralelo a éstas.

***Recomendación N° 16: Los debates de la Junta de Comercio y Desarrollo deberían enriquecerse con un período de sesiones interactivo con grupos de estudio sobre el desarrollo económico. Su serie de sesiones de alto nivel, que es ineficaz, debería sustituirse por un diálogo entre los interesados o por un “foro mundial sobre comercio, inversión y desarrollo”.***

#### *d. La Conferencia*

68. Tal como está organizada actualmente, la conferencia cuadrienal abarca demasiados temas, de modo que suele carecer de enfoque y atraer a un solo tipo de planificadores de políticas de los Estados Miembros, que son, por lo general, los ministros de comercio.

69. Otra posibilidad sería convertir las grandes conferencias cuadriennales que se celebran hoy en conferencias bienales dedicadas centradas en un tema general (por ejemplo el

---

comercio y el desarrollo, la economía de la información y el desarrollo, la inversión y el desarrollo, la tecnología y el desarrollo, etc.). Con esas conferencias bienales se conseguiría también atraer a los ministros de los ministerios competentes, establecer contactos de alto nivel más frecuentes entre los gobiernos y las esferas de especialización de la organización y armonizar las conferencias con el ciclo presupuestario de las Naciones Unidas.

70. Independientemente de que la Conferencia se celebre cada dos años o cada cuatro, debería reducirse y mejorarse su proceso de preparación (que dura de 10 a 12 meses), pues, además de exigir mucho tiempo y abundantes recursos, resulta ineficaz.

***Recomendación N° 17: Debería considerarse la posibilidad de celebrar la Conferencia cada dos años, centrándose cada vez en un amplio tema de desarrollo. Los preparativos de la Conferencia deberían reducirse y ser más eficaces.***

### ***C. Cooperación técnica***

71. La asistencia técnica de la UNCTAD ha contribuido a fortalecer la capacidad humana e institucional de los países en desarrollo para formular normas internacionales (en el ámbito, por ejemplo, de la diplomacia comercial o de los acuerdos internacionales de inversión), a mejorar la formulación de políticas nacionales (por ejemplo, los estudios de políticas de inversión o la política de competencia) y a simplificar los sistemas y procedimientos a nivel nacional (por ejemplo, la gestión de la deuda y las reformas aduaneras).

---

72. Por otro lado, la organización encuentra diversas dificultades para prestar asistencia técnica. La cooperación técnica de la UNCTAD está demasiado repartida entre un gran número de proyectos que cuentan con unos recursos relativamente exigüos y cada vez más reducidos. Lo más grave es que carece de participación en los programas de desarrollo para los países en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio. Además, la UNCTAD suele colaborar a nivel nacional con una gran diversidad de homólogos, lo cual viene a incrementar la fragmentación. Como consecuencia, ni los gobiernos ni otras instancias han reconocido debidamente la posible contribución a nivel de los países de la asistencia técnica prestada por la UNCTAD.

73. Para hacer frente a estos problemas, la UNCTAD debe ajustar sus actividades de asistencia técnica a la reorientación estratégica general de las iniciativas de asistencia técnica de las Naciones Unidas con miras a lograr *"una presencia de las Naciones Unidas en los países que sea más efectiva, eficiente, coherente y coordinada y dé mejores resultados"* (Documento Final de la Cumbre Mundial 2005).

74. Las actividades de asistencia técnica de la UNCTAD deben basarse en su reputación de excelencia técnica en asuntos relacionados con la política económica y en su enfoque integrado para prestar asistencia técnica, así como en su ventaja comparativa en estos ámbitos. En ese sentido, debe seleccionarse una cartera de proyectos adecuada que combine los de alcance nacional con otros de alcance internacional (mundial, regional o subregional). Aunque la dimensión internacional es más efectiva cuando se pretende llegar a grupos de países en relación con cuestiones generales y permite un intercambio más amplio de experiencias nacionales, los

---

proyectos nacionales pueden ajustarse a las necesidades concretas de cada país beneficiario.

75. Es imprescindible incrementar la participación en los mecanismos de las Naciones Unidas en los países, como también lo es la cooperación con el PNUD, la ONUDI, la OMC, el Banco Mundial y otras organizaciones, incluidas las organizaciones regionales de integración, para ofrecer una cooperación técnica integrada y multidisciplinaria basada en programas en los países e iniciativas regionales. Esta participación en la programación a nivel nacional y el correspondiente seguimiento podrían facilitarse estableciendo en la UNCTAD centros nacionales de coordinación, en particular en los distintos países menos adelantados, que deberían mantener un estrecho contacto con los coordinadores residentes de las Naciones Unidas. Estos centros de coordinación de la UNCTAD podrían también cooperar con las comisiones regionales y otras organizaciones regionales para formular programas regionales de desarrollo.

***Recomendación N° 18: La UNCTAD debería aumentar su participación en los mecanismos nacionales de asistencia técnica y programas regionales de desarrollo, en particular en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio.***

76. Para responder a las aspiraciones y mandatos afirmados por los Estados Miembros en Saõ Paulo, es fundamental abandonar la tendencia a la planificación circunstancial que actualmente caracteriza a la cooperación técnica y adoptar un enfoque más sistemático y unificado. Debe reducirse el enorme número de proyectos (más de 400 en el momento actual, en su mayor

---

parte a pequeña escala) agrupándolos en cuatro o cinco megaprogramas centrados en temas generales con miras a potenciar al máximo su impacto y aumentar su eficiencia y su coherencia. Aunque la asistencia técnica debe obedecer a la demanda, también debe dirigirse a los países en desarrollo que más la necesitan, en particular los países menos adelantados y los países africanos.

77. Sigue planteando grandes dificultades la obtención de financiación estable, suficiente y previsible. Nunca se insistirá lo suficiente en la necesidad de aportar financiación de este tipo para las actividades de cooperación técnica, de conformidad con las prioridades para programas enunciadas en el Consenso de São Paulo y acorde a las mismas.

78. La UNCTAD no ha aprovechado plenamente las oportunidades disponibles en el marco de los programas bilaterales en los países, principalmente por su falta de presencia sobre el terreno. Para remediar esta situación, al ejecutar los proyectos nacionales de desarrollo deberían mantenerse contactos más sistemáticos y periódicos con representantes de los donantes bilaterales ubicados en los países en desarrollo receptores, así como con los organismos homólogos de estos países.

79. Aparte de las fuentes de financiación tradicionales, deberían investigarse otras posibilidades, incluso otras organizaciones internacionales e intergubernamentales, el sector privado, bancos regionales de desarrollo u organizaciones no gubernamentales, etc.

---

***Recomendación N° 19: La asistencia técnica de la UNCTAD debería aprovechar su excelencia técnica en cuestiones de política económica. Los más de 400 proyectos deberían reducirse a cuatro o cinco programas importantes de cooperación técnica centrados en temas generales, con el fin de optimizar su impacto y aumentar su eficacia y coherencia. La UNCTAD debería asimismo diversificar su base de financiación.***

80. Una manera de abordar el problema sería establecer un órgano consultivo encargado de la asistencia técnica de la UNCTAD que podría estar integrado por jefes de organismos de asistencia al desarrollo y jefes de los organismos receptores de los países en desarrollo (es decir, que los Estados miembros estarían representados por expertos de las capitales de los organismos multilaterales de asistencia al desarrollo o de los organismos receptores). El órgano consultivo orientaría y asesoraría al Secretario General de la UNCTAD en la formulación de estrategias institucionales de cooperación técnica y en el examen del impacto de las actividades de asistencia técnica de la UNCTAD. También podría ser el órgano central encargado de la recaudación de fondos para lo cual podría celebrarse una conferencia anual sobre promesas de contribuciones que coincidiera con la reunión anual de la Junta de Comercio y Desarrollo. Este mecanismo garantizaría la concertación, la centralización y la coordinación de las actividades de recaudación de fondos, así como la compatibilidad de la asistencia técnica prestada por la UNCTAD con la orientación y las prioridades generales determinadas por los Estados Miembros.

---

***Recomendación N° 20: La UNCTAD debería considerar la posibilidad de establecer un órgano consultivo de asistencia técnica, integrado por representantes de la asistencia para el desarrollo y los organismos receptores, con el fin de asesorar al Secretario General sobre la formulación de estrategias institucionales de cooperación técnica y revisar el impacto de esta labor.***

#### ***D. Creación de sinergias y coherencia***

81. Para incrementar la pertinencia de la UNCTAD y potenciar al máximo su incidencia en el desarrollo, hay que seguir fomentando las sinergias entre las actividades de la organización operacionales, de investigación y análisis de políticas y de búsqueda de consenso a nivel internacional. Los tres pilares de la organización tienen la misma importancia, por lo que es preciso que estén en pie de igualdad.

82. Deben establecerse mecanismos entre las distintas divisiones de forma que expertos en diversas disciplinas fundamentales estén de guardia para responder con prontitud a las necesidades urgentes de los países en desarrollo (como, por ejemplo, las derivadas de una crisis financiera o de un *tsunami*) mediante un servicio de "extinción de incendios" o un mecanismo de "respuesta rápida" que permita una intervención oportuna en términos de análisis de políticas y la cooperación técnica.

83. La UNCTAD podría plantearse la posibilidad de crear un equipo especial de asesoramiento en políticas estratégicas básicas que estuviese preparado, por ejemplo, para presentar ante un gabinete recién formado ponencias sobre comercio,

---

inversión y tecnologías inmediatamente después de un cambio de gobierno en un país en desarrollo pequeño o un país menos adelantado o, en ocasiones, cuando un país revisa sus políticas y estrategias nacionales de desarrollo económico. Ese equipo también podría informar a los parlamentos de los países en desarrollo sobre cuestiones estratégicas en el ámbito del comercio y la inversión.

84. Para garantizar la sinergia entre los tres pilares, es importante que la secretaría no esté compartamentalizada. Debería establecerse un mecanismo central de coordinación vertical y horizontal que garantice la sinergia entre los tres pilares y entre las divisiones, así como la cooperación con otras organizaciones internacionales dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas.

***Recomendación N° 21: La UNCTAD debería garantizar la sinergia entre sus tres pilares fortaleciendo su mecanismo central de coordinación vertical y horizontal. Podría asimismo crear equipos multidisciplinarios para responder eficazmente a las nuevas necesidades de los países en desarrollo. Y podría estar preparada para presentar ponencias a los ministros de los nuevos gobiernos sobre comercio, inversión y tecnología inmediatamente después de un cambio de gobierno.***

---

## **Observaciones finales**

85. El informe del Grupo centra la atención en la forma de mejorar la eficacia y la eficiencia del funcionamiento de la UNCTAD y de fortalecer su papel en el desarrollo y su impacto, habida cuenta del Plan de Acción de Bangkok y del Consenso de Saõ Paulo. El enfoque adoptado al respecto no es integral ni exhaustivo, sino que más bien se propone una serie de ideas que abordan los problemas y los retos con que se enfrenta la UNCTAD. Lo que se pretende es abordar las cuestiones estratégicas de la organización derivadas del actual planteamiento, en constante evolución, en relación con los problemas de desarrollo y el nuevo entorno que presenta un mundo en vías de globalización. Se presenta a título de informe orientado hacia el futuro con propuestas pragmáticas.

86. El informe está dirigido al Secretario General de la UNCTAD. Aunque algunas de sus propuestas corresponden a su ámbito de actuación, otras exigirán consultas con los Estados miembros. En el caso de otras, la decisión corresponderá exclusivamente a los Estados miembros, y tal vez tengan que ser examinadas por el Secretario General de las Naciones Unidas en los foros adecuados.

87. A juicio del Grupo, todo intento de revitalizar la UNCTAD ha de tener carácter participativo y dar cabida a todos los interesados, en particular a la secretaría, el mecanismo intergubernamental y, en general, el proceso de reforma de las Naciones Unidas en su conjunto. El examen de mitad de período de la UNCTAD, la reforma en curso de las Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo y el proceso de preparación de la próxima conferencia de la UNCTAD permiten dar impulso a la revitalización de la organización.

88. El Grupo se complace en contribuir al fortalecimiento del papel de la UNCTAD en el desarrollo y su impacto. Seguirá con sumo interés la evolución de esta situación y, si se lo piden, aportará con mucho gusto nuevas contribuciones a la futura labor de la UNCTAD.

\* \* \* \* \*

---

## **Anexo 1. Mandato del Grupo de Personalidades Eminentes**

### **Fortalecimiento del papel de la UNCTAD en el desarrollo y su impacto**

La UNCTAD es una organización de desarrollo única que persigue la visión de una integración beneficiosa de los países en desarrollo en la economía mundial, con miras a erradicar la pobreza.

El Plan de Acción de Bangkok aprobado por la X UNCTAD constituye el cimiento del mandato de la organización para cumplir su misión de desarrollo. El mandato quedó confirmado y actualizado en la XI UNCTAD y en el Consenso de São Paulo. Según se reconoce en su mandato, la UNCTAD es el centro de coordinación de las Naciones Unidas para el tratamiento integrado del comercio y el desarrollo y las cuestiones conexas en materia de financiación, tecnología, inversión y desarrollo sostenible.

A la luz de esta visión y este mandato, el Secretario General de la UNCTAD ha establecido un Grupo de Personalidades Eminentes para que lo asesore sobre la manera de fortalecer el papel de la UNCTAD en el desarrollo y su impacto. Concretamente, el Grupo:

- Propondrá opciones para mejorar los tres pilares de la labor de la UNCTAD (la investigación y el análisis de políticas, la búsqueda del consenso y la asistencia técnica) y su interacción, con miras a hacer que la organización sea más dinámica, eficiente y eficaz en la realización de su visión y su misión;

- Determinará oportunidades que permitan a la UNCTAD, en los ámbitos de su competencia, asumir el liderazgo y contribuir de manera significativa al seguimiento de la Cumbre Mundial 2005; y
- Estudiará métodos que permitan a la UNCTAD reforzar la cooperación y crear sinergias con otras organizaciones internacionales y mejorar la interacción con otros asociados para el desarrollo, como el sector privado y la sociedad civil.

El Grupo está integrado por ocho personalidades independientes, conocedoras de las cuestiones del desarrollo y de reconocido prestigio internacional en esta esfera.

Se pide al Grupo que presente su informe al Secretario General de la UNCTAD.

---

## **Anexo 2. Agradecimientos**

El Grupo de Personalidades Eminentes desea expresar su profundo agradecimiento a los siguientes colaboradores principales por las destacadas contribuciones a su labor: el Sr. José Estanislau do Amaral (Asesor superior del Excmo. Sr. Cardoso); la Sra. Päivi Kairamo-Hella (Asesora superior de la Excma. Sra. Halonen); el Sr. Jianhua Liu (Asesor superior del Excmo. Sr. Long); los Sres. Aziz Ponary Mlima y Burhani A. Mlundi (Asesores especiales del Excmo. Sr. Mkapa); el Sr. Jon Mørland (Asesor especial de la Excma. Sra. Brundtland); el Sr. Daniel Gabriel Tembe (Asesor superior del Excmo. Sr. Chissano); y el Sr. Jarmo Viinanen (Jefe de gabinete de la Excma. Sra. Halonen).

El Grupo también desea dar las gracias al Sr. James X. Zhan (Coordinador del Grupo de Personalidades Eminentes) y al Sr. Jörg Weber (Oficial de Asuntos Económicos), de la secretaría de la UNCTAD, por el valioso apoyo, sustantivo y administrativo, prestado a la labor del Grupo.

La labor del Grupo también se benefició en gran medida de las opiniones de numerosos embajadores y coordinadores regionales reunidos en el curso de varios encuentros officiosos celebrados en Ginebra.

El Grupo se benefició de las opiniones del Sr. Dirk J. Bruinsma, Secretario General Adjunto de la UNCTAD.

También se benefició de un documento preparado por el Excmo. Sr. Boutros Boutros-Ghali, ex Secretario General de las Naciones Unidas, en calidad de Presidente de la Junta del Centro del Sur.

El Grupo pudo realizar su labor gracias a las generosas contribuciones financieras aportadas por Dinamarca, Finlandia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia.

El Instituto Fernando Henrique Cardoso, la Oficina del Presidente de Finlandia y el Foro de Boao para Asia[JGP1] aportaron contribuciones en especie.

En las Misiones Permanentes de Austria, los Países Bajos y el Pakistán ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra se celebraron consultas entre los miembros del Grupo y embajadores y coordinadores regionales radicados en Ginebra.

Las Misiones Permanentes del Brasil, China, Finlandia, Mozambique, Noruega y Tanzania ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra facilitaron la labor del Grupo.

Se reconocen con gratitud todas estas contribuciones.

\* \* \* \* \*

---