



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
29 de junio de 2015  
Español  
Original: inglés

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Grupo de Trabajo sobre el Marco Estratégico**  
**y el Presupuesto por Programas**  
**71º período de sesiones**  
Ginebra, 7 a 9 de septiembre de 2015  
Tema 4 b) del programa provisional

### **Evaluación externa del subprograma 3 de la UNCTAD: Comercio internacional<sup>1</sup>**

#### *Resumen*

En su 61<sup>er</sup> período de sesiones anual, la Junta de Comercio y Desarrollo pidió a la secretaría de la UNCTAD que realizara una evaluación independiente del subprograma 3 sobre comercio internacional. El subprograma 3 está a cargo de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos (DITC).

El subprograma 3 ha atendido con eficacia a las necesidades de las partes interesadas y ha aportado contribuciones materiales al fortalecimiento de la capacidad de comprensión, análisis y formulación de políticas en un gran número de países. La labor del subprograma 3 se caracteriza por los logros obtenidos y la cooperación con otras divisiones de la UNCTAD y una serie de organismos internacionales y regionales. La determinación de poner el comercio al servicio del crecimiento económico, una sólida experiencia técnica, una red de expertos y el poder de convocatoria de la UNCTAD como organismo de las Naciones Unidas han contribuido a la obtención de esos resultados, a pesar de lo limitado de los recursos extrapresupuestarios disponibles.

Ahora bien, no es fácil demostrar la sinergia y los resultados concretos generados por los trabajos de investigación publicados y el proceso intergubernamental de búsqueda de consenso. De la evaluación se desprende que el subprograma 3 no puede dar a conocer su oferta, sus ventajas comparativas y sus mensajes principales por falta de una estrategia de comunicación adecuada y que los indicadores de resultados son deficientes. Es necesario un marco de resultados sólido que permita llevar el registro de los efectos concretos de las intervenciones programáticas en cada país.

Para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, asignar los recursos con mayor eficiencia y aumentar las sinergias interdisciplinarias, la evaluación recomienda

<sup>1</sup> La presente evaluación ha sido preparada por un equipo de evaluación independiente, integrado por el Sr. SV Divvaakar, la Sra. Jaime Moody y el Sr. Juan Carlos Sánchez Troya. El material en que se basa la presente evaluación figura en el documento TD/B/WP(71)/CRP.2.



formular un programa integrado de la División, con indicadores que reflejen debidamente los avances logrados, en el que estén previstos los elementos siguientes: publicaciones conjuntas; interconexión de las dimensiones de género y de medio ambiente con la formulación de políticas comerciales; iniciativas experimentales conjuntas de promoción y programación entre varias divisiones; una estrategia de comunicación integrada; y el estudio de la posibilidad de incluir la rendición de cuentas de parte de los beneficiarios en el marco de resultados.

## **I. Introducción y breve descripción del subprograma 3 y la metodología de la evaluación**

1. La Junta de Comercio y Desarrollo, en su 61<sup>er</sup> período de sesiones anual, hizo suyas las conclusiones de su órgano subsidiario, el Grupo de Trabajo sobre el Marco Estratégico y el Presupuesto por Programas, que incluían la petición de que la secretaría de la UNCTAD realizara una evaluación independiente del subprograma 3. El objetivo de la evaluación era determinar la pertinencia, la eficacia y la eficiencia del subprograma 3 en relación con sus mandatos, y proponer las mejoras oportunas. El Grupo de Trabajo examinará los resultados de la evaluación en su 71<sup>er</sup> período de sesiones.

2. Para realizar la evaluación, la UNCTAD constituyó un equipo integrado por un consultor independiente y dos representantes de Estados miembros que participaron a título personal. La evaluación abarca tres programas de trabajo bienales (de 2010 a 2014) y se llevó a cabo entre enero y junio de 2015.

3. El subprograma 3 tiene por objetivo lograr una participación efectiva, de calidad y beneficiosa de todos los países en el comercio internacional. Consta de dos componentes, el primero sobre comercio internacional y el segundo sobre productos básicos. La evaluación se limitó al primer componente.

4. Los logros previstos para el bienio 2014-2015 se enmarcan en las cuatro esferas generales siguientes (hay pequeñas variaciones en su descripción según cuál sea el bienio considerado, como puede verse en el anexo A, cuadro A1 del documento TD/B/WP(71)/CRP.2):

a) Mayor capacidad de los países en desarrollo y los países de economías en transición para integrarse provechosamente en la economía mundial y en el sistema de comercio internacional;

b) Aumento de la capacidad de los países en desarrollo, los países de ingresos medianos y los países de economías en transición para adoptar decisiones comerciales y relacionadas con el comercio y para abordar las consecuencias de las medidas no arancelarias en el desarrollo;

c) Mayor capacidad de los países en desarrollo y los países de economías en transición para preparar y aplicar legislación nacional y regional sobre la competencia y hacer frente a los desafíos derivados de las crisis económicas mundiales;

d) Mayor capacidad de los países en desarrollo y los países de economías en transición para determinar e incorporar en las estrategias de desarrollo a todos los niveles objetivos respecto del comercio, el medio ambiente, el cambio climático y el desarrollo sostenible que se apoyen mutuamente.

## A. Labor realizada en relación con los tres pilares de la UNCTAD

5. La labor realizada en el subprograma 3 en relación con los tres pilares ha consistido en:

a) Prestación de servicios a los órganos intergubernamentales y de expertos (presupuesto ordinario). Prestación de servicios sustantivos a las reuniones y documentación para reuniones a la UNCTAD y para los órganos y procesos pertinentes de las Naciones Unidas.

b) Otras actividades sustantivas, como la preparación de publicaciones periódicas y no periódicas (por ejemplo estudios analíticos y manuales).

c) Cooperación técnica. Servicios de asesoramiento, cursos de formación, seminarios y proyectos sobre el terreno.

6. El subprograma 3 está a cargo de la DITC, que lo ejecuta por conducto de sus cuatro subdivisiones —Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial; Análisis del Comercio; Política de la Competencia y Protección del Consumidor; y Comercio, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible— y la Sección de Comercio y Género.

## B. Recursos

7. Los recursos totales asignados al subprograma 3 en cada bienio se situaron entre 30 y 35 millones de dólares de los Estados Unidos durante el período objeto de la evaluación. Los fondos extrapresupuestarios (aportados por donantes), que en 2010-2011 representaban el 34% de los recursos totales, se redujeron a menos del 20% en 2012-2013 y 2014-2015, como puede verse en el cuadro 1.

Cuadro 1

### Subprograma 3: Presupuestos bienales

(En miles de dólares de los Estados Unidos)

	2010-2011	2012-2013	2014-2015
Presupuesto ordinario: recursos relacionados con puestos	22 196,1	24 689,2	23 832,3
Presupuesto ordinario: recursos no relacionados con puestos	553,0	591,0	675,0
<b>Subtotal</b>	<b>22 749,1</b>	<b>25 280,2</b>	<b>24 507,3</b>
Recursos extrapresupuestarios	11 820,0	5 786,0	5 787,0
<b>Total</b>	<b>34 569,1</b>	<b>31 066,2</b>	<b>30 294,3</b>
<b>Puestos</b>	<b>71</b>	<b>70</b>	<b>67</b>

## C. Diseño de la evaluación

8. El objetivo de la evaluación es determinar la pertinencia, la eficacia (incluido el impacto) y la eficiencia del subprograma 3 mediante un cuestionario que figura en los términos de referencia y en la matriz de evaluación (anexo B y anexo C). La evaluación se basa en los cinco criterios de evaluación previstos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las Naciones Unidas: pertinencia, impacto, eficacia, eficiencia

y sostenibilidad. En ella también se abordan dos objetivos transversales: la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, y la economía verde y la sostenibilidad ambiental. Se rige por los principios de evaluación aplicados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo y las Naciones Unidas.

9. El equipo de evaluación recopiló información mediante el examen de una gran cantidad de documentos y publicaciones; entrevistas con el personal de la UNCTAD, miembros de las delegaciones y funcionarios de otras organizaciones internacionales; misiones sobre el terreno en el Ecuador, el Perú, Lesotho y Sudáfrica; entrevistas por teléfono o Skype; y una encuesta enviada por correo electrónico. Se recibieron respuestas de 286 personas.

## II. Averiguaciones, apreciaciones y conclusiones

### A. Pertinencia

#### 1. Conformidad con los mandatos de la UNCTAD y los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos

10. El principal objetivo de la UNCTAD es ayudar a los países en desarrollo, en especial a los países menos adelantados (PMA), y a los países de economías en transición a integrarse provechosamente en la economía mundial, en apoyo del crecimiento y el desarrollo inclusivos y sostenibles<sup>2</sup>. Su programa general se rige por las decisiones adoptadas por las conferencias cuatrienales, la Junta de Comercio y Desarrollo y sus órganos subsidiarios. El subprograma 3 se guía por los mandatos establecidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en su 12º período de sesiones (XII UNCTAD), celebrado en Accra en 2008, y su 13º período de sesiones (XIII UNCTAD), celebrado en Doha en 2012, en que se reafirmó el Acuerdo de Accra y se formuló con mayor detalle el mandato de la UNCTAD, con arreglo al tema de la globalización centrada en el desarrollo<sup>3</sup>.

#### 2. Necesidades y prioridades de las partes interesadas

11. Los principales beneficiarios del subprograma 3 son los responsables de formular políticas comerciales o políticas relacionadas con el comercio y otros interlocutores, procedentes de todos los países en desarrollo y los países de economías en transición, especialmente los países africanos, los PMA, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas, así como los países de ingresos medianos.

12. El subprograma 3 cuenta con una variada gama de competencias especializadas en las cuatro subdivisiones de la DITC y aplica una combinación de enfoques de respuesta y de anticipación para atender las necesidades de los interesados y diseñar sus actividades. Los Estados miembros señalan que el subprograma:

- a) Contribuye a reforzar las capacidades analíticas, técnicas y negociadoras y ayuda a los países a aplicar una gran diversidad de acuerdos comerciales complejos;
- b) Ayuda a tomar conciencia de las relaciones entre la política comercial y el desarrollo, examinar las políticas, la reglamentación y las instituciones nacionales para que los países aprovechen las oportunidades y se adapten a las dificultades, y

<sup>2</sup> A/68/6 (sección 12).

<sup>3</sup> Acuerdo de Accra, párrafos 89, 90, 94, 95, 97, 102, 103, 104, 105, 106 y 107 y Mandato de Doha, párrafos 18, 31 d), f), g), h) y k), 33, 36, 37, 41, 42 y 43 a 56.

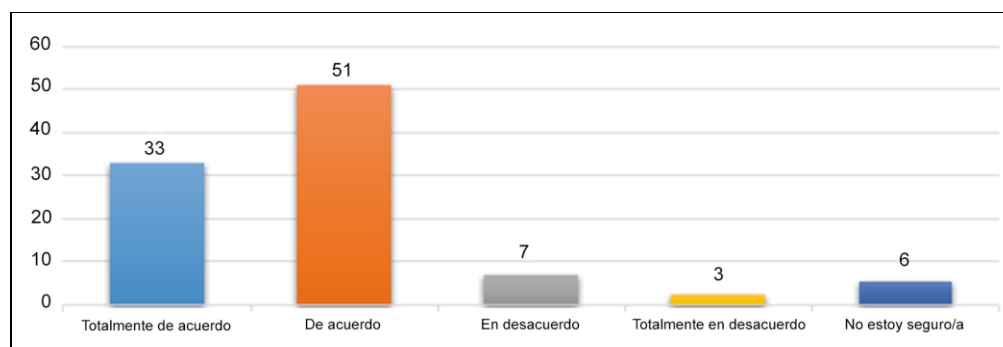
establecer economías competitivas, incluyentes, favorables al consumidor y ecológicamente sostenibles;

c) Ofrece competencias especializadas para el análisis de los acuerdos económicos, sociales y ambientales internacionales, cada vez más numerosos, y ayuda a los países a prever las necesidades que se derivarán de las obligaciones asumidas en virtud de tratados.

13. Los Estados miembros encomian la profesionalidad de la UNCTAD, su comprensión de las prioridades de desarrollo de los países, su neutralidad y flexibilidad y la utilidad de sus competencias especializadas en múltiples ámbitos, y valoran el riquísimo acervo institucional de conocimientos y experiencias en materia de comercio y desarrollo y su red de especialistas internacionales. Las 174 respuestas a la encuesta electrónica aportan información útil para la evaluación (gráfico 1 y gráfico 2).

Gráfico 1

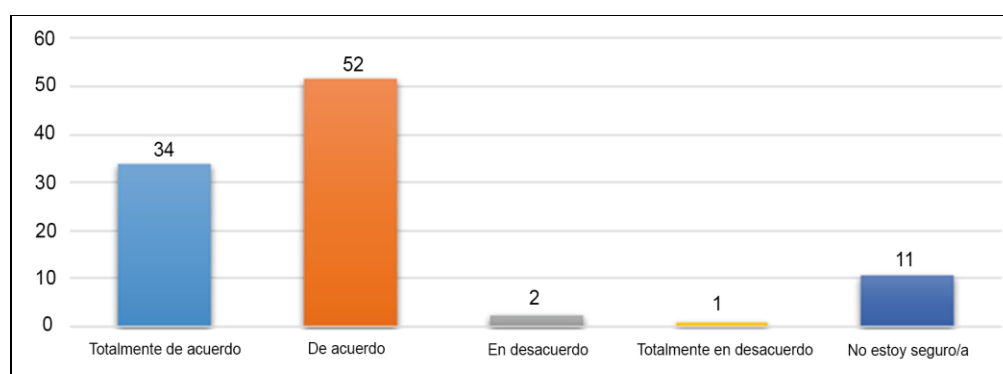
**La UNCTAD es la principal institución de asistencia a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los países de economías en transición y las economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas para su integración en el sistema de comercio multilateral**



### 3. Ventaja comparativa y valor añadido

Gráfico 2

**La UNCTAD pone sus valiosos conocimientos especializados al servicio de las políticas, la legislación y las instituciones de los países en desarrollo, adaptándolos a sus necesidades**



14. Con respecto a las negociaciones comerciales y la adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), los Estados miembros indican que, además de la UNCTAD, la OMC es el principal proveedor de asistencia técnica y formación.

También mencionan el Centro de Comercio Internacional (CCI), el Centro del Sur, la Red del Tercer Mundo y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), como organizaciones a las que pueden acudir los países en desarrollo. En la esfera de la política de la competencia y protección del consumidor, la Comisión de Defensa de la Competencia y el Consumidor de Australia, la Comisión Europea, la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos de América, la Red Internacional para la Competencia y la OCDE proporcionan conocimientos, formación y asistencia sobre reglamentación y fomento de la capacidad de las instituciones. El área del comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible engloba el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Biológica, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Fondo Mundial para la Naturaleza, así como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), además de una serie de organizaciones no gubernamentales privadas, que se ocupan de la reglamentación a nivel mundial, la formulación de normas y el cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud de tratados y cumplen funciones de certificación y fiscalización. En lo que respecta a las cuestiones de comercio y género, muchos organismos, incluida la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, se ocupan de la incorporación de una perspectiva de género en las políticas y los procesos nacionales, aunque son muy pocos los que se concentran en las políticas comerciales.

15. Los encuestados indican que la UNCTAD presta valiosas formas de asistencia a los PMA y los países en desarrollo en las fases de preadhesión y adhesión a la OMC, distintas de las que pueden brindar otras entidades, especialmente los servicios de la OMC que proporcionan asistencia técnica. A diferencia de la OMC, que solo puede ocuparse de los aspectos técnicos relativos a las normas y debe abstenerse de todo asesoramiento sobre el contenido, la UNCTAD tiene el mandato de asesorar a los Estados en vías de adhesión sobre las opciones y alternativas políticas y respaldarlos a lo largo del proceso. La UNCTAD tiene flexibilidad para aconsejar a los Estados con respecto a acuerdos comerciales bilaterales y regionales, lo cual está fuera del ámbito de competencia de la OMC.

16. La labor de la UNCTAD sobre la política comercial en general y los servicios en particular se destaca por su enfoque y su metodología especializados y sus análisis de las políticas de servicios, que a juicio de los Estados miembros constituyen una aportación insustituible que contribuye al reforzamiento de los marcos de política comercial.

17. En lo que a la política de la competencia y la protección del consumidor se refiere, las ventajas comparativas de la UNCTAD se derivan de su mandato como centro de coordinación en las Naciones Unidas de todas las cuestiones relacionadas con la política de la competencia, de la labor que viene realizando desde hace tres decenios sobre el Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas y de los servicios que presta al grupo intergubernamental de expertos. La UNCTAD ha desempeñado un papel decisivo en la elaboración y la revisión periódica de la Ley Modelo, que está orientada al desarrollo y reconoce la dimensión de interés público de las pymes y su importancia. La UNCTAD colma una laguna importante, pues se ocupa de países que no son atendidos por la Red Internacional para la Competencia, cuyos integrantes son Estados que ya tienen organismos nacionales de la competencia, ni por la OCDE, cuyos miembros son sobre todo economías desarrolladas con mercados más avanzados.

18. En lo que respecta al análisis del comercio, la UNCTAD se ha ganado un lugar especial con su labor de larga data (más de cuatro decenios) en instrumentos de estadística comercial, análisis de datos y, más particularmente, la clasificación y la nomenclatura de las medidas no arancelarias, que han adquirido valor de referencia para los organismos que colaboran con ella, como el Banco Africano de Desarrollo (BAFD), el Centro de Comercio Internacional, el Banco Mundial y la OMC.

19. La UNCTAD realiza una labor pionera en el biocomercio. Los encuestados atribuyen a la UNCTAD la creación del término *biotrade* (biocomercio), valoran sus instrumentos y metodologías para la evaluación de impactos y el establecimiento de sistemas de trazabilidad de los productos relacionados con especies amenazadas, y reconocen su liderazgo en la creación de una plataforma de las Naciones Unidas para la elaboración de normas de sostenibilidad.

20. A pesar del gran número de entidades que operan en este ámbito, de la evaluación se desprende que la UNCTAD ocupa un lugar especial y ofrece una propuesta con valor añadido en casi todas las esferas del subprograma 3, aunque ello es más visible en lo que respecta a la política de la competencia, la política comercial y el fomento de la capacidad (con inclusión de los servicios), el análisis del comercio (concretamente las medidas no arancelarias) y el biocomercio.

#### 4. Cuestiones de género

21. Entre los logros del subprograma 3 no figuran objetivos específicos en cuestiones de género. Ahora bien, si se considera a la UNCTAD en su conjunto, el número de iniciativas de incorporación de una perspectiva de género (12 en 2012-2013 y 20 en 2014-2015) y el porcentaje de mujeres beneficiarias (40% en 2010-2011 y 39% en 2012-2013) constituyen indicadores pertinentes. Por consiguiente, las evaluaciones de los avances relativos a las cuestiones de género se centran en los resultados de la labor de la Sección de Comercio y Género, que pasó a formar parte de la DITC en 2013 y cuenta con un funcionario a tiempo completo con cargo al presupuesto ordinario, un funcionario a tiempo parcial extrapresupuestario y varios consultores. La Sección de Comercio y Género ha producido un número considerable de trabajos de investigación sobre las dimensiones de género del comercio y el desarrollo, que se evalúan en la sección B, relativa a la eficacia.

## B. Eficacia

### 1. Logro de los resultados previstos para 2010-2014

22. El subprograma 3 aporta contribuciones específicas al fomento de la capacidad humana, reguladora e institucional de los países en desarrollo de todas las regiones, en particular los países de África, los PMA, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas, así como los países de ingresos medianos y las economías en transición, para que puedan participar más provechosamente en el sistema de comercio internacional; a la formulación y la aplicación de políticas, así como a los servicios generales para conciliar las prioridades nacionales y las obligaciones asumidas en virtud de tratados internacionales; a la elaboración y el fortalecimiento de las políticas y las capacidades humanas e institucionales con el fin de crear mercados competitivos y favorables al consumidor; y a una mejor comprensión de las relaciones entre el crecimiento, los impactos ambientales, el cambio climático y el desarrollo sostenible y las concesiones necesarias para conciliar todos esos elementos al formular políticas. Más adelante se analizan estos elementos con mayor detenimiento.

23. Cabe destacar que el subprograma 3 utiliza procesos voluntarios de diagnóstico de las políticas —exámenes voluntarios *inter pares* de las leyes de la competencia, análisis de las políticas de servicios, exámenes nacionales de las exportaciones verdes y evaluaciones del impacto de las políticas comerciales en las cuestiones de género— como puntos de partida para lograr que los países se comprometan con los procesos y los asuman como propios. Se indica que este es un factor determinante de los cambios de política, valorado positivamente por casi todos los encuestados.

## 2. Pruebas de la influencia en los procesos normativos nacionales

24. Por principio, la UNCTAD no pretende nunca cambiar directamente las políticas, sino que se limita a aportar un análisis fáctico que sugiera políticas alternativas que, en último término, serán evaluadas y formuladas por las autoridades nacionales según convenga. Ciertos cambios dependen de la legislación parlamentaria y exigen la intervención de autoridades que en muchos casos no son los interlocutores principales de la UNCTAD. Así pues, es imposible comprobar o afirmar la existencia de una relación directa entre los cambios observados y el apoyo a los programas. En la evaluación se recoge información de primera mano sobre varios cambios normativos y reglamentarios impulsados por el subprograma 3, indicados por los propios interesados.

25. Se mencionan, entre otros, cambios normativos definitivos (y a veces, resultados comerciales) en los ámbitos siguientes: marcos de política comercial (Jamaica, Lesotho, Rwanda, Uganda y República Unida de Tanzania); apoyo a la adhesión a la OMC (Azerbaiyán y República Democrática Popular Lao); servicios (China, Lesotho, Perú, Rwanda y Uganda); economía creativa (China y Turquía); medio ambiente (Colombia, Ecuador, Perú, República Democrática Popular Lao y Uganda); y política de la competencia y protección del consumidor (Armenia, Azerbaiyán, Colombia, Ecuador, Indonesia, Namibia, Nicaragua, Pakistán, Perú, República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe). Esta lista no es exhaustiva y en ella solo figuran los cambios mencionados por los beneficiarios. Más adelante se proporciona una evaluación más detallada de los resultados obtenidos en función de las previsiones.

26. En lo que respecta al logro previsto a), el subprograma 3 mantiene un diálogo permanente con los negociadores comerciales (a nivel nacional y también en Ginebra (Suiza)) para prestarles asistencia en asuntos técnicos relacionados con las negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales (gráfico 3). En los cinco últimos años se ha brindado apoyo sustancial en cuestiones de agricultura, servicios y acceso a los mercados para los productos no agrícolas, y se han atendido además otras solicitudes, por ejemplo de apoyo a la participación en varias reuniones regionales, como los retiros para los PMA organizados en el marco de la Novena Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Bali (Indonesia), o de prestación de asistencia a países africanos en el marco del Mercado Común de África Meridional y Oriental, la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo y los acuerdos de asociación económica entre la Unión Europea y el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico.

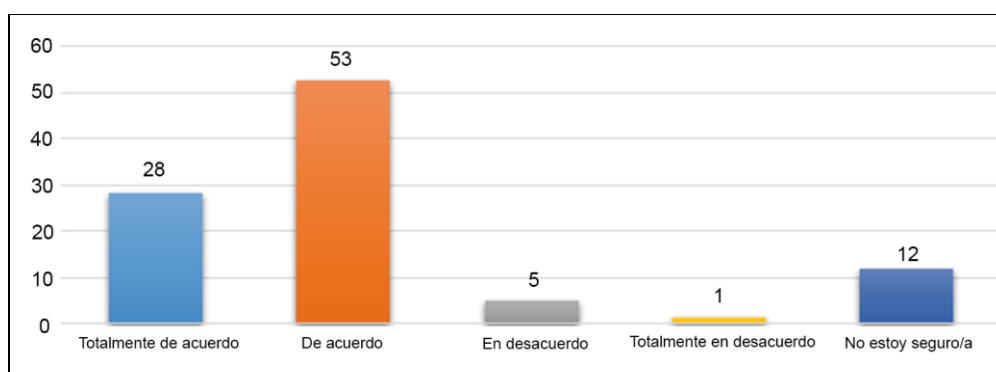
27. El apoyo de la UNCTAD a los países en vías de adhesión a la OMC ha recibido el reconocimiento general, como lo demuestran varias cartas de agradecimiento. Varios de los encuestados califican la asistencia de la UNCTAD de valiosa, muy bien adaptada a las necesidades específicas de los destinatarios y complementaria. El apoyo de la UNCTAD conlleva un análisis de las políticas alternativas y sus eventuales repercusiones y complementa los cursos de formación de la OMC. Varios Estados miembros señalan que el asesoramiento proporcionado por la UNCTAD es neutral, ajeno a toda ideología y de carácter no prescriptivo.



28. Según las respuestas de un pequeño grupo representativo, la ayuda de la UNCTAD resulta útil en relación con los aspectos fundamentales de la adhesión, pero no necesariamente en las etapas más avanzadas de la negociación. Algunos de los encuestados señalan que la DITC no responde a las consultas con la misma rapidez que otras organizaciones más pequeñas e indican que la División debería incluir más opciones favorables al desarrollo en su asesoramiento. Algunos de los encuestados indican que la dotación de personal de la División es insuficiente para atender todas las consultas y que no están claros los criterios que sigue la UNCTAD para asignarles prioridad.

Gráfico 3

**La UNCTAD ofrece una amplia gama de cursos de formación y actividades de fomento de la capacidad a los responsables de formular políticas**



29. El subprograma 3 ayuda a los países a comprender mejor el acceso a los mercados y la utilización del Sistema Generalizado de Preferencias y el Sistema Global de Preferencias Comerciales mediante seminarios regionales, cursos de formación, una exclusiva base de datos sobre el Sistema Generalizado y varios manuales. La conclusión satisfactoria del Sistema Global en 2010, con la consiguiente ampliación del acceso preferencial a los mercados por parte de 11 países en desarrollo, figura entre los principales logros mencionados.

30. El subprograma 3 contribuye en gran medida a la evaluación y la elaboración de marcos de política comercial integrales y orientados al desarrollo para los países, entre otros Angola, Jamaica, México, la República Unida de Tanzania, Rwanda y Zambia. Los beneficiarios de Rwanda indican que esa asistencia ha sido determinante para las estrategias del comercio transfronterizo de su país y las iniciativas regionales de logística comercial. De igual manera, Jamaica está aplicando varias de las recomendaciones resultantes del examen de su marco de políticas comerciales, en especial en lo relativo a la creación de un centro logístico.

31. El apoyo de la UNCTAD en materia de servicios es muy apreciado, pues su influencia en las políticas comerciales y sectoriales se basa en hechos. Según los Estados miembros, las metodologías, los instrumentos y las consultas multipartitas realizadas en el marco de los análisis de las políticas de servicios permiten valorar mejor la función y la importancia de los servicios en el comercio y el desarrollo. Así se comprende mejor el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y sus cuatro modos, entre ellos el Modo 4, que reviste particular importancia para los países en desarrollo y los PMA. Las actividades realizadas en el marco del Foro Mundial de Servicios, en colaboración con China y Qatar, son otro de los resultados de la labor relacionada con los servicios.

32. Hasta la fecha, se han llevado a cabo 12 análisis de políticas de servicios, aplicando una metodología normalizada que podría utilizarse en otros sectores. Los

beneficiarios del Perú y de Uganda están sumamente satisfechos con los resultados de dichos análisis, que han dado pie a la adopción de medidas concretas y a la promulgación de leyes en ambos países. La labor del subprograma 3 en materia de servicios es una de las mejores ilustraciones del equilibrio y la sinergia que existen entre los tres pilares de la labor de la UNCTAD: los estudios sirven de base para las reuniones multianuales de expertos sobre servicios, comercio y desarrollo; la reuniones originan solicitudes específicas de asistencia a los países sobre las políticas de servicios; y se distribuyen recopilaciones de prácticas idóneas en las reuniones de expertos.

33. Con respecto al logro previsto b), se observa que la labor del subprograma 3 en relación con el análisis del comercio presenta características dispares. Por una parte, se trata de una labor meticulosa y constante de información comercial (estadísticas comerciales, perfiles arancelarios, medidas no arancelarias, instrumentos de análisis y publicación de estudios analíticos). Por otra, también conlleva intervenciones puntuales, en particular en sectores dinámicos del comercio y la economía creativa.

34. Entre las contribuciones del subprograma 3, cabe destacar las compilaciones de medidas no arancelarias por países y el Sistema de Análisis e Información Comercial, que contiene una recopilación exhaustiva de datos sobre aranceles aduaneros, preferencias y medidas no arancelarias, además de estadísticas comerciales relativas a las líneas arancelarias. Los datos del Sistema de Análisis e Información Comercial son utilizados por un número creciente de investigadores, funcionarios públicos, usuarios particulares y miembros del mundo académico, y se citan en publicaciones oficiales del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la OMC, así como de varios organismos de las Naciones Unidas. La Subdivisión de Análisis del Comercio también ha empezado a elaborar una base de datos sobre el comercio Sur-Sur, más concretamente, sobre las corrientes comerciales bilaterales, que completa las lagunas de la Base de Datos de las Naciones Unidas sobre Estadísticas de Comercio de Productos Básicos, en particular la información procedente de los países más pequeños.

35. En el marco del subprograma 3 se han emprendido provechosas iniciativas de colaboración con el Banco Africano de Desarrollo, el Centro de Comercio Internacional (concretamente, la Iniciativa Transparencia en el Comercio), el Banco Mundial y la OMC, destinadas a recopilar y difundir datos sobre comercio, perfiles arancelarios y medidas no arancelarias, que se han recogido en varias publicaciones e instrumentos, en particular la Base de Datos Analítica Común sobre Acceso a los Mercados y las compilaciones nacionales de medidas no arancelarias, ahora disponibles para 34 países. Esta colaboración en cuestiones estadísticas, basada en una división de las tareas, es una de las mejores ilustraciones de la cooperación interinstitucional señalada por la evaluación.

36. Se mencionan otros resultados —en relación con sectores dinámicos del comercio o la economía creativa, por ejemplo— que, si bien son útiles, son puntuales y dependen de la financiación procedente de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur. Los encuestados manifestaron su agradecimiento por la contribución de la UNCTAD a la labor en las industrias creativas, en especial las ediciones de 2008 y 2010 del *Creative Economy Report* (Informe sobre la economía creativa), y señalaron que la edición especial del informe de 2013 (en que la participación de la UNCTAD era menor) no resultaba tan útil como las anteriores, pues carecía de la dimensión relativa al comercio que la UNCTAD había aportado a los informes anteriores. El concepto de ciudades creativas tuvo cierta resonancia, especialmente en China y Turquía, países que recogieron fondos para ejecutar proyectos a nivel de las ciudades, inspirados en ideas de dichos informes. Cabe destacar asimismo la inclusión por Cabo Verde de las

industrias creativas en las solicitudes de apoyo en el marco de proyectos del Marco Integrado Mejorado (MIM).

37. En lo relativo al comercio, las cuestiones de género y el desarrollo, cabe destacar los estudios de casos por países titulados “*Who is benefiting from trade liberalization in [State]? A gender perspective*” (¿Quién se beneficia con la liberalización del comercio en [nombre del Estado]? Una perspectiva de género), basados en una metodología especialmente elaborada para evaluar el impacto de las políticas en la transformación económica y las relaciones de género, especialmente los efectos para las mujeres, en las cadenas de valor. Los siete estudios realizados hasta la fecha en Angola, Bhután, Cabo Verde, Gambia, Lesotho, Rwanda y el Uruguay han concitado el interés general de los responsables de las políticas y los organismos de desarrollo, como confirmaron los propios interesados de Lesotho y Rwanda. Los países beneficiarios y los donantes valoraron positivamente los estudios, un conjunto de material didáctico sobre el comercio y el género, un curso en línea de ocho semanas dirigido a responsables de la formulación de políticas y un evento sobre la participación de las mujeres en el desarrollo celebrado en el marco de la XIII UNCTAD. La labor de la Sección de Comercio y Género es otro ejemplo de prácticas idóneas basadas en el enfoque de los tres pilares y la cooperación entre divisiones y entre organismos.

38. Los estudios y los talleres nacionales influyen en la formulación de políticas y programas, por ejemplo en Rwanda, donde las mujeres que participan en el comercio transfronterizo corren riesgos físicos y económicos, y en Lesotho, donde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) utiliza los conocimientos adquiridos para orientar su labor sobre política comercial y política laboral. La buena calidad del trabajo realizado y la creciente demanda justifican la creación de un programa de trabajo específico sobre comercio, cuestiones de género y desarrollo, que cuente con una financiación extrapresupuestaria más previsible. Ahora bien, de la evaluación se desprende la necesidad de una mayor participación del ministerio de comercio en la puesta en práctica de las recomendaciones resultantes de los estudios, además de una cooperación programática más estrecha entre la Sección de Comercio y Género y la Subdivisión de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial.

39. Con respecto al logro previsto c), las actividades relacionadas con la política de la competencia llevadas a cabo durante el período objeto de la evaluación se inscribían en gran medida en el marco de programas regionales como el Programa de Competencia en África (AFRICOMP) y el programa COMPAL de asistencia técnica sobre la competencia y la protección del consumidor en América Latina, y otros programas equivalentes de la Región de los Estados árabes, Asia y los Balcanes. Los beneficiarios y los donantes tienen muy buen concepto de la Subdivisión de Política de la Competencia y Protección del Consumidor que, destacan, es una de las singularidades de la UNCTAD. Los beneficiarios contactados por el equipo de evaluación (en Armenia, Botswana, el Ecuador, Indonesia, Nicaragua, el Pakistán y el Perú) indican que la solidez de su acervo institucional de conocimientos especializadas, su densa red mundial de expertos y profesionales de la competencia y su orientación en pro del desarrollo hacen que la UNCTAD pueda ofrecer un conjunto de asistencia ideal y sin parangón para ayudar a los países en desarrollo a elegir un régimen adecuado de políticas de la competencia, compatible con la estructura de sus mercados y su industria (caracterizada por un gran número de pymes). Varios de los encuestados indican que la ley de la competencia de su país está inspirada en gran medida en la Ley Modelo de las Naciones Unidas. El subprograma 3 ha facilitado asimismo los contactos con los países desarrollados para la organización de programas de formación *in situ* y programas de hermanamiento (financiados con fondos procedentes de otras fuentes). La cultura de los exámenes voluntarios *inter pares* (hasta la fecha se han realizado 26) fomenta la implicación de los países en las

reformas de las políticas y las instituciones nacionales. La tendencia al aumento de la autofinanciación pone de manifiesto la gran aceptación de que goza la labor de la UNCTAD en política de la competencia. Por ejemplo, los fondos aportados por los donantes a la financiación del programa COMPAL pasaron de representar el 80% del total en la primera fase a menos del 20%, pues varios países aportan su propia financiación. Además, una parte sustancial de la financiación del AFRICOMP —que no pudo llevar a cabo todas sus actividades por dificultades ajenas al control del subprograma 3— procede de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental. Por último, los países financian cada vez más la participación de sus expertos en las reuniones de los grupos intergubernamentales.

40. La solidez de las iniciativas regionales de colaboración se está convirtiendo en uno de los principales puntos fuertes de la Subdivisión, como puede verse en América Latina, donde el organismo peruano INDECOPI asumirá funciones de apoyo en la tercera fase del programa COMPAL. La creación de plataformas de colaboración para la investigación y la organización de cursos de nivel universitario sobre derecho de la competencia y el establecimiento de centros regionales (en Bulgaria, Omán, y Túnez) son buenos ejemplos de un aprovechamiento eficaz de los recursos y las asociaciones regionales. Las contribuciones de un grupo consultivo de expertos, integrado por antiguos directores de organismos de la competencia, contribuyen a mejorar los resultados de la labor del subprograma 3 en materia de competencia.

41. Entre las observaciones formuladas, en su mayoría positivas, hay algunas de delegados que indican que la subdivisión no informa suficientemente y, a veces, ni siquiera invita a los delegados que se encuentran en Ginebra —y son los negociadores encargados de formular las conclusiones convenidas— a las reuniones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia, y señalan que se debe evitar que una excesiva atención a los resultados se traduzca en un acortamiento del tiempo disponible para las deliberaciones de los delegados.

42. En lo que respecta al logro previsto d), la Subdivisión de Comercio, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible se ocupa del mandato de la UNCTAD de integrar los objetivos de desarrollo sostenible en todas las estrategias de desarrollo mediante diversas iniciativas. El equipo de evaluación recibió comentarios positivos acerca de la utilidad de las contribuciones resultantes de esa combinación de actividades preliminares y actividades de ejecución de los programas.

43. Con respecto a la labor del subprograma 3 en relación con el biocomercio, los beneficiarios, al igual que las entidades asociadas, como las encargadas de supervisar la aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la CITES y la asociación comercial PhytoTrade Africa, dan testimonio de la utilidad de las contribuciones de larga data de la UNCTAD, incluida la acuñación del propio término *biotrade* (biocomercio). La UNCTAD ha desempeñado un papel decisivo en la creación de un marco de evaluaciones, directrices y prácticas para el comercio sostenible de productos de la biodiversidad y la toma de conciencia a ese respecto mediante la organización de conferencias especiales, como la Conferencia bianual de las Partes en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres y, desde 2012, las actividades organizadas por el subprograma 3 en el marco del Congreso sobre Biocomercio. El subprograma 3 adquirirá mayor relevancia en el marco de la aplicación del Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica.

44. El subprograma 3 se ha asociado con la Corporación Andina de Fomento y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial para la realización de proyectos regionales en el marco de la Comunidad Andina (Ecuador, Perú y Colombia), gracias a los cuales se han identificado productos con gran potencial y se ha creado una comunidad de

proveedores a la que se ha impartido formación sobre los criterios para obtener la certificación de producto de biocomercio. Esos países indican que se ha observado un aumento de las superficies cultivadas y los precios unitarios. Ahora bien, a los asociados nacionales les resulta difícil realizar evaluaciones de los efectos del biocomercio conforme a lo prescrito, por lo que desean encontrar soluciones más simples, dado el carácter incipiente del sector. En el marco de los proyectos se prepararon estudios y directrices sobre comercio sostenible, trazabilidad y aspectos conexos en relación con una serie de productos basados en especies consignadas en la CITES, como pieles de pitón y cera de candelilla. Los donantes y los asociados han elogiado la labor realizada en el ámbito del biocomercio, que recibe desde hace años una financiación constante con cargo a recursos extrapresupuestarios.

45. Pese al éxito conseguido en la ejecución de los programas, quedan por resolver algunas cuestiones relacionadas con la fase preliminar, por ejemplo, la adecuada clasificación o la determinación de la subpartida arancelaria de los productos del biocomercio y, llegado el momento, la creación de incentivos para el acceso a los mercados. En la actualidad lo único que distingue a los productos del biocomercio es el sobreprecio que pagan por ellos los clientes particulares que aprecian este tipo de productos.

46. La labor preliminar del subprograma 3 en agricultura biológica se inició en 2001, año en que la UNCTAD emprendió, junto con un equipo de tareas internacional, el trabajo de compatibilizar un gran número de normas obligatorias y voluntarias, y en el marco del proyecto Global Organic Market Access (acceso a los mercados de productos biológicos mundiales) siguió colaborando en la elaboración de normas regionales sobre producción biológica y un patrón de referencia internacional (Objetivos y Requisitos Comunes de las Normas sobre Productos Biológicos). En el contexto del subprograma 3 se estableció además el Foro de las Naciones Unidas sobre Normas de Sostenibilidad, en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Centro de Comercio Internacional, el PNUMA y la ONUDI, para hacer frente a la proliferación de normas. Esta labor preliminar se complementó con proyectos sobre el terreno, como la prestación de apoyo a la política de agricultura biológica de Uganda, y varios proyectos del Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Comercio y Capacidad Productiva en la República Democrática Popular Lao y la República Unida de Tanzania, destinados a fomentar la capacidad de oferta y establecer vínculos con los mercados. Hace pocos años solo había una granja de producción biológica en la República Democrática Popular Lao, mientras que ahora las explotaciones agrícolas de ese tipo son más de 150 y abarcan una superficie de 50.000 hectáreas. Los asociados y los interesados nacionales mencionan el apoyo prestado por la UNCTAD en forma de orientación sobre políticas, normas nacionales y requisitos de acceso a los mercados; otros asociados, en cambio, se centran directamente en los exportadores.

47. El subprograma 3 realiza una labor importante por medio de su programa sobre el cambio climático. Además del apoyo prestado a las deliberaciones en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ha ayudado a algunos países —varios pequeños Estados insulares de África, el Caribe y el Pacífico y otros Estados como el Ecuador— a identificar sectores ecológicos con gran potencial para el mercado interno y las exportaciones verdes, basándose, en algunos casos, en los exámenes nacionales de las exportaciones verdes. La labor correspondiente al pilar de búsqueda de consenso se centra en la utilización de medidas de apoyo interno, incluidas las prescripciones en materia de contenido nacional para los sectores ecológicos, de conformidad con las normas del comercio internacional. Ahora bien, es preciso integrar sistemáticamente las consideraciones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible en el análisis de las

políticas comerciales y el asesoramiento conexo, por lo que será necesario intensificar la cooperación entre subdivisiones.

## C. Factores que contribuyen a los resultados del subprograma

### 1. Investigación y análisis

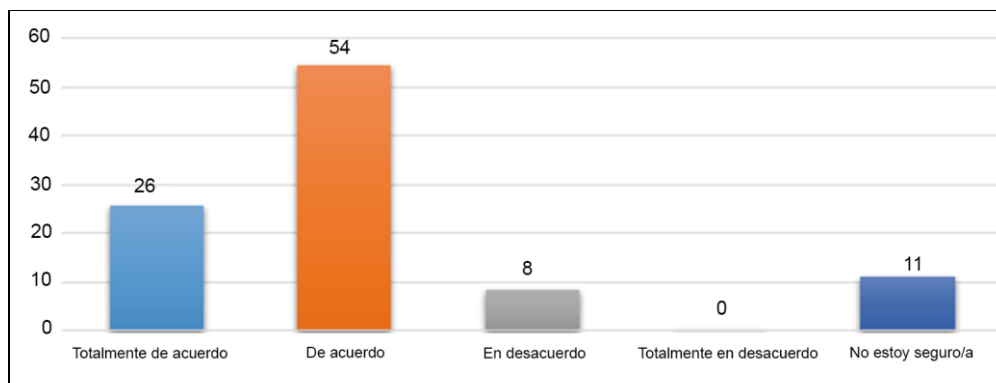
48. Los encuestados consideran que la capacidad residente de investigación y análisis de la UNCTAD es su principal ventaja comparativa (gráfico 4). Los programas de trabajo correspondientes a los tres bienios abarcados por la evaluación consignan 55 o más publicaciones por bienio (anexo A, cuadro A6). Asimismo, cabe mencionar que varias de ellas sirven para orientar la labor de los órganos intergubernamentales y las actividades de cooperación técnica y se emplean como materiales básicos en los talleres y seminarios.

49. Los encuestados señalan que algunas publicaciones son muy informativas y útiles para orientar las medidas que deben adoptarse. Al mismo tiempo, muchos observan que simplemente hay demasiadas publicaciones. Por ello, solo unos pocos informes destacan y atraen la atención.

50. Las descargas en línea acumulativas de una muestra de publicaciones elaboradas por la DITC se situaban entre 115 y 51.952 descargas, y solo 11 de las 29 publicaciones de la muestra se descargaron más de 1.000 veces (anexo A, cuadro A8).

Gráfico 4

#### La UNCTAD difunde de manera eficaz los productos de su labor de investigación y análisis entre los interesados nacionales y regionales



51. La conectividad a Internet limita la eficacia de la difusión en línea en un mundo dividido digitalmente y crea una necesidad constante de documentos impresos. El suministro de copias impresas a una lista compleja y amplia de interesados plantea otro problema logístico que hay que resolver.

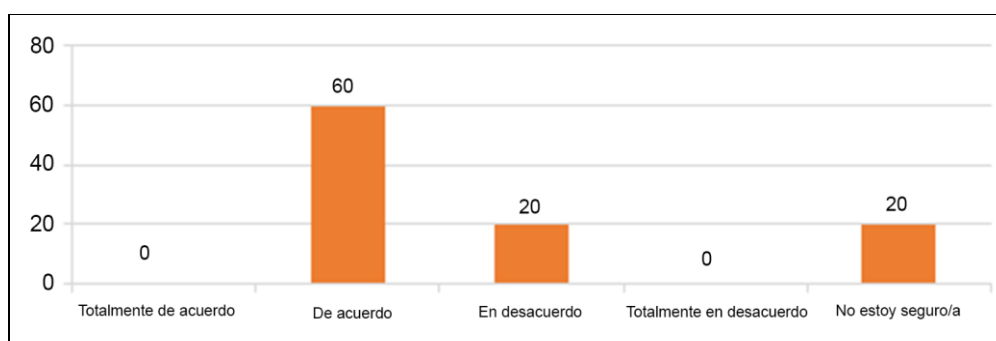
52. Para aumentar el escaso número de lectores de varias publicaciones son menester una mayor racionalización y una comunicación y difusión más eficaces. El exceso de información no se debe realmente al subprograma 3 en sí mismo, ya que son los Estados miembros quienes deciden el número y el título de las publicaciones periódicas y no periódicas. Toda decisión que entrañe reducir el número de comunicaciones tendría que ser adoptada por la Junta de Comercio y Desarrollo. Desde 2012, la UNCTAD ha emprendido un proceso de reducción gradual del número de publicaciones de un 20% por bienio. Ahora bien, sigue siendo necesario promover adecuadamente los productos de las actividades de investigación.

## 2. Proceso intergubernamental de búsqueda de consenso

53. El enfoque de tres pilares de la UNCTAD da por sentado que las misiones permanentes con sede en Ginebra son los principales cauces para compartir con los interesados a nivel nacional los conocimientos adquiridos en los períodos de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo y sus órganos subsidiarios y darles mayor difusión (gráfico 5). Sin embargo, el reducido tamaño de las misiones, en ocasiones la falta de especialistas en comercio y la creciente cartera de proyectos de los organismos y la variedad de temas que requieren conocimientos especializados específicos pueden limitar la participación sustantiva de los delegados. Además, la participación de expertos de los PMA se ve limitada por la falta de fondos. Muchas misiones no tienen una representación adecuada de los ministerios de comercio, industria y agricultura y otros ministerios competentes en políticas y negociaciones comerciales. Por lo tanto, la difusión de conocimientos desde Ginebra entre los expertos nacionales depende en gran medida de los recursos de la misión. Por ello, el subprograma 3 debe hacer un uso eficaz de los eventos regionales y las actividades de cooperación técnica para interactuar a nivel de los países, cuando sea necesario.

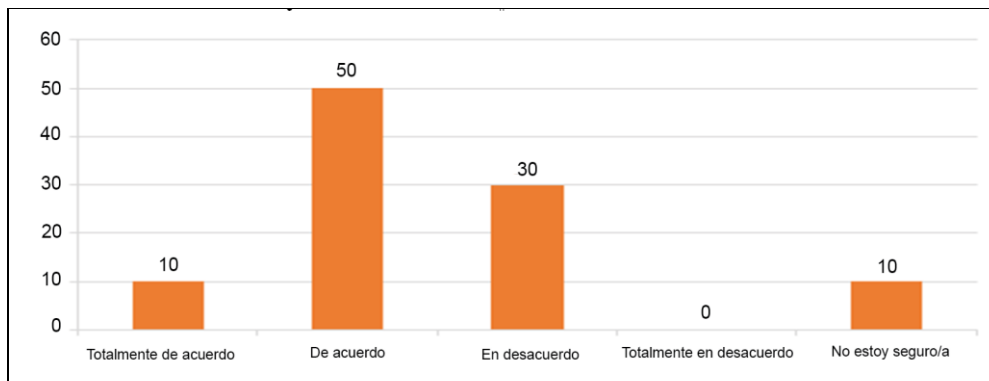
Gráfico 5

**La División celebra consultas previas con los delegados y reuniones informativas para ellos en relación con los temas de la Junta de Comercio y Desarrollo y sus órganos subsidiarios**



54. La calidad de los debates en las reuniones intergubernamentales depende de la pertinencia y la disponibilidad oportuna de los documentos de antecedentes (gráfico 6 y gráfico 7). Las 14 semanas de plazo para la tramitación de los documentos para las reuniones, que incluye su aprobación, edición y traducción por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, y, en ocasiones, la demora en la disponibilidad de los materiales básicos, dan lugar a que se distribuyan con retraso y a que en las reuniones se disponga tan solo de la versión en inglés de los documentos. Ello repercute directamente en la calidad de la participación en las reuniones.

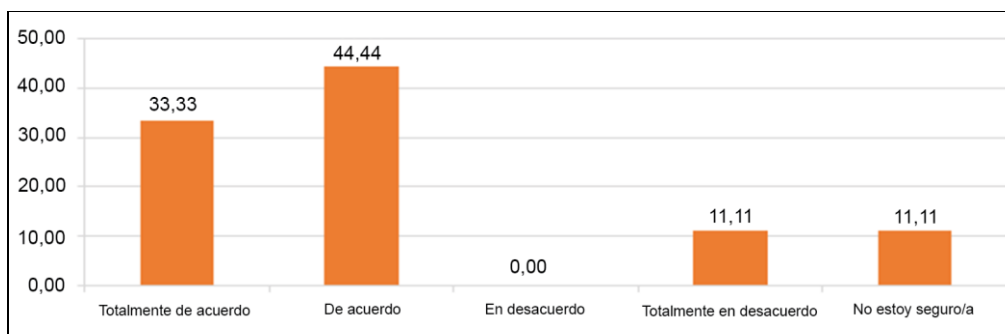
**Gráfico 6**  
**Los miembros de la Junta de Comercio y Desarrollo y sus órganos subsidiarios y los asistentes a sus reuniones, incluidas las reuniones de expertos, reciben los documentos de antecedentes sobre la investigación y el análisis de políticas con suficiente antelación**



55. El subprograma 3 ha utilizado adecuadamente las plataformas del grupo intergubernamental de expertos y la reunión multianual de expertos para crear conciencia y demanda respecto de los exámenes y la formulación de políticas, y para compartir los resultados y las mejores prácticas de cooperación técnica, en especial en el ámbito de la política de la competencia y los servicios. La tendencia creciente a la autofinanciación de las reuniones de expertos pone de manifiesto la utilidad de la plataforma para el intercambio de conocimientos y el fortalecimiento de las redes *inter pares*. El éxito logrado justifica hacer extensivos esos enfoques a otros ámbitos, en particular los exámenes realizados por otros expertos y las actividades de hermanamiento para las políticas sectoriales, la incorporación de una perspectiva de género y las políticas de medio ambiente y desarrollo sostenible.

56. Algunos delegados en Ginebra afirman que la labor de investigación y análisis y la labor de búsqueda de consenso podrían mejorarse si se ampliara el alcance de las opciones de las políticas de desarrollo en los documentos para las reuniones, en la investigación y en las publicaciones.

**Gráfico 7**  
**La Junta de Comercio y Desarrollo y sus órganos subsidiarios celebran amplios debates sustantivos, incluidas reuniones de expertos, sobre los productos de la labor de investigación y análisis en la esfera del comercio internacional**





### 3. Actividades de cooperación técnica

57. Un elevado número de países se beneficia de las actividades de cooperación técnica del subprograma 3, incluidas las misiones de asesoramiento, los talleres de capacitación y los seminarios. En el marco del subprograma, en 2012-2014 se atendieron 127 de las 419 solicitudes relativas a los 17 grupos temáticos de la UNCTAD (anexo A, cuadro A4)<sup>4</sup>.

58. La cobertura geográfica se distribuye uniformemente entre todas las regiones (anexo A, cuadro A5). Más de la mitad de las actividades del subprograma 3 se llevan a cabo en África, los PMA y los países en situaciones especiales, aunque América Latina registra el mayor número de actividades de cooperación técnica (debido a la intensidad de la labor relacionada con el derecho de la competencia y la protección del consumidor).

59. Como se indica en el cuadro 2, se asignan considerables recursos humanos extrapresupuestarios a los productos relacionados con cuestiones de comercio y género, la política de la competencia y el medio ambiente, el cambio climático y el desarrollo sostenible. Los donantes señalan que existen muchos proyectos puntuales de pequeño presupuesto que son gestionados por uno o dos funcionarios y carecen de masa crítica y escalabilidad para reportar resultados sostenibles.

Cuadro 2

#### Subprograma 3: Proporción de productos del programa de trabajo con cargo al presupuesto ordinario y a recursos extrapresupuestarios, por número de meses de trabajo, 2010-2011 y 2012-2013

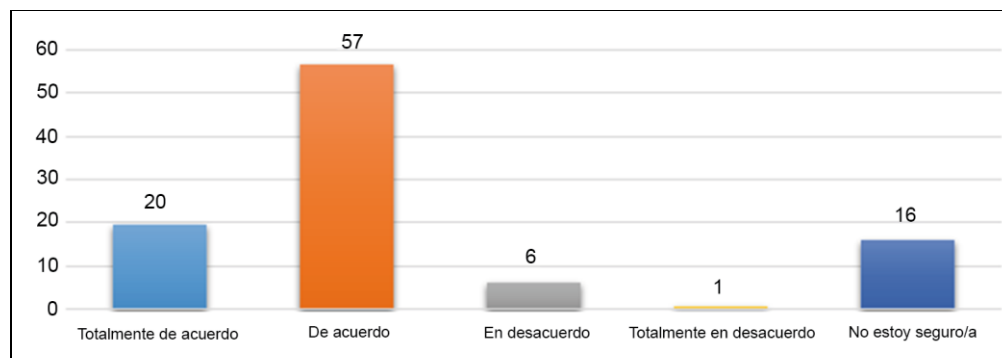
		<i>Subdivisión de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial</i>	<i>Subdivisión de Análisis del Comercio</i>	<i>Subdivisión de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor</i>	<i>Subdivisión de Comercio, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible</i>	<i>Sección de Comercio y Género</i>	<i>Total</i>
2010-2011	Presupuesto ordinario	296	166	147	180	24	814
	Recursos extrapresupuestarios	65	8	105	95	31	303
<b>Total</b>		<b>361</b>	<b>174</b>	<b>252</b>	<b>275</b>	<b>55</b>	<b>1 117</b>
<b>En porcentaje</b>							
2012-2013	Recursos extrapresupuestarios	22	4	42	38	56	27
	Presupuesto ordinario	274	163	147	191	24	769
	Recursos extrapresupuestarios	61	21	98	97	63	340
<b>Total</b>		<b>335</b>	<b>154</b>	<b>245</b>	<b>288</b>	<b>87</b>	<b>1 109</b>
<b>En porcentaje</b>							
	Recursos extrapresupuestarios	18	13	40	33	72	30

<sup>4</sup> Esta lista fue facilitada por el Servicio de Cooperación Técnica y no es exhaustiva. Además, las nueve solicitudes recibidas por la Subdivisión de Comercio, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible comprenden solicitudes de varios países y no reflejan adecuadamente la demanda de cooperación técnica de esta Subdivisión.

60. El subprograma 3 ha establecido redes sobre el terreno en las distintas regiones y esferas de actividad y hace un uso eficaz de ellas (gráfico 8). Los ejemplos de primera mano compartidos con el equipo de evaluación fueron el Programa BioCAN, el INDECOPI, la asociación comercial PhytoTrade Africa y la Red de Profesionales de la Competencia de la SADC.

Gráfico 8

**La UNCTAD tiene sólidas redes de asociados nacionales y regionales que contribuyen a la intensificación y difusión de su labor en todas las regiones**



#### 4. Movilización de recursos y participación de donantes

61. Durante el período objeto de evaluación, los principales contribuyentes al subprograma 3 fueron Noruega, Finlandia, Suiza, Suecia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el PNUD y la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMAO). La ayuda de los donantes se concentró en las negociaciones comerciales y la política de la competencia. En general, el apoyo extrapresupuestario fue inferior al presupuestado y pasó de 3,5 millones de dólares en 2010 a 1,9 millones de dólares en 2013, lo que repercutió en las tendencias de ejecución. La financiación se reactivó en 2014, principalmente mediante nuevas contribuciones en el ámbito de la política de la competencia, como se indica en el cuadro 3.

Cuadro 3

#### Subprograma 3: Tendencias en la movilización de recursos extrapresupuestarios

(En miles de dólares)

Grupo temático (puestos del cuadro orgánico (P) y puestos del cuadro de servicios generales (G))	2010	2011	2012	2013	2014
Creación de capacidad para negociaciones comerciales y diplomacia comercial (13 P y 4 G)	2 047	1 569	480	725	511
Capacidad de análisis y sistemas de información sobre comercio (10 P y 6 G)	292	75	203	142	917
Comercio, medio ambiente y desarrollo (9 P y 4 G)	-	42	68	200	150

<i>Grupo temático (puestos del cuadro orgánico (P) y puestos del cuadro de servicios generales (G))</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Política de la competencia y protección del consumidor (7 P y 1 G)	1 111	382	1 020	832	2 432
Comercio y género (1 P)	100	70	458	77	49
<b>Total</b>	<b>3 551</b>	<b>2 141</b>	<b>2 230</b>	<b>1 978</b>	<b>4 059</b>

*Nota:* Los puestos de plantilla se financian con cargo al presupuesto ordinario.

*Fuente:* Sección de Presupuestos y Financiación de Proyectos, 2014.

62. La financiación previsible y multianual de los donantes ha sido decisiva para prestar una atención sostenida, progresiva y a largo plazo en cuestiones tales como la política de la competencia, el biocomercio y las medidas no arancelarias, los servicios y la adhesión a la OMC. Esto solo corrobora los efectos positivos que tienen los fondos preVISIBLES, multianuales y no asignados a fines específicos en el aumento de la eficacia de los resultados.

63. A algunos donantes les resulta difícil comprender las competencias específicas de la DITC y afirman que su mandato es demasiado amplio y necesita un enfoque más centrado, en especial en la adhesión a la OMC, la solución de controversias y, en cierta medida, en la asistencia en materia de política comercial. Ello se ve acentuado por la falta de alianzas estructuradas con el CCI, la OMC y otras entidades. Con todo, se valora la labor realizada en áreas de trabajo concretas, como los exámenes voluntarios *inter pares* del derecho y las políticas de competencia, el biocomercio, las normas sobre agricultura biológica, las cuestiones de comercio y género y los análisis de las políticas de servicios, en que quedan más patentes los vínculos con las políticas nacionales y los beneficios del desarrollo, además de la armonización con las prioridades de los donantes.

64. Algunos donantes observan que la DITC debe articular su ventaja comparativa, su oferta y sus resultados de manera que sea más eficaz para las misiones permanentes con sede en Ginebra y a nivel de los países, y también racionalizar la participación de los donantes. Señalan que son contactados por el Servicio de Cooperación Técnica y por múltiples funcionarios de las divisiones, lo que genera conflictos de intereses respecto del establecimiento de prioridades y la asignación de recursos. El marco de resultados existente carece de indicadores de éxito claros para demostrar los resultados, y el subprograma 3 (y la UNCTAD en su conjunto) debe demostrar la eficacia del análisis y asesoramiento preliminar en materia de políticas que lleva a cabo en Ginebra y también dedicar tiempo suficiente a la labor estratégica relacionada con la Junta de Comercio y Desarrollo.

## 5. Comunicación y difusión

65. La comunicación es un punto débil de la DITC, en parte porque es la única división sin un informe emblemático y, por lo tanto, sin oportunidades ni experiencia para realizar eventos importantes de presentación y comunicación, y también porque las competencias en medios de comunicación de masas y medios digitales no forman parte de su ámbito de especialización. Sin embargo, la labor del subprograma 3 contiene varios mensajes de interés periodístico, por ejemplo en lo que respecta a las cuestiones de género, las negociaciones comerciales, los servicios, el biocomercio, los objetivos de desarrollo sostenible, etc. Lamentablemente, estos no pueden canalizarse debidamente por la falta de una estrategia de comunicación concertada.

66. La DITC trató de recabar la participación de la Unidad de Comunicaciones, Información y Relaciones Externas en la mejora de las comunicaciones no digitales y en línea de la División acerca de eventos clave como el Congreso sobre Biocomercio y el Foro Mundial de Servicios, celebrado en Beijing. No obstante, se necesita un plan de comunicación de la División, dotado de un presupuesto para pasantías y contratación de redactores de contenidos externos y ejecutado en colaboración con dicha Unidad.

## D. Eficacia

### 1. Uso complementario de las tres modalidades básicas de trabajo

67. Según los datos correspondientes a los períodos 2010-2011 y 2012-2013, los meses de trabajo dedicados a las actividades realizadas en el marco de los tres pilares se desglosan de la siguiente manera (anexo A, cuadro A3):

a) En 2010-2011 y 2012-2013 se dedicaron a las publicaciones relativas a investigaciones 391 de los 1.117 meses de trabajo (35%) y 402 de los 1.109 meses de trabajo (36%), respectivamente;

b) En 2010-2011 y 2012-2013 se dedicaron a los servicios de asesoramiento y los talleres y seminarios y los proyectos sobre el terreno 490 de los 1.117 meses de trabajo (44%) y 478 de los 1.109 meses de trabajo (43%), respectivamente;

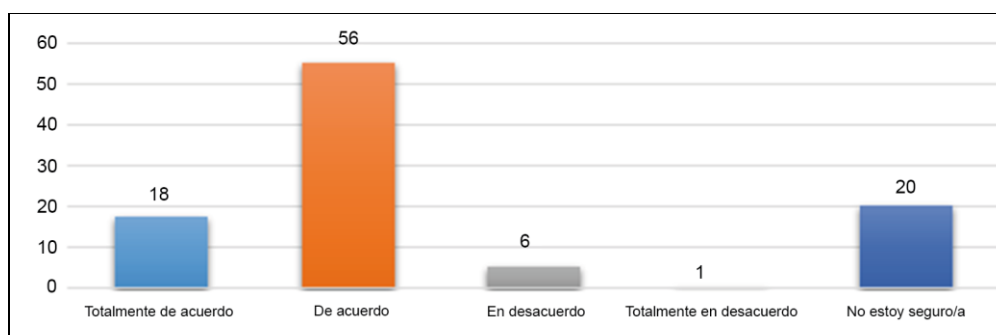
c) En 2010-2011 y 2012-2013 se dedicaron a la documentación para reuniones y los servicios sustantivos para reuniones y grupos de expertos 211 de los 1.117 meses de trabajo (19%) y 199 de los 1.109 meses de trabajo (18%), respectivamente, es decir, una quinta parte de los recursos humanos del subprograma 3.

68. El subprograma 3 terminó los productos resultantes de su labor a tiempo, con la excepción de unas pocas publicaciones aplazadas. En el período 2010-2013, el subprograma 3 registró una tasa de utilización de los fondos extrapresupuestarios del 89%, ya que, de los 17,60 millones de dólares presupuestados, se gastaron 15,65 millones de dólares (anexo A, cuadro A2). En el ámbito de la política de la competencia, la realización de actividades se incrementó considerablemente gracias a la asignación de fondos suplementarios para los exámenes voluntarios *inter pares* (12 exámenes frente al objetivo inicial de 4). Asimismo, en el marco del subprograma 3, las reuniones de expertos y los eventos regionales se utilizaron de manera eficaz para promover las experiencias y los resultados de los análisis de las políticas de servicios, lo que dio lugar a un aumento de la demanda de análisis o a la adaptación de las políticas existentes sin que se encargara la realización de un análisis propiamente dicho.

69. Varios encuestados encomiaron a la DITC por su elevada capacidad de respuesta a las solicitudes recibidas. Sin embargo, esta opinión no es unánime. Los resultados de la encuesta enviada por correo electrónico indican que una gran parte de los encuestados no están seguros de que esa capacidad de respuesta sea adecuada y eficaz (gráfico 9).

Gráfico 9

**La UNCTAD responde de manera adecuada y eficaz a las solicitudes de cooperación técnica presentadas por los Estados miembros**



## 2. Sinergias con otros subprogramas

70. La DITC ha realizado un esfuerzo considerable para crear sinergias y existen buenos ejemplos de cooperación eficaz entre las distintas divisiones. Es particularmente intensa la cooperación con la División para África, los Países Menos Adelantados y los Programas Especiales (ALDC), la División de Tecnología y Logística (DTL) y la División de la Inversión y la Empresa (DIAE). Entre los ejemplos de cooperación con la DIAE cabe citar las contribuciones al *World Investment Report* (Informe sobre las Inversiones en el Mundo) en relación con los aspectos comerciales, a los análisis de las políticas de inversión y sobre la política de la competencia relacionada con las inversiones; los aspectos no arancelarios de las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, las políticas de inversión y los vínculos en materia de inversión en el sector de los servicios; y las contribuciones conjuntas a los cursos en línea y a los cursos previstos en el párrafo 166 (en colaboración con la DTL). Hay margen para una mayor cooperación en el ámbito de las estadísticas sobre comercio e inversiones, especialmente en el contexto de las cadenas de valor mundiales, los servicios en el modo 3 (medidas en materia de inversiones, incluidas las inversiones con bajo nivel de carbono vinculadas a las subvenciones ambientales), etc.

71. Algunos ejemplos de cooperación con la ALDC son: la preparación del Estudio de Diagnóstico sobre la Integración Comercial para Etiopía y Gambia; los informes sobre la economía creativa en Cabo Verde y Mozambique; los estudios de casos de países sobre el comercio y el género dedicados a Angola y Rwanda; y la realización de misiones conjuntas a conferencias regionales como las reuniones de la Unión Africana sobre el comercio intraafricano. El nivel y el espíritu de cooperación actuales —observados de primera mano por el equipo de evaluación en Lesotho— permiten augurar el logro de mejores resultados y de una mayor eficacia en función de los costos de la labor de la UNCTAD en África y los PMA y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas. No obstante, es necesario promover de manera más eficaz toda la variedad de conocimientos especializados de la UNCTAD en los países. Al estar estructurado geográficamente, el subprograma 5 tiene mayores oportunidades de interactuar a nivel de los países y de prestar apoyo a esa iniciativa. El equipo de evaluación señala que esta combinación de especialización funcional y geográfica es esencial para la eficacia de los resultados en el plano nacional y debe alentarse, incentivarse y supervisarse en el futuro.

72. La cooperación con la División de Globalización y Estrategias de Desarrollo (GDS) parece existir solo en las estadísticas. Cabe señalar que la DITC no realiza una contribución sustancial al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, una de las publicaciones emblemáticas de la UNCTAD. Al mismo tiempo, el subprograma 3

supera al subprograma 1 en el número de productos de la investigación sobre políticas, pero estos no tienen los lectores, el perfil, la autoridad y el atractivo del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*. Se elaboran varias publicaciones sin las contribuciones o los exámenes *inter pares* de otras divisiones<sup>5</sup>. Además, los títulos de algunas reuniones de expertos y publicaciones de los dos subprogramas indican que existen repeticiones y posibilidades de una mayor sinergia (anexo A, cuadro A7).

73. Dado el escaso número de lectores de algunas publicaciones, como se señala en el párrafo 49, es conveniente racionalizar el número de publicaciones y examinar la posibilidad de elaborar algunos productos conjuntos a fin de crear una cultura de mensajes coherentes entre todas las divisiones, cosa que no siempre ha ocurrido. Ello también obedece a la cultura institucional general de funcionamiento compartimentado, como observa el personal de la UNCTAD de todas las divisiones.

74. No obstante, varios funcionarios de la UNCTAD indican que la actual dirección ha puesto verdadero empeño en acabar con los compartimentos estancos y establecer de forma proactiva sinergias entre las divisiones dentro de las limitaciones institucionales. Estos esfuerzos deben proseguir y también deben contar con el apoyo adecuado en un momento en que el subprograma 3 (y la Organización) se prepara para asumir el nuevo mandato que se establecerá en el 14º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y adoptar los nuevos enfoques necesarios para cumplir los objetivos de desarrollo sostenible.

### 3. Cooperación interinstitucional

75. El subprograma 3 pone de manifiesto una cultura de colaboración con varios organismos regionales y técnicos. Cabe destacar a ese respecto las asociaciones en el ámbito de las estadísticas comerciales, las medidas arancelarias y no arancelarias con el BAfD, el CCI, el Banco Mundial y la OMC; las asociaciones con las comisiones regionales de las Naciones Unidas en África, Asia y el Pacífico y América Latina; las asociaciones temáticas sobre biodiversidad con la CITES y las redes regionales para cuestiones de la competencia en África, Asia y América Latina en el marco del Programa COMPAL. También hay ejemplos positivos de cooperación en la República Democrática Popular Lao y la República Unida de Tanzania, en el marco del Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Comercio y Capacidad Productiva y la iniciativa de las Naciones Unidas “Unidos en la Acción”. Sin embargo, cabría la posibilidad de intensificar la colaboración en el marco de esta iniciativa si la UNCTAD asumiera a nivel interno la función de guía y proveedora de conocimientos técnicos sobre cuestiones comerciales de los organismos residentes. Una vez más, ello requiere una cooperación más estrecha entre la DITC, la ALDC, los donantes y los organismos de las Naciones Unidas con presencia sobre el terreno.

### 4. Gestión basada en los resultados

76. Los indicadores de resultados para el subprograma 3 (y todo el programa de la UNCTAD) son básicos y, habida cuenta de los numerosos puntos de contacto con los países, demasiado fáciles de alcanzar. Estos simplemente facilitan información sobre el número de países beneficiarios, sin aportar datos detallados acerca de resultados concretos en cuestiones de desarrollo vinculados a intervenciones programáticas. La información consignada tiene más en cuenta las medidas adoptadas que los avances logrados, que son fundamentales en un marco de gestión basada en los resultados.

<sup>5</sup> Este también puede ser el caso de otras divisiones, pero no podía analizarse en la presente evaluación. No obstante, los estudios de casos de los países sobre comercio y género fueron sometidos al examen *inter pares* de la ALDC.

77. El marco de gestión basada en los resultados se adoptó para toda la UNCTAD en 2013, pero, al parecer, se ha avanzado poco en su aplicación. Si bien su arquitectura no se tiene en cuenta a los efectos de la evaluación, es importante para incorporar un sistema más formal de presentación de observaciones e informes a la Junta de Comercio y Desarrollo por parte de los Estados miembros en relación con el uso específico de los conocimientos y la capacidad adquiridos con el apoyo de la UNCTAD y los resultados concretos obtenidos.

### III. Conclusiones

78. Basándose en las aportaciones y la información primaria, la evaluación concluye que el componente 1 del subprograma 3 ha sido relevante y ha respondido a las necesidades de los interesados y ha hecho contribuciones sustanciales en todas sus áreas de trabajo para mejorar la comprensión y la capacidad de análisis y formulación de políticas de un gran número de países en desarrollo, especialmente en África, los PMA, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas, así como los países de ingresos medianos y las economías en transición.

79. Una cultura institucional de compromiso con los vínculos entre desarrollo y comercio, los conocimientos técnicos residentes en múltiples ámbitos, las conexiones con las sólidas redes mundiales de expertos y su poder de convocatoria como organismo de las Naciones Unidas constituyen los elementos esenciales que definen la posición de la UNCTAD en un ecosistema de desarrollo muy concurrido. Estas ventajas se han plasmado en resultados concretos en áreas que recibieron apoyo extrapresupuestario sostenido y previsible.

80. El subprograma 3 ha elaborado metodologías, instrumentos y enfoques útiles que propician la normalización y la replicación, creando así una nueva clase de bienes públicos en el campo de las medidas no arancelarias, la política de la competencia, la política de servicios, el biocomercio y las cuestiones sobre comercio y género, que también puede hacerse extensiva a otros ámbitos.

81. El subprograma 3 tiene que lograr un equilibrio entre un mandato muy amplio y un conjunto vasto y disperso de necesidades de los interesados y un apoyo limitado o incluso menguante de los donantes, a menudo destinado a temas y beneficiarios específicos, y competir con otras entidades, incluidos los organismos bilaterales. Además, el puesto de Director estuvo vacante durante mucho tiempo durante el período objeto de evaluación. El subprograma 3 ha gestionado adecuadamente este difícil equilibrio y ha obtenido logros importantes con recursos extrapresupuestarios inferiores a un millón de dólares anuales por grupo temático.

82. El subprograma 3 persigue y alcanza un buen nivel de cooperación interinstitucional con una serie de organismos internacionales y regionales en todas las esferas de actividad y es capaz de establecer sólidas alianzas con algunas divisiones, aunque no lo suficiente con una división con la que tiene estrechos vínculos temáticos y para el análisis de políticas. Algunos de los factores que causan esta escasa cooperación son ajenos al control del subprograma, y se están realizando los esfuerzos necesarios para hacer frente a esta situación mediante el establecimiento de pactos entre las distintas divisiones.

83. Existen dificultades para demostrar las sinergias y los resultados concretos derivados de las publicaciones de investigación y la labor en pro de un consenso intergubernamental, que absorben una gran proporción de los presupuestos por programas y se realizan principalmente en Ginebra, aunque hay ejemplos de vínculos efectivos entre los distintos pilares en el ámbito de la política de la competencia y la

labor normativa sobre servicios. Algunas causas escapan a la influencia del subprograma, obedecen a la arquitectura de la UNCTAD y deben ser resueltas a nivel de toda la organización y directamente por los Estados miembros. Sin embargo, el subprograma 3 no puede comunicar eficazmente su oferta, su ventaja comparativa y los mensajes clave resultantes de su enorme volumen de trabajo debido a la falta de una verdadera estrategia de comunicación.

84. Los indicadores de resultados para el subprograma 3, al igual que para todos los subprogramas de la UNCTAD, son básicos y de carácter numérico. Habida cuenta de sus numerosos puntos de contacto para interactuar con los países tanto de manera individual como en grupo, resulta bastante fácil afirmar que se ha alcanzado el número fijado como objetivo. Es necesario un marco sólido basado en los resultados para hacer un seguimiento de los efectos específicos que tienen en cada país las intervenciones programáticas en el marco de los tres pilares.

#### **IV. Recomendaciones estratégicas y operacionales**

85. Las Naciones Unidas están ultimando la agenda para el desarrollo después de 2015 y la aprobación de los objetivos de desarrollo sostenible. Desde una perspectiva de programación, en comparación con la mención aislada en el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, la mención destacada del comercio en los objetivos de desarrollo sostenible (explícitamente en los objetivos 2, 3, 8, 10, 12, 14, 15 y 17, e implícitamente en los objetivos 1, 4, 5, 6, 9, 11 y 13) tiene consecuencias para la estrategia y los planes de trabajo de la UNCTAD y posiblemente para la estructura de la organización. El subprograma 3 debe responder al nuevo paradigma de desarrollo y sus múltiples dimensiones, dentro de los recursos limitados del presupuesto ordinario.

##### **A. Diseño de programas**

86. Recomendación 1: Para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible y mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y las sinergias interdisciplinarias, debe examinarse la posibilidad de formular un programa integrado a nivel de División, o por lo menos programas a nivel de subdivisión, con indicadores que reflejen debidamente los avances logrados en lo que respecta a las contribuciones, las sinergias y los impactos de las actividades.

##### **B. Eficacia**

87. Recomendación 2: Examinar y optimizar el número de publicaciones impresas y publicaciones electrónicas mediante la celebración de consultas con los Estados miembros y las distintas divisiones, y preparar algunas publicaciones conjuntas con la ALDC y la GDS en el marco de pactos establecidos a nivel de división.

88. Recomendación 3: Ampliar, cuando sea necesario, las políticas alternativas para el desarrollo en la elaboración de recomendaciones, publicaciones, actividades de cooperación técnica, documentación para reuniones y otras actividades relacionadas con el subprograma.

89. Recomendación 4: Establecer un vínculo más directo entre el programa de trabajo sobre comercio y género y las iniciativas de formulación de políticas comerciales y potenciar la función de promoción de la Sección de Comercio y Género en dichas iniciativas, manteniendo al mismo tiempo la identidad específica de esta



Sección como líder en lo que respecta a la incorporación de una perspectiva de género en todas las actividades de la UNCTAD.

90. Recomendación 5: Estudiar las posibilidades de mejorar la eficiencia de la organización, la logística y el calendario de los cursos regionales de la UNCTAD y la OMC.

91. Recomendación 6: Mejorar las metodologías para recopilar datos sobre las corrientes comerciales de bienes y servicios ambientales y examinar, a través del pilar de la búsqueda de consenso, las consultas de los Estados miembros respecto de la posible clasificación arancelaria de esos bienes y servicios; analizar los reglamentos ambientales en el contexto de las medidas no arancelarias; y estudiar el diseño de un sistema de seguimiento de las políticas para todos los países en todos los ámbitos clave, utilizando las mismas fuentes y herramientas que en la recopilación de datos sobre medidas no arancelarias.

92. Recomendación 7: Incorporar la dimensión del cambio climático, el medio ambiente y el desarrollo sostenible en todo asesoramiento sobre política comercial mediante planes de trabajo conjuntos con la Subdivisión de Comercio, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Sostenible.

93. Recomendación 8: Examinar la posibilidad de establecer un proyecto experimental de programación conjunta con la ALDC que abarque la evaluación de las necesidades, la comercialización y la comunicación, la coordinación y planificación de las misiones, la movilización de recursos y la ejecución de proyectos de fomento de la capacidad en relación con el comercio, también en el Marco Integrado Mejorado (MIM).

94. Recomendación 9: En el contexto de los proyectos financiados por los donantes en el marco del Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Comercio y Capacidad Productiva, establecer a título experimental memorandos de entendimiento con organismos de primera línea y aprovechar el asesoramiento y el fomento de la capacidad relacionada con el comercio del personal institucional residente proporcionados por la UNCTAD.

95. Recomendación 10: Invitar a las oficinas de las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de ayuda y los organismos de ayuda bilateral competentes a los seminarios y actividades de presentación pertinentes.

### **C. Comunicación**

96. Recomendación 11: Incorporar todas las publicaciones y las actividades de difusión en un plan integrado de comunicación, junto con el Servicio de Comunicaciones e Información, para dar a conocer los principales productos de los tres pilares, utilizando los instrumentos electrónicos y los medios sociales en la labor de divulgación y para recabar la participación de los interesados.

### **D. Otras cuestiones**

97. Recomendación 12: Formular, con apoyo externo si es necesario, programas bienales de trabajo utilizando las mejores prácticas de gestión basada en los resultados, y seleccionar indicadores más concretos correspondientes a los objetivos económicos, sociales y ambientales globales y las metas establecidas en los objetivos de desarrollo sostenible.

98. Recomendación 13: En el diseño de la asistencia técnica y la fijación de prioridades en ese campo, examinar la capacidad y la voluntad de los países de asumir compromisos para aplicar las reformas reglamentarias, normativas e institucionales e informar de los resultados a la Junta de Comercio y Desarrollo

---