

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/COMTD/W/97

11 de abril de 2002

(02-1968)

Comité de Comercio y Desarrollo

AUDITORÍA DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA INFORME SOBRE 2001

Nota de la Secretaría

ANTECEDENTES

1. El presente es el primer informe de la Auditoría de la Cooperación Técnica (ACT) sobre las actividades de evaluación en la OMC. Abarca el período comprendido entre el 1º de febrero de 2001, fecha en que se estableció esta función, y el 31 de diciembre de 2001.
2. 2001 fue un año de transición, no sólo para la ACT. Para dar mayor eficacia y eficiencia a la cooperación técnica, la unidad responsable del Marco Integrado (MI) y los Países Menos Adelantados (PMA) se fusionó con la División de Cooperación Técnica (DCT), que fue dotada de un nuevo equipo directivo y reorganizada. Se encomendó un mandato más amplio a la División de Formación, que pasó a denominarse Instituto de Formación (IF). Se estableció en la Secretaría un Comité de Gestión de la Asistencia Técnica, encargado de elaborar revistas generales y ejercer funciones de coordinación/consulta. Estos cambios se llevaron a cabo en junio de 2001.
3. Desde el establecimiento de la Auditoría de la Cooperación Técnica, la elaboración de una metodología de evaluación adaptada a las particularidades de la asistencia técnica (AT) prestada por la OMC ha constituido una tarea prioritaria. Fue la principal labor conceptual realizada en 2001. La metodología resultante ha sido acordada por la Secretaría y se expone sucintamente más adelante, en los párrafos 9 a 14. Para realizar esta tarea se ha contado con fondos aportados por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).
4. La finalidad del presente documento es presentar una visión de conjunto de las actividades de evaluación efectuadas en 2001. No abarca la evaluación de los cursos de política comercial impartidos en Ginebra, para los cuales el Instituto de Formación ha creado un sistema de evaluación independiente. Este sistema de evaluación fue tomado en consideración en la labor conceptual sobre la metodología de evaluación que se empleará para el resto de las actividades de asistencia técnica de la OMC. Por consiguiente, los comentarios recogidos en el presente documento no se refieren al trabajo del Instituto de Formación durante 2001.
5. Dado que la metodología de evaluación de la asistencia técnica no estaba aún totalmente definida, en este primer año de funcionamiento de la Auditoría se adoptó un método *ad hoc*. La familiarización con los diversos tipos de proyectos de asistencia técnica¹ fue la primera tarea del programa de trabajo. Algunos proyectos fueron observados directamente, acompañando a las correspondientes misiones de AT, y otros hubieron de analizarse sobre la base de los informes de fin de misión y los formularios interactivos cumplimentados por los participantes. Así pues, el *modus operandi* principal fue asistir a

¹ Se emplea la terminología habitual en la evaluación de la asistencia técnica, según la cual un "proyecto" abarca todos los aspectos de la asistencia técnica, desde la fase de planificación hasta su ejecución, evaluación y seguimiento. Las referencias a las "actividades de asistencia técnica" se reservan exclusivamente para los seminarios, talleres, cursos, etc.

tantos seminarios, talleres, etc. como permitieron el presupuesto y el tiempo disponibles y realizar informes sobre todos ellos, para llevar a cabo una evaluación crítica. La Auditoría de la Cooperación Técnica evaluó así un total de nueve proyectos y analizó unos 40 informes de fin de misión. Se esperaba que de las evaluaciones de la Auditoría, sumadas a las realizadas en función de los informes de fin de misión y los formularios interactivos, se desprendieran algunas cuestiones generales de interés. Además, siempre que surgió la ocasión, se consultó a otros profesionales de la evaluación de la asistencia técnica, para aprovechar una experiencia que podía contribuir a un mayor desarrollo de los procedimientos y prácticas de evaluación en la OMC.

6. Este informe no quiere ser únicamente de tipo interno, es decir, para uso exclusivo de la Secretaría. Ante la considerable importancia que había adquirido la AT de la OMC, en términos tanto de recursos de la Secretaría como de recursos financieros, los Miembros donantes y beneficiarios manifestaron su deseo de ser informados de los efectos y la repercusión de la asistencia técnica de la OMC. Por lo tanto, al sintetizar las evaluaciones de las actividades de AT, se ha prestado también atención a las cuestiones que pueden ser de interés para los Miembros.

MANDATO DE ASISTENCIA TÉCNICA DE LA OMC

7. Como ya se ha indicado, 2001 fue un año de transición. A comienzos de dicho año, el debate sobre si la asistencia técnica era o no una función básica de la OMC aún no se había zanjado por completo. Debido a esta ambivalencia, o como reflejo de ella, la OMC no había acordado una estrategia general en materia de asistencia técnica y esta función estaba repartida entre varias Divisiones/Unidades. Sin embargo, en 2001 se realizó un esfuerzo coordinado para abordar esta cuestión. Se aplazó el debate acerca del lugar que le correspondía a la AT, se examinó la estructura orgánica encargada de estas actividades y se elaboró una estrategia general de asistencia técnica, que fue aprobada primero por el Comité de Comercio y Desarrollo (CCD) y posteriormente en la Declaración Ministerial de Doha. La Declaración, con sus constantes referencias a la AT y a la creación de capacidad, deja clara la importancia de este aspecto de la labor de la OMC. El mandato de AT está por lo tanto claramente establecido, y uno de sus componentes es precisamente la evaluación de esas actividades. Aunque sea en parte retrospectivo, el mandato se considera válido para las actividades de 2001, pero será aún más pertinente para la AT en años venideros. (Al tomar nota de la "Nueva Estrategia para la Cooperación Técnica de la OMC", los Miembros reconocieron que ésta no es inmutable y que podría ser necesario reajustarla para tener en cuenta la evolución de las circunstancias.)

8. En cuanto a la función de evaluación, el alcance de este mandato claro y reforzado no es meramente académico. Si la función de la AT dentro de la OMC y su legitimidad estuvieran en entredicho, su evaluación carecería de sentido. En la situación actual, la evaluación está firmemente arraigada en el mandato reconocido y puede por lo tanto contribuir a su cumplimiento.

METODOLOGÍA

9. Dos factores han tenido una influencia decisiva en la elección de la metodología de evaluación de la asistencia técnica de la OMC: la fragmentación y brevedad de las actividades, todas las cuales están encaminadas a la creación de capacidad, y la gran escasez de recursos disponibles para la evaluación en relación con el número de actividades.

10. Muchas de las metodologías que se utilizan para evaluar la asistencia técnica internacional son idóneas sobre todo para los proyectos relativos a la infraestructura, cuyos períodos de ejecución suelen ser plurianuales y a las que se destinan importantes recursos financieros. Tras analizarlas, se consideró que no eran apropiadas para los programas de la OMC; se corría el riesgo de que la carga de la evaluación resultara aún mayor que la de las propias actividades. Por lo tanto, se decidió buscar

una metodología que fuera relativamente sencilla, pero eficaz y proporcionada a la cartera de actividades de AT de la OMC.

11. La escasez de recursos hace que la Auditoría de la Cooperación Técnica sólo pueda evaluar directamente una proporción muy reducida de las actividades, lo que obliga a reconocer que la evaluación es una responsabilidad compartida. De ahí que los informes presentados por los responsables de las actividades deban contener más elementos de evaluación que los que han contenido hasta la fecha.

12. La metodología, tomando en cuenta estas consideraciones, establece dos tipos de actividades paralelas de evaluación. La primera es la autoevaluación por los propios especialistas, que se llevará a cabo principalmente por medio de los informes de fin de misión revisados y permitirá recoger información sobre evaluaciones de un número mucho mayor de actividades de lo que habría sido posible de otro modo. Esta información se referirá principalmente a cuestiones relativas a los procesos, es decir, a la eficiencia, eficacia y oportunidad de los resultados. Junto con los resultados de las actividades observadas directamente por la ACT, ello debería permitir efectuar un análisis periódico de las actividades, lo que hará posible realizar ajustes sobre la marcha, así como evaluaciones periódicas (anuales) de estos aspectos basadas en un volumen suficiente de información.

13. Al propio tiempo, la Auditoría de la Cooperación Técnica se centrará en otros aspectos de la evaluación, para tratar de determinar la pertinencia, la sostenibilidad y los efectos a largo plazo de las actividades. Esta tarea se llevará a cabo en estrecha colaboración con la División de Cooperación Técnica y las divisiones operacionales y consistirá en evaluaciones temáticas, evaluaciones *a posteriori* y estudios periódicos de control.

14. La Auditoría de la Cooperación Técnica considera absolutamente prioritaria la difusión de las experiencias adquiridas y la constitución de una memoria institucional. Para facilitar estas tareas, se están creando una base de datos sobre evaluaciones y un sistema de presentación de informes/capacitación en materia de evaluación. Se comunicarán regularmente los resultados de estas actividades a la Secretaría y se presentarán informes periódicos sobre evaluación, como el presente, al Comité de Comercio y Desarrollo. Teniendo en cuenta el tipo de actividades de que se trata y la necesidad de un volumen suficiente de información para inferir conclusiones significativas, se prevé un informe anual. No obstante, seguirán manteniéndose de forma regular contactos con los Miembros, tanto beneficiarios como donantes. Las observaciones recogidas en los párrafos siguientes se estructuran según las grandes fases del ciclo de programación: el informe aborda en primer lugar la organización y planificación de la asistencia técnica, trata luego de su ejecución y concluye destacando las lecciones extraídas.

ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA ASISTENCIA TÉCNICA

15. Cuando se estableció la función de evaluación, una parte del mandato confiado a la Auditoría de la Cooperación Técnica consistió no sólo en analizar los efectos y la repercusión de la asistencia técnica (evaluación *a posteriori*), sino también en contribuir a la concepción, la planificación, el contenido y la coherencia de la asistencia técnica (criterios previos). Se partía de la premisa de que la evaluación de los efectos y la repercusión de las actividades brindaría lecciones útiles para su concepción, planificación y estrategia, sin vulnerar en ningún momento, naturalmente, las directrices establecidas por los Miembros. Por este motivo, la ACT celebró muy pronto una serie de consultas dentro de la institución y con los representantes de los Miembros donantes. Se aprovecharon todas las ocasiones que surgieron de consultar a los países beneficiarios, para disponer de una visión de conjunto lo más completa posible.

16. El hecho de que 2001 fuera un año de transición tuvo una incidencia sobre la planificación y organización de la asistencia técnica. Los proyectos para 2001 comenzaron como la parte

correspondiente a ese año de un plan trienal de asistencia técnica. (El plan trienal fue un aspecto controvertido del modo en que se realizaba la asistencia técnica y ha sido posteriormente desechado.) Pese a los cambios registrados a lo largo del año, fue esencialmente ese plan el que guió la ejecución de las actividades de asistencia técnica. Su análisis suscita los siguientes comentarios.

17. La idea de que la asistencia técnica **se rige por la demanda** es axial para la planificación de estas actividades. Por ello, es importante que la Secretaría ayude activamente a los Miembros a formular sus "demandas" de una forma que les permita aprovechar al máximo los recursos que tienen a su disposición. De ahí la importancia de las consultas que se celebran regularmente en la División de Cooperación Técnica y las divisiones operacionales con los donantes y los posibles países o grupos de países beneficiarios. Los análisis contenidos en los informes del Examen de las Políticas Comerciales (EPC) también pueden ser útiles para ayudar a los Miembros y la Secretaría a identificar aspectos de interés para la asistencia técnica. Es inevitable que en algunas situaciones no haya demasiado margen de maniobra, por ejemplo cuando los comités decidan que debe prestarse determinado tipo de asistencia técnica. No obstante, la experiencia de la Auditoría de la Cooperación Técnica indica que, en conjunto, los Miembros se muestran dispuestos a examinar conjuntamente con la Secretaría las esferas prioritarias y otros asuntos, sobre la base de la experiencia de la Secretaría. Corresponde a las divisiones operacionales una función particular a ese respecto, debido a sus profundos conocimientos sobre la situación de cada país en lo que respecta a los diversos Acuerdos. De forma más general, para evaluar con precisión la "demanda" y canalizarla de modo útil, el análisis de lo que los Miembros consideran sus necesidades reviste una importancia especial. Un elemento central en este proceso es la petición anual a los Miembros de que indiquen qué actividades de AT consideran importantes para ellos. La Nueva Estrategia para la Cooperación Técnica de la OMC y los mandatos establecidos por la Declaración de Doha deberían facilitar asimismo esta tarea.

18. Los planes de asistencia técnica, que contienen centenares de actividades, deberían considerarse indicativos: estos planes pueden y deben adaptarse a las necesidades cambiantes de los Miembros. En 2001, varios proyectos enumerados en el plan fueron cancelados o pospuestos, generalmente *sine die*. Sin embargo, uno de los inconvenientes de los proyectos cancelados o pospuestos es que abren la puerta a solicitudes *ad hoc*, que la OMC trata de reducir al mínimo. Desde el punto de vista puramente práctico, cualquier cambio que se produzca en los proyectos planificados, debe reflejarse lo antes posible en el plan de asistencia técnica, de modo que pueda llegar a conocimiento de todos los interesados, y ese proyecto concreto deje de tenerse en cuenta a efectos de evaluación y a cualesquiera otros. Sin duda, deberá mantenerse la práctica de elaborar actualizaciones mensuales del plan, pues constituyen una herramienta de trabajo sumamente importante.

19. Es demasiado pronto para analizar la repercusión de la nueva organización de la División de Cooperación Técnica. Esa nueva organización ha sido fruto de las observaciones formuladas por un grupo de estudio de la Secretaría sobre cooperación técnica, que presentó su informe en julio de 2000. Así, por ejemplo, las actividades operacionales de la DCT se organizaron conforme a parámetros geográficos, garantizando la continuidad en la fijación de las prioridades y atribuyendo responsabilidades separadas en relación con los PMA y los centros de referencia, en función de la especificidad de estas cuestiones, y se hizo hincapié en la asistencia a los países menos adelantados. Es posible que deban tenerse más en cuenta la repercusión del Programa de Doha para el Desarrollo y el deseo general de que la organización de la asistencia técnica se atenga estrictamente a las prioridades señaladas en él.

20. Un aspecto que parece requerir una estrecha supervisión para alcanzar la mayor eficiencia es la interacción entre las responsabilidades de la División de Cooperación Técnica y las de las divisiones operacionales, en lo que respecta tanto a la planificación de la asistencia técnica como a su ejecución. Quizás esto se deba al hecho de que todavía deben delimitarse claramente sus funciones respectivas. Pero estas divisiones y la DCT están destinadas a trabajar en estrecha colaboración y debe alentarse cualquier medio de que funcionen mejor y con más transparencia. El establecimiento de centros de

coordinación en cada división ha sido útil. Gracias a ellos, se ha facilitado la cooperación entre la DCT y las divisiones operacionales para la planificación y la ejecución de la asistencia técnica. Los centros de coordinación responden a la decisión de integrar más plenamente la asistencia técnica en el trabajo de las divisiones. También deberían contribuir a una supervisión y autoevaluación más sistemáticas.

21. La última observación se refiere a la **fijación de objetivos**. Es un asunto que se aborda también en la siguiente sección, pero resulta de suma importancia examinar los objetivos en la fase de planificación. La vinculación de este aspecto con el de unas actividades "regidas por la demanda" es obvia. Al elaborar el plan de asistencia técnica, sería deseable incluir en cada proyecto una declaración sucinta de las razones de su inclusión y del objetivo principal que se quiere alcanzar mediante su ejecución. En este sentido, también resultaría interesante saber qué aspectos no se han podido incluir en el plan de asistencia técnica y por qué (limitaciones presupuestarias, duplicación, nivel bajo de prioridad, etc.). Teniendo en cuenta el gran número de proyectos de asistencia técnica, podría resultar oneroso fijar objetivos para todos ellos. Debería estudiarse la posibilidad de fijar objetivos al menos para los grandes grupos de proyectos de AT que se establecen en el plan, lo que sugiere la conveniencia de identificar las pequeñas actividades puntuales e integrarlas en el marco de proyectos o programas más amplios. Este enfoque haría que los proyectos o programas por países/subregionales/regionales tuvieran un ámbito de aplicación mayor.

MODO DE EJECUCIÓN DE LA ASISTENCIA TÉCNICA

22. Los comentarios expuestos en esta sección se basan en la observación directa de nueve proyectos y en la información recibida sobre algunos proyectos en los que la Auditoría de la Cooperación Técnica no estuvo presente, pero no sobre todos ellos. La lista de los proyectos observados directamente figura en el anexo I. La información recibida adoptó principalmente la forma de informes de fin de misión, pero también de conversaciones personales con proveedores de asistencia técnica y con representantes de los países beneficiarios y donantes.

23. Hay que señalar en primer lugar que la calidad general de la ejecución de los proyectos es muy elevada. Los especialistas consultados han sido distintos en cada uno de los nueve proyectos, pero han dado muestras de un dominio impresionante de sus esferas de actividad y de una profesionalidad absoluta en la ejecución de esas actividades.

24. Los criterios empleados para analizar este aspecto de la asistencia técnica son la **eficiencia**, la **eficacia**, la **pertinencia** y la **sostenibilidad**. Por lo tanto, este informe sobre evaluación se ciñe a los aspectos más destacados y pertinentes a la evaluación. No aborda la validez del diseño de proyectos ni sugiere estrategias alternativas para los proyectos analizados. En cambio, se exponen algunas lecciones extraídas que podrían tenerse en cuenta en la elaboración y ejecución de futuros proyectos de asistencia técnica.

25. La **eficiencia** en la ejecución de los proyectos es generalmente elevada, y no hay pruebas de que se hayan realizado gastos, en términos de recursos humanos o financieros, que hayan superado los requisitos fijados en los proyectos. Se trata de un dato que merece especialmente la pena destacar, habida cuenta de dos factores que tienen un impacto directo sobre la eficiencia. El primero es que la OMC no ejerce un control sobre todos los aspectos de la organización de los proyectos. El segundo es que, con la excepción de los proyectos regionales, que pueden contar con un oficial responsable de la logística y las cuestiones organizativas en el lugar de ejecución, el especialista o especialistas deben realizar una tarea doble, y ocuparse tanto de los aspectos materiales como de los aspectos organizativos, con la ayuda del personal local asignado por el país receptor.

26. Hay que confiar en el país receptor y/o los asociados para la AT en lo que concierne a los aspectos organizativos de los proyectos (los proyectos regionales se tratan por separado más

adelante): la selección de los participantes, el lugar, los medios audiovisuales, las atenciones sociales. Esto obliga a la OMC a aclarar a los organizadores cuáles son los requisitos básicos para que un proyecto sea fructífero, con objeto de evitar malentendidos y problemas de última hora; pese a todo, en sus preparativos, los países receptores no siempre respetan los requisitos que se han establecido. También hay diferencias de capacidad entre los receptores, que deben tenerse en cuenta, al igual que ocurre con las diferencias derivadas del hecho de que en ocasiones el lugar escogido no es un gran centro en el país de que se trate. Dos aspectos pueden ilustrar estos problemas: el material audiovisual de apoyo y los medios de comunicación.

27. La mayoría de los especialistas emplea bien transparencias, bien presentaciones en "PowerPoint". Estas últimas requieren un equipo más refinado (ordenador, proyector), que a menudo transporta el especialista porque no sabe con certeza si en el lugar designado podrá disponer del equipo apropiado facilitado por el país receptor. Se trata de un punto débil que deben tener en cuenta los especialistas, como casi todos hacen. (Es probable que la utilización de proyectores y transparencias constituya una solución más segura.) Hay que prever mecanismos de recambio para el caso de que no se disponga del equipo o éste no funcione, o simplemente para los cortes en el suministro eléctrico: es posible que los tableros para rotuladores y los juegos de láminas sean de una tecnología rudimentaria, pero raramente fallan.

28. Es importante que los especialistas dispongan de medios de comunicación que les permitan establecer fácilmente contacto con la sede central, lo que significa que en el lugar debe haber acceso al fax, al teléfono y, a ser posible, al correo electrónico. Para el fax y el correo electrónico hay que confiar en el país receptor. Sin embargo, para el caso de que no haya líneas telefónicas, los especialistas deberían llevar sistemáticamente consigo un teléfono celular, para no depender de los sistemas telefónicos nacionales, a veces deficientes, o tener que luchar por acceder a un teléfono de circuito terrestre. La mayoría de los países en los que se ejecutan proyectos de asistencia técnica dispone de sistemas de telefonía móvil que funcionan bien.

29. Los problemas son bastantes similares en el caso de los proyectos regionales, pero las implicaciones financieras para la OMC son sustancialmente superiores, puesto que sufraga el viaje de los participantes al lugar.² Los problemas de logística son más complejos y el plazo de organización del proyecto suele fijarse en **nueve** semanas. En las actividades conexas participa una unidad especializada de la División de Administración y Servicios Generales, además de la división operacional y la División de Cooperación Técnica. Este plazo de nueve semanas constituye un requisito formal para los proyectos regionales, pero al parecer el plazo de organización de los proyectos nacionales y técnicos no es, de hecho, muy inferior. Pese a la razonable extensión de este plazo, la puesta en práctica de estos proyectos genera a última hora un estrés considerable.

30. Por lo demás, de la observación de los proyectos regionales y las consultas con los responsables de su gestión se infieren pocos problemas específicos. Cabe recordar las inquietudes, ausentes en los seminarios nacionales o las misiones técnicas, que suscita el riesgo que conlleva la necesidad de llevar hasta el lugar de encuentro el dinero en efectivo que debe distribuirse a los participantes en concepto de dietas. Quizás se haya encontrado una solución a este problema empleando los servicios de las oficinas locales del PNUD; si así es, será acogida con satisfacción. No es razonable exigir a los especialistas, o al oficial de logística, cuando el proyecto cuenta con uno, que lleven consigo grandes cantidades de dinero en efectivo, exponiéndose al riesgo de perderlo o de que se lo roben.

31. En cuanto a la **eficacia** de las actividades de asistencia técnica se plantean algunas de las cuestiones que trataremos más adelante en los apartados sobre pertinencia y sostenibilidad.

² Excepto en el caso de los proyectos regionales ejecutados por otros organismos y en los que participa la OMC.

Lógicamente, cabría esperar que, dado que el grado de competencia y profesionalidad de los especialistas es muy elevado, la eficacia de los seminarios/talleres, etc. lo fuera también en el mismo grado. Los especialistas no siempre ejercen un control sobre los factores que determinarán que esto sea o no así. Dejando de lado las cuestiones relativas a la comodidad material o al mal funcionamiento del equipo, que obligan a los especialistas a improvisar, la eficacia depende fundamentalmente de cómo se han articulado las necesidades de los Miembros, qué objetivos se han fijado y cómo se ha efectuado la selección de los participantes. La OMC no tiene un control pleno sobre estos factores, como se expone en términos más generales en los párrafos siguientes.

32. La eficacia también es más fácil de medir cuando los objetivos del proyecto se establecen claramente desde el principio y se corresponden no sólo con lo que la OMC considera que deberían ser, sino con lo que los participantes o el país receptor esperan del proyecto, lo que no siempre ocurre. Es obvio que resulta más sencillo en el caso de los proyectos nacionales que en los proyectos regionales o subregionales de asistencia técnica, en los que las expectativas pueden diferir en función de las circunstancias en que se encuentren los países participantes. La metodología aprobada para la evaluación de la asistencia técnica establece algunas formas de mejorar la fijación de objetivos.

33. Otro factor que influye en la eficacia es si las materias que deben tratarse pueden ser abarcadas razonablemente en el plazo de tiempo disponible. En varias ocasiones, la observación directa y/o la retroinformación han puesto de manifiesto que el tiempo disponible para cubrir ciertas materias en un proyecto de objetivos múltiples resulta insuficiente. Es difícil calibrar qué aspectos de determinado proyecto provocarán debates que perturben el calendario fijado, pero puede ser útil probar uno de estos dos enfoques: ampliar la duración del proyecto, partiendo del hecho de que, en nueve casos sobre diez, el tiempo asignado en principio es insuficiente, o bien realizar previsiones más realistas acerca de los debates a que pueden dar lugar diversos aspectos de las exposiciones y, si es necesario, eliminar algunos aspectos de menor interés para los participantes. Así, por ejemplo, podría sacrificarse, si fuera necesario, la parte de cada proyecto dedicada a una especie de presentación histórica del GATT y la OMC. La información correspondiente puede distribuirse a los participantes antes del comienzo de la actividad. Las pruebas demuestran que, salvo cuando el proyecto es del tipo de un cursillo de política comercial, los participantes prefieren que se dedique más tiempo a analizar con mayor profundidad los aspectos técnicos del proyecto. En este sentido, la eficiencia y la eficacia se influyen mutuamente. Ampliar la duración de un proyecto tiene consecuencias en lo que respecta al costo, y, por lo tanto, puede considerarse la segunda opción mejor. No obstante, puede ser necesario replantearse si se pueden tratar realmente de una manera razonablemente exhaustiva, incluida la celebración de debates, todos los aspectos de una cuestión muy técnica, por ejemplo el AGCS, en dos días y medio. Cuando no se considere viable ampliar la duración del proyecto, quizás deba estudiarse la posibilidad de ampliar el horario de las jornadas de trabajo, aunque se reconoce que ya es bastante difícil que los especialistas y los participantes estén concentrados sobre una cuestión durante mucho más de seis horas. También puede preverse la posibilidad de organizar un seguimiento de la asistencia técnica para aclarar las cuestiones pendientes, que podría llevarse a cabo mediante videoconferencias o el intercambio de correspondencia, para reducir los costos.

34. Para concluir esta sección del informe sobre la eficacia, hay que recalcar la conveniencia de lograr el mayor intercambio posible de ideas entre los especialistas y los participantes. No es algo tan automático como podría parecer, pues la confianza en los soportes audiovisuales ha sustituido a los enfoques más anticuados sobre formación/educación. Sin embargo, no hay duda de que, cuando se producen estos intercambios, son acogidos con gran satisfacción tanto por los participantes como por los especialistas. Cuando se trata de un tema tan técnico como los Acuerdos de la OMC, hay que alentar cualquier forma de contribuir a potenciar su interés. Naturalmente, cuanto mayor es la interacción más incidencia puede tener ésta sobre los criterios de fijación del calendario. Es difícil lograr el equilibrio adecuado entre el fomento de los debates entre los especialistas y los participantes y la interrupción de esos debates para respetar el calendario fijado. Si el enfoque consistente en elaborar módulos normalizados de exposición se aplica y tiene buenos resultados, será más probable

que contribuya a lograr ese equilibrio. El intercambio de ideas entre los especialistas y los participantes, en particular al comienzo de la actividad, debe permitir también que el especialista valore de forma más precisa qué nivel de conocimientos han aportado los participantes a la actividad y el grado probable de su disposición a participar.

35. La **pertinencia** de un proyecto de asistencia técnica puede evaluarse desde dos puntos de vista. El primero son las expectativas que el Miembro o los Miembros tienen cuando solicitan la realización de determinada actividad. El segundo es la medida en la cual la actividad concreta o las diversas actividades consideradas en su conjunto se juzgan acordes con lo que la propia OMC ha estimado necesario. La determinación de este aspecto se hace de una manera más estructurada desde la elaboración de la Nueva Estrategia para la Cooperación Técnica de la OMC y con arreglo a las disposiciones del Programa de Doha para el Desarrollo.

36. En relación con las expectativas de los Miembros y los participantes, puede afirmarse que la correlación es excelente. La única inquietud potencial, como ya se ha indicado, es si se han abarcado todos los aspectos de una cuestión en la medida necesaria y si se ha tenido debidamente en cuenta las diversas circunstancias de cada uno de los países en una actividad regional. Esto puede determinarse en buena medida sobre la base de lo que los propios participantes creen y, en conjunto, todo parece indicar que consideran que el contenido de las actividades es sumamente pertinente a sus propias expectativas. Las discrepancias que puede haber en cuanto a la importancia atribuida a cada uno de los aspectos no merman significativamente el valor intrínseco de la actividad.

37. En cuanto a la correlación con la Estrategia, será una cuestión que habrá que analizar con mayor profundidad en relación con el programa fijado para 2002, puesto que el programa de 2001, como se ha señalado en la primera sección de este informe, se ejecutó cuando se carecía de una estrategia global.

38. Y, por último, figura la **sostenibilidad**. Sin duda es el aspecto más difícil de evaluar en lo que respecta al modo de ejecución de la asistencia técnica. Está estrechamente relacionado con el concepto del impacto y los elementos de apreciación del éxito. Varios informes de la Auditoría de la Cooperación Técnica se han mostrado escépticos sobre la afirmación de los participantes de que podrían emplear los conocimientos recién adquiridos y sus capacidades mejoradas en su trabajo cotidiano y compartir dichos conocimientos y capacidades con los colegas que no habían participado en la actividad. En cierta medida, la sostenibilidad así entendida depende también de la base de conocimientos que los participantes traen consigo a la actividad. Para conocer con exactitud el impacto, habría que realizar un análisis *a posteriori*, algo para lo que la OMC no dispone de recursos. No obstante, ese análisis quizás revelara que cuanto más reducida es la base de conocimientos del participante, menos probabilidades hay de que los conocimientos y las capacidades adquiridos tengan una impronta duradera a largo plazo. Por consiguiente, en esos casos nunca se encarecerá bastante la importancia del material impreso. Este material permite a los participantes refrescarse la memoria cuando les hace falta y reforzar las lecciones extraídas durante la actividad.

39. Con ello no se quiere decir que los impresos no sean útiles para las demás categorías de participantes, en particular para aquellos que ya asisten a las actividades con un elevado grado de comprensión de los temas tratados. En esos casos, la propia actividad sirve de refuerzo de una capacidad ya existente y tiene por lo tanto más probabilidades de conducir a una sostenibilidad a largo plazo. Aceptando este análisis se comprenderá mejor por qué la Auditoría de la Cooperación Técnica cree que la selección de un grupo de participantes homogéneo en cuanto a sus bases de conocimientos es un factor positivo para el fomento de la sostenibilidad de la asistencia técnica.

40. Una cuestión conexa es que los participantes deberían tener antecedentes pertinentes a la actividad, lo que ilustra la observación anterior sobre el hecho de que la OMC no controla todos los aspectos de un proyecto. Impartir formación sobre cuestiones de la OMC a personas cuyo trabajo no

guarda relación alguna con esta Organización o brindar capacitación técnica a personas que no la necesitan no constituye una buena manera de aprovechar ni su tiempo ni el de la OMC. Las actividades de sensibilización, un elemento destacado del programa de asistencia técnica, resultarán útiles cuando pueda responderse concretamente a la pregunta siguiente: "¿Sensibilización con qué fin?". En vista de los costos que deben sufragarse, las distancias que hay que recorrer y el efecto de la ausencia del especialista en Ginebra, es necesario reflexionar sobre el modo de "seleccionar" mejor a los participantes. Parece razonable que, al menos en el caso de los proyectos regionales, la OMC trate de asesorarse sobre las personas que tiene la intención de adscribir a las actividades, ya que ellas implican una inversión financiera sustancial.

41. En relación con la sostenibilidad cabe destacar otros tres aspectos. El primero es la cuestión de si los participantes, independientemente de cuál sea su base de conocimientos, permanecen en el sector del comercio o no. La metodología de evaluación de la asistencia técnica establece que este extremo se determine mediante estudios periódicos de control. No obstante, los datos empíricos indican que, con excepción de los cursos de política comercial de Ginebra, los resultados no son excesivamente positivos a este respecto. Esta cuestión se aborda en la última sección del informe.

42. Otro aspecto es el relativo a la importancia de la participación en las actividades de asistencia técnica por la creación de redes que propician. Dando por supuesto que todos los participantes permanecen en el sector del comercio, las conexiones que pueden entablar durante las actividades de asistencia técnica, ya sea a nivel nacional o regional, contribuyen también positivamente a la sostenibilidad. Este efecto se potencia aún más cuando se reúne a representantes del Gobierno, el sector privado y la sociedad civil y, en algunos casos, a representantes de diversos poderes del Estado que normalmente no tienen contactos mutuos. Se suele reconocer que cuanto más se promueve la interacción al nivel nacional, mayor es la probabilidad de que los resultados de la asistencia técnica sean sostenibles.

43. Otro importante aspecto de esta cuestión es que haya una determinación nacional de sostener los resultados de la asistencia técnica de la OMC. No obstante, no es frecuente disponer de datos al respecto y quizás los Miembros estimen oportuno estudiar el modo de promover dicha determinación. El concepto de "parte directamente interesada" debería significar algo más que el de mero "demandeur".

44. Para finalizar, una observación sobre los informes de fin de misión. Los que ha examinado la Auditoría de la Cooperación Técnica, aportan la información mínima necesaria. Sin embargo, tienden a ser autocomplacientes y a presentarse como una justificación *a posteriori* del viaje realizado. Aunque ello es comprensible habida cuenta de la calidad reconocida del trabajo realizado, sería deseable un enfoque más crítico y analítico. Un buen informe de fin de misión, que debe considerarse parte integrante de las responsabilidades del especialista, puede suponer una auténtica contribución a la evaluación de la sostenibilidad a largo plazo. Por eso la metodología de evaluación atribuye tanta importancia a la introducción de modificaciones en la forma de elaborar estos informes.

LECCIONES EXTRAÍDAS

45. Las secciones anteriores de este informe recogen varias observaciones que también pueden considerarse "lecciones extraídas". Por lo tanto, esta sección se concentra en un número reducido de temas que la Auditoría de la Cooperación Técnica considera de carácter más general.

46. La primera observación sería reiterar la valoración, basada en la observación y la retroinformación, de que la **calidad** de la asistencia técnica de la OMC es uniformemente elevada. Los especialistas de la OMC están "a la altura" de las tareas que se les ha confiado y las ejecutan correctamente. Un enfoque ligeramente artesanal sobre la prestación de asistencia técnica ha dado paso al reconocimiento, debido a la importancia del tema, de que esta labor tiene que asentarse sobre

las bases más profesionales posibles. Caben dos iniciativas a este respecto: la elaboración de paquetes de exposición normalizados para las principales esferas de asistencia técnica de la OMC y el Programa de Formación de Capacitadores planificado a principios de 2002. Conjuntamente, ambas deben contribuir a garantizar que, independientemente de las actividades que se lleven a cabo y del o los especialistas que participen, haya más coherencia y uniformidad. La decisión de incluir en los avisos de puestos vacantes en las divisiones operacionales el posible requisito de que el funcionario ejerza la función de especialista en proyectos de asistencia técnica tiene también la finalidad de potenciar la posibilidad de que la asistencia técnica sea de alto nivel; con todo, las referencias a este requisito podrían ser más sistemáticas y explícitas de lo que son ahora.

47. La segunda cuestión se refiere al **contexto**. Todas las actividades de asistencia técnica de la OMC son autónomas y están relacionadas, bien de manera general con el sistema multilateral de comercio, bien de una manera más específica con algún aspecto o aspectos de un Acuerdo. La Auditoría de la Cooperación Técnica considera interesante relacionar la actividad con el contexto en que se produce. Se trata de una idea afín al concepto de "integrar" el comercio en los planes de desarrollo y de lucha contra la pobreza, que podrían aplicar también de una manera más sistemática los especialistas. Podría revestir la forma de ilustrar lo que se está diciendo durante una actividad con **ejemplos** tomados de la experiencia nacional/regional. Por encima de todo, con ello se lograría que las exposiciones fueran menos abstractas y se contribuiría a mantener vivo el interés. Los participantes han señalado sistemáticamente que aprecian sobremanera este método. También debería potenciarse la interacción entre especialistas y participantes. Una sugerencia a tal efecto es que se exija sistemáticamente a los especialistas que, antes de llevar a cabo la misión, consulten por ejemplo los informes del Examen de las Políticas Comerciales, los informes por países de *Economist Intelligence Unit*, o cualquier otra fuente de información de este tipo.

48. También es necesario estudiar la relación entre las actividades de la OMC en la esfera en la que tiene conocimientos especializados y los demás factores que influyen en el nivel de participación de un país en el sistema multilateral de comercio. Las consultas de la Auditoría de la Cooperación Técnica han revelado que los participantes están muy satisfechos con la calidad de la asistencia técnica que reciben (muchos no están conformes con su cantidad, pero reconocen la existencia de limitaciones). Sin embargo, de forma inevitable, destacan sus problemas específicos, además de los anejos a la comprensión de los Acuerdos y a la capacidad de aplicarlos y negociar nuevos Acuerdos. Se trata de los llamados **problemas de la demanda**. Dejando de lado la cuestión de si los países en desarrollo tienen o no todas las oportunidades que el sistema multilateral de comercio debe en principio ofrecer (aplicación), hay que reconocer que una mejor comprensión de los Acuerdos, asociada a una gran mejora de la capacidad humana en las cuestiones de la OMC, tendrá una incidencia menor si no se encuentra una solución a los problemas tangibles en materia de oferta con que se enfrentan los Miembros, en particular los países menos adelantados. Resolverlos no entra dentro del mandato ni de los recursos de la OMC. Pero la conciencia de que existen problemas puede potenciarse de dos maneras: multiplicando las referencias a este aspecto de la integración comercial en los debates celebrados en la OMC y con otros asociados para el desarrollo y reconociendo en nuestras actividades de asistencia técnica que el mero análisis de los Acuerdos no es suficiente. En este sentido, será interesante observar los resultados obtenidos mediante la aplicación del enfoque del Marco Integrado.

49. Cómo sacar mayor **partido** a nuestra asistencia técnica: en cierta medida, esta cuestión está relacionada con el aspecto de la sostenibilidad, pero no exclusivamente. La asistencia técnica de la OMC es por definición a corto plazo (exceptuando una vez más los cursos de política comercial) y está sumamente fragmentada. No es probable que esta situación cambie en breve. Quizás convenga estudiar la posibilidad de enviar a expertos a la correspondiente sede por un plazo más largo, para que presten asistencia técnica con carácter "permanente" al menos en algunos países Miembros en desarrollo y menos adelantados. Mientras tanto, pueden contemplarse otros dos enfoques. Las actividades en las que no participan únicamente funcionarios del Gobierno, sino también el sector

privado y la sociedad civil, parecen contar con más probabilidades de alcanzar una amplia difusión y tener efectos acumulativos. También parece razonable conseguir que participen en las actividades de la OMC no sólo quienes establecen las políticas, sino también quienes las aplican activamente en sus actividades profesionales. Esto es particularmente cierto en el contexto nacional, pero puede serlo también en un contexto regional, como demuestran algunas actividades en la esfera del comercio y el medio ambiente. El otro enfoque que se ha sometido a consideración pero que, según la información de que dispone la Auditoría de la Cooperación Técnica, no ha llegado a analizarse, es la prestación de una asistencia técnica encaminada específicamente a dar al personal local, en las universidades u otros lugares, la capacidad de formar a otros una vez que los especialistas se hayan marchado: la llamada "formación de capacitadores" a nivel nacional. En vista de la creciente demanda y del aumento de los recursos asignados a las actividades relacionadas con la asistencia técnica de la OMC, es una mera cuestión de supervivencia tratar siempre que sea posible de aprovechar el efecto multiplicador de las actividades de asistencia técnica. Asimismo, la OMC no debería ser reacia a presionar para que se incluyan en las actividades organizadas y ejecutadas por otros organismos módulos referentes a cuestiones de la OMC.

50. A este respecto, se habrá advertido que este informe se abstiene de analizar con demasiado detenimiento el problema de los **recursos humanos** en la prestación de asistencia técnica por la OMC. Se trata de un problema sobradamente conocido y tratado por los Miembros tanto en el Comité de Comercio y Desarrollo como en el Comité de Asuntos Presupuestarios. En sus actividades, la Auditoría de la Cooperación Técnica parte como premisa de los recursos con los que cuenta la OMC, pero no puede menos de observar que, en relación con algunas cuestiones que se han puesto de relieve como cuestiones a las que es preciso prestar atención, el problema de los recursos dista de ser secundario. Así pues, la OMC proseguirá sus actividades de asistencia técnica hasta el límite que le marquen los recursos que pueda emplear razonablemente, al tiempo que mantiene en marcha las demás actividades, y, cuando no pueda hacer más, no lo hará. Será interesante seguir de cerca la experiencia de 2002 de hacer que la capacidad humana de la OMC sea pareja a sus recursos financieros.

51. A este respecto y en relación con las observaciones formuladas en el párrafo 33, hay una correlación directa entre la calidad y la cuantía de los recursos empleados. Cuando un proyecto requiere realmente cinco días en lugar de tres, o dos especialistas en lugar de uno, será de menor calidad si se prescinde de esa necesidad. Aunque ello suponga más gastos por proyecto, merece la pena estudiar si un número algo más pequeño de proyectos, pero de calidad óptima, compensa la renuncia a un pequeño número de proyectos más marginales. La OMC tiene una tradición de ahorro, pero puede ser contraproducente en el contexto de la asistencia técnica.

52. La última cuestión es la **medición de los resultados**. La experiencia del primer año confirma lo que todo el mundo sospechaba, que resulta extraordinariamente difícil idear elementos de apreciación del éxito en la esfera de las actividades destinadas a la creación de capacidades humanas tal como las lleva a cabo la OMC. A nivel general, puede afirmarse, por ejemplo, que los países en desarrollo se han mostrado mucho más capaces y, por encima de todo, más dispuestos a participar plenamente en las reuniones, negociaciones, etc., como demuestra el proceso conducente a Doha y sus documentos. Quizás pueda atribuirse en parte a un aumento de la confianza de los representantes de los países en desarrollo, debido a su vez a la mejora de su capacidad de participación merced a la asistencia técnica. Esta generalización prescinde de las diferencias, muy claras, que existen en relación con la capacidad, incluso entre los países en desarrollo; los mayores tienen una capacidad mucho más similar a la de los países desarrollados que los países en desarrollo más pequeños y los países menos adelantados.

53. Un signo alentador a este respecto es el hecho de que gran número de asistentes a los cursos de política comercial de Ginebra forman actualmente parte de las delegaciones de los países en desarrollo y los países menos adelantados en Ginebra; el mismo fenómeno se ha observado en el caso de los ministerios de algunos de los países visitados por la Auditoría de la Cooperación Técnica. Esto

significa que, gracias a nuestra asistencia técnica, estos países pueden crear mejores equipos para trabajar en Ginebra y en sus propios países.

54. Sin embargo, a nivel menos general, la situación es más compleja. Siempre será más fácil evaluar los procesos que su repercusión a largo plazo, pero de la metodología de evaluación se desprenden algunas indicaciones sobre la forma en que puede enfocarse la medición de sus repercusiones. Con todo, al final se producirá una suerte de "profesión de fe": la presunción de que la situación de los países en desarrollo es mejor **con** asistencia técnica de lo que sería sin ella. Mientras exista esta creencia implícita, estará justificado que la OMC siga adelante con sus iniciativas de creación de capacidad y los donantes tendrán motivos para aportar recursos a estas actividades, en un contexto en el que la competencia por los fondos de la ayuda es muy intensa.

55. Y, para finalizar, una observación acerca de la **seguridad**: se trata de un asunto sobre el que la Auditoría de la Cooperación Técnica ha ejercido una presión constante. No sólo es pertinente a la asistencia técnica, sino que afecta a cualquier viaje a zonas de riesgo. La inmensa mayoría de estos viajes, sin embargo, está relacionada con la asistencia técnica, de modo que resulta legítimo considerarlos parte del contexto en el que tiene lugar la asistencia técnica: la tranquilidad de espíritu es un factor que puede afectar a la calidad. La multiplicación de las misiones de asistencia técnica ha llamado la atención sobre la necesidad de garantizar a los funcionarios de la OMC el mayor nivel de protección posible con que puede contar el personal internacional, aunque no estén en el frente como los funcionarios del ACNUR, UNICEF, etc. Recientemente se han publicado unos principios convenidos sobre esta política (marzo de 2002), basados en las disposiciones de las Naciones Unidas al respecto.

ANEXO I

LISTA DE MISIONES EFECTUADAS POR LA ACT DURANTE 2001
POR ORDEN CRONOLÓGICO

Cursillo de política comercial, Fiji, 5 a 9 de marzo de 2001

Seminario sobre comercio e inversión, Chiang Mai, 27 a 29 de marzo de 2001

Seminario de política comercial, Kampala, 28 a 31 de mayo de 2001

Misión a Washington, Nueva York, Ottawa, 18 a 26 de junio de 2001 (BID/cursillo de política comercial en Georgetown)

Seminario nacional sobre el AGCS, Yakarta, Indonesia, 25 a 27 de julio de 2001

Seminario nacional sobre cuestiones de la OMC/APEC, Lae, Papua Nueva Guinea, 25 a 28 de septiembre de 2001

Cursillo de política comercial de la OMC, Instituto Multilateral de Viena (IMV), Viena, 15 a 26 de octubre de 2001

Misión a Georgia, 5 a 7 de diciembre de 2001 (Centro de Referencia/Acceso a los Mercados)

Misión a Haití, 10 a 14 de diciembre de 2001 (MI/Notificaciones)
