



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
13 de agosto de 2010
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Grupo de Trabajo sobre el Marco Estratégico y el
Presupuesto por Programas
56° período de sesiones
Ginebra, 6 a 8 de septiembre de 2010
Tema 4 a) del programa provisional

Evaluación a fondo de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD orientadas a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas^{1 2}

Estudio monográfico sobre Zambia

¹ El presente documento ha sido preparado por un equipo independiente de evaluación formado por el Dr. Thierry Apoteker, Director Gerente de Thierry Apoteker Consultants (TAC); el Sr. Sylvain Barthélémy, Director de Investigación en TAC; la Sra. Heli Niemi, representante de la Misión Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas en Ginebra; y el Sr. Khondker M. Talha, representante de la Misión Permanente de Bangladesh ante las Naciones Unidas en Ginebra. El documento TD/B/WP/223 contiene el informe general básico.

² La publicación del presente documento se ha retrasado porque el equipo de evaluación independiente ha procurado que su examen fuera general, lo que suponía analizar un número considerable de documentos, hablar con un alto porcentaje del personal de la UNCTAD competente y entrevistarse con los beneficiarios.

Resumen

El presente documento se ha elaborado como uno de los elementos de la evaluación a fondo de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD orientadas a los países menos adelantados (PMA), los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas. Su contenido se centra en las actividades realizadas en un país que se toma como ejemplo. Zambia es un PMA y además un país en desarrollo sin litoral y, como tal, se encuentra ante retos específicos para desarrollar su comercio exterior y atraer inversión extranjera. El examen de las actividades muestra que la UNCTAD ha dedicado muchas actividades a apoyar las políticas y estrategias decididas por la propia Zambia para integrarse mejor en el sistema de comercio mundial. Los programas han sido muy oportunos y se consideraron eficientes en su función de ayudar al país a diseñar y aplicar políticas. Ha de prestarse una gran atención al equilibrio entre la orientación de las actividades en función de la demanda, el carácter genérico de muchas actividades de cooperación técnica de la UNCTAD y la necesidad de adaptación y flexibilidad que manifieste el país beneficiario.

La sostenibilidad y la continuidad de las actividades siguen siendo cuestiones que preocupan al país beneficiario, y se precisa una mayor "adaptabilidad" o personalización de los instrumentos y apoyos ofrecidos por la UNCTAD, y la capacidad de ajustarse rápidamente a la evolución de la economía, el comercio y la inversión. Si se definiera mejor el "enfoque del país" teniendo plenamente en cuenta sus prioridades nacionales aumentaría la eficiencia, la eficacia y el impacto de las actividades de la UNCTAD. A ello debe sumarse la presentación de informes mejores y más precisos sobre las actividades que se realicen en cada país en el marco de programas regionales o interregionales.

Índice

	<i>Página</i>
Abreviaturas	4
I. Zambia: contexto general y principales retos como PMA y como país en desarrollo sin litoral.....	5
II. Examen de las actividades de la UNCTAD en Zambia.....	7
III. Evaluación de una muestra de los programas o actividades que ejecuta la UNCTAD en Zambia.....	14
A. Aplicación del SIGADE 5.1 en Zambia – Grupo 11: ZAM/9X/9DL.....	15
B. Fase II del JITAP, Regional (Africa), operación en Zambia – Grupo 1: RAF/0T/3AI	18
C. Libro Azul sobre las mejores prácticas en la promoción y facilitación de la inversión en Zambia – Grupo 7: ZAM/0T/6AU	21
D. Migración a SIDUNEA++. Informatización de los procedimientos y datos aduaneros – Grupo 12: ZAM/0T/1AW.....	23
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	26

Abreviaturas

ALDC	División para África, los Países Menos Adelantados y los Programas Especiales
API	Análisis de las Políticas de Inversión
CCI	Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC
DDI	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
DIAE	División de la Inversión y la Empresa
DITC	División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos
DTL	División de Tecnología y Logística
FMI	Fondo Monetario Internacional
GDS	División de Globalización y Estrategias de Desarrollo
IED	inversión extranjera directa
IGMEF	Instituto de Gestión Macroeconómica y Financiera del África Oriental y Meridional
JITAP	Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	producto interior bruto
PMA	países menos adelantados
SIGADE	Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda
SIDUNEA	Sistema Automatizado de Datos Aduaneros

I. Zambia: contexto general y principales retos como PMA y como país en desarrollo sin litoral

1. Zambia, que en tiempos fue un país de renta media, atravesó un largo período de degradación de sus condiciones económicas en los años setenta, registrándose una reducción del producto interior bruto (PIB) por habitante entre los años sesenta y los noventa atribuible a la caída de los precios del cobre en el mercado mundial y la menor producción nacional. En 2009, este país, dotado de numerosos recursos, se situaba en el puesto 164, de 182 países, en el Índice de Desarrollo Humano, y un gran porcentaje de la población vivía por debajo de la línea de la pobreza. En 1991 se reconoció a Zambia la condición de PMA. La economía de Zambia empezó a crecer a finales de los años noventa gracias a las reformas económicas y del sector público iniciadas en 1991. Entre los puntos más destacados cabe mencionar la privatización del sector minero, la promoción del sector privado, el desarrollo de infraestructuras y las iniciativas de ordenación fiscal y reducción de la deuda de mediados de los años dos mil.

Cuadro 1

Indicadores económicos y sociales

	2008
Población (millones de habitantes)	12,6
Renta nacional bruta por habitante (en dólares, a precios corrientes)	1 053
Índice de pobreza (porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza en el país)	68
Población urbana (porcentaje de la población total)	35
Esperanza de vida al nacimiento (años)	45
Tasa de alfabetización (porcentaje de la población de más de 15 años)	71
Agricultura (porcentaje del PIB)	21,2
Industria (porcentaje del PIB)	46,3
Manufactura (porcentaje del PIB)	11,6
Exportaciones de productos del cobre (porcentaje de las exportaciones totales)	64,3

Fuente: Banco Mundial, Comtrade, TAC.

2. Zambia tiene grandes recursos mineros (minerales y metales) y un suelo agrícola fértil. Los productos de la minería siguen dominando todavía las exportaciones de mercancías, pero la diversificación de éstas ha aumentado gracias a los productos agrícolas (algodón, cría de ganado y horticultura). En los últimos diez años, el crecimiento es atribuible a la minería pero también a la rápida expansión de los servicios y la construcción, y en menor grado de la manufactura. Como prueba del atractivo que Zambia ha recuperado cabe mencionar el incremento de la inversión extranjera directa (IED) en la minería y la manufactura, así como en los sectores del turismo o el transporte. La mayor difusión de los créditos al sector privado para actividades agrícolas o comerciales, o de carácter personal, se ha convertido también en otro factor del crecimiento económico, principalmente en las zonas urbanas.

3. El crecimiento económico de Zambia ha resultado bastante resistente a los efectos de la crisis mundial (+6,3% de crecimiento real del PIB en 2009), gracias a la mayor producción de cobre y a la sobresaliente producción agrícola. En paralelo, aunque la caída de los precios internacionales de los alimentos y los productos básicos tuvo un impacto negativo en los ingresos, la dinámica de los precios internos se suavizó considerablemente

y el déficit por cuenta corriente se redujo. El kwacha de Zambia se depreció más del 80% después del estallido de la crisis financiera mundial en 2008-2009; en paralelo, el sistema bancario se vio sometido a las restricciones mundiales del acceso a capital extranjero. La asignación del Fondo Monetario Internacional (FMI) de Derechos Especiales de Giro (DEG) en septiembre de 2009 ha impulsado la acumulación de reservas internacionales y la confianza en el sector bancario; el tipo de cambio se ha afirmado recientemente y estabilizado, contando con el apoyo de la recuperación de los precios del cobre.

Cuadro 2

Resultados económicos recientes

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB (porcentaje)	5,7	5,4	5,2	6,2	6,2	6,0	6,3	5,8
Inflación (porcentaje)	21,4	18,0	18,3	9,0	10,7	12,4	13,4	8,2
Exportaciones (miles de millones de dólares)	1,3	2,1	2,5	4,2	4,8	5,3	4,6	6,5
Importaciones (miles de millones de dólares)	1,8	2,2	2,6	3,2	4,5	5,5	4,5	6,1
Cuenta corriente (miles de millones de dólares)	-0,6	-0,4	-0,6	0,1	-0,7	-0,1	-0,4	-0,6
Deuda externa (miles de millones de dólares)	6,8	7,5	5,4	2,3	2,8	3,0	-	-
Tipo de cambio (promedio) (en dólares)	4,733	4,779	4,464	3,603	4,003	3,746	5,046	-

Fuente: FMI, Banco Mundial, TAC.

4. Zambia fue incluida oficialmente en la lista de los PMA en 1991³. Actualmente la condición de PMA significa poder acceder a medidas especiales de apoyo que difieren según los asociados en el desarrollo pero que se relacionan sobre todo con preferencias comerciales (por ejemplo, Zambia es beneficiaria del Sistema Generalizado de Preferencias) y de asistencia oficial para el desarrollo, lo que incluye fondos de desarrollo y cooperación técnica. Además, los PMA reciben apoyo, a través del Marco Integrado mejorado, para desarrollar la capacidad necesaria en el área del comercio, lo que incluye mejorar su respuesta a las oportunidades comerciales que se les abren desde el lado de la oferta y mejorar su integración en el sistema multilateral de comercio.

5. En el Informe de 2009 de la UNCTAD sobre los países menos adelantados se indicaba que Zambia formaba parte de varios grupos de países distintos: por la especialización de sus exportaciones, pertenecía al grupo de los **exportadores de minerales**, por el saldo neto de su comercio agrícola, pertenecía al grupo de los **exportadores netos de alimentos** y al de **exportadores netos de materias primas agrícolas**. Además, alejada más de 2.000 km de la costa más cercana y rodeada por ocho países vecinos, Zambia pertenece al grupo de los países en desarrollo sin litoral. Por otro lado, Zambia pertenece a la categoría oficiosa de economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas.

6. Es preciso adoptar programas que prevean actuaciones específicas para los países en desarrollo sin litoral, y por consiguiente para Zambia en concreto, a fin de reducir las dificultades de transporte y la pobreza que genera su lejanía y aislamiento de los mercados

³ Resolución A/RES/46/206 aprobada por la Asamblea General en su cuadragésimo sexto periodo de sesiones.

mundiales. El tránsito de mercancías con origen o destino en Zambia es extremadamente lento debido a las considerables distancias y con frecuencia a las malas condiciones del transporte en tránsito tanto en el propio país como en los países en desarrollo vecinos por los que han de transitar las mercancías. La distancia tiene una estrecha relación con el coste del transporte (el Ministerio de Comercio e Industria de Zambia estima que el 70% del precio c.i.f. de las mercancías internacionales con origen o destino en Zambia es atribuible a los gastos de transporte), por lo que la competitividad de Zambia en el mercado mundial resulta erosionada. Como las exportaciones dominantes son las de productos básicos y como estas exportaciones hacen un uso intensivo del transporte, los mayores gastos de transporte y de seguros implican una reducción equivalente de los ingresos de exportación. El elevado coste de los transportes que soporta Zambia se puede considerar un importante obstáculo al comercio, que a su vez dificulta la integración de Zambia en el sistema de comercio multilateral.

7. La prioridad básica de los países en desarrollo sin litoral es establecer sistemas de tránsito que beneficien tanto a los países de origen como a los países de tránsito. Remitiéndonos al Programa de Acción de Almaty, de las Naciones Unidas, entre las medidas concretas que pueden adoptarse cabe mencionar la creación de una plataforma de intercambio para todos los interesados en plantear cuestiones, establecer alianzas y difundir las prácticas óptimas, y el desarrollo de rutas comerciales para garantizar el acceso al mar y reducir el coste de las importaciones y las exportaciones. Estas iniciativas son además coherentes con la estrategia de fortalecimiento de los mercados regionales; en efecto, una mayor integración comercial a escala regional se considera también un paliativo sólido del alejamiento de las principales rutas comerciales mundiales. En el caso de Zambia se crearon varios corredores de tránsito de mercancías con el fin de unir de forma efectiva las principales ciudades de Zambia con los distintos servicios portuarios del Océano Índico (en la República Unida de Tanzania y en Mozambique), y del Océano Atlántico (en Walvis Bay, Namibia), potenciándose además las relaciones entre los distintos países de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) y beneficiando así a Zambia como país de tránsito.

8. Los niveles de desarrollo bajos se relacionan muchas veces con importantes carencias administrativas, unos recursos humanos nacionales limitados (en términos de mano de obra preparada) y límites de capacidad. Todo ello tiene una repercusión negativa en los servicios públicos que se prestan, y en especial los que se prestan a los grupos vulnerables. El considerable interés del Gobierno de Zambia y de los cooperantes asociados por reformar las entidades que prestan servicios públicos ha hecho mejorar la gobernanza. Por otro lado, el crecimiento económico obtenido gracias a la explotación en gran escala de los recursos no ha venido acompañado de una redistribución general de la riqueza entre la población, lo que constituye un reto de fundamental importancia para la administración. En las políticas de desarrollo de Zambia tienen una importancia fundamental las estrategias nacionales para transformar la riqueza de recursos naturales en oportunidades para la industrialización.

II. Examen de las actividades de la UNCTAD en Zambia

9. El cuadro 4 *infra* muestra la lista de los proyectos de cooperación técnica de la UNCTAD en Zambia. El número total de los proyectos completados o en curso de ejecución en Zambia que aparecen identificados en las dos fuentes citadas se eleva a 18 en el período 2000-2009, e incluye 7 proyectos específicos para el país y 11 proyectos regionales. Sin embargo, la lista presentada quizá no sea exhaustiva ya que muchos programas regionales no enumeran con detalle a sus beneficiarios. En lo que respecta a las sumas gastadas, se ha adoptado la postura simplificadora de consignar la cuantía total del

proyecto regional ya que normalmente no se dispone de un desglose detallado por países (véase el párrafo 12).

10. La cuantía total de los proyectos nacionales y regionales que afectan a Zambia (según la lista establecida) se elevó a 34,2 millones de dólares durante el período 2000-2009. La suma gastada en ese mismo período en programas específicos para el país se elevó a 488.283 dólares, absorbiendo un solo proyecto (ZAM0T1AW – Migración a SIDUNEA++) más del 50% del total.

11. Las investigaciones específicas realizadas en Zambia han puesto de manifiesto el problema que significa elaborar informes y la falta de datos detallados e información, sobre todo en lo que respecta a las actividades realizadas en el marco de los proyectos regionales e interregionales. Por ejemplo, en el informe final y en la auditoría del proyecto interregional R0A2180 (M4) no se ofrece información sobre la distribución de los recursos entre los tres corredores de tránsito, el de África (Trans Caprivi: Namibia y Zambia), el de Asia y el de América del Sur. Además, tampoco es usual el hecho de que se incluyan en un solo encabezamiento actividades distintas que afectan a tipos muy diferentes de países: por ejemplo, el proyecto INT0T6BS está dedicado a las políticas de inversión en Viet Nam (análisis de las políticas de inversión; asistencia técnica de seguimiento) y en Zambia (asistencia técnica de seguimiento): Viet Nam es una economía de renta media-baja y no pertenece a ninguno de los cuatro grupos de países que estamos considerando (PMA, países en desarrollo sin litoral, pequeños Estados insulares en desarrollo y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas). En paralelo, la información sobre los proyectos de seguimiento y los vínculos entre las distintas actividades no es clara, dificultando todavía más el análisis. Por ejemplo, las actividades relacionadas con el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) están a cargo de la División de Globalización y Estrategias de Desarrollo (GDS) desde 1987, y esta División ha ejecutado una serie de programas por países que contienen una información anual clara y detallada, pero también ha actuado en países a través de componentes de programas regionales más amplios sobre los que no se dispone de una información tan detallada. Igualmente, el informe final del proyecto RAF0T3AI del Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica (JITAP) – Fase II, contiene una información detallada sobre la utilización de los fondos por países (la suma asignada a Zambia a través del Fondo Fiduciario Común se elevó a 816.810 dólares), pero las cifras indicadas, según parece, representan el total de los fondos invertidos por los tres organismos responsables del programa (la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Centro de Comercio Internacional (CCI) y la UNCTAD), y no detallan los recursos de que dispuso la UNCTAD para cada país.

12. El desglose de los proyectos de cooperación técnica muestra que la División de la Inversión y la Empresa (DIAE) es la que más proyectos ha realizado en Zambia (7 de 18), principalmente a través de programas de nivel regional sobre políticas de inversión y facilitación de las inversiones. La División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos (DITC) y la División de Tecnología y Logística (DTL) han estado a cargo de cuatro proyectos cada una. Sólo uno de los proyectos de la DITC era bilateral, mientras que la DTL estuvo a cargo de tres proyectos bilaterales. Los otros tres proyectos fueron llevados a cabo por la GDS. La División para África, los Países Menos Adelantados y los Programas Especiales (ALDC) no ha realizado actividades de cooperación técnica directamente en Zambia a través de proyectos bilaterales o regionales, durante el último decenio.

13. Como muestra el cuadro 3, el desglose de los proyectos bilaterales de cooperación técnica indica que la DTL es la división que más ha gastado en Zambia, debido al proyecto ZAM0T1AW antes mencionado. Las otras dos divisiones (DIAE y GDS) han gastado sumas menores de recursos en Zambia, pero a lo largo de un período más reciente (2005-2008, frente a 2000-2004 en el caso de la DTL).

Cuadro 3

Actividades de la UNCTAD en Zambia a través de programas específicos para el país, por divisiones

(Sumas gastadas en miles de dólares de los Estados Unidos)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000-2009
DIAE							63,4	23,0	44,2		130,6
DITC											
DTL	10,4	109,0	44,1	68,0	30,1	-0,7	6,2				267,0
GDS	29,3	-0,7				12,4	1,1	34,3	14,3		90,7
Total	39,7	108,3	44,1	68,0	30,1	11,7	70,7	57,4	58,5		488,3

Fuente: UNCTAD, TAC.

Cuadro 4
Lista de proyectos de la UNCTAD en Zambia*

(Sumas anuales en dólares de los Estados Unidos)

<i>Símbolo del proyecto</i>	<i>Título del proyecto</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Fecha de finalización</i>	<i>Grupo</i>	<i>Beneficiario**</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
ZAM92026	Leyes y políticas de competencia y protección de los consumidores	1994	1998	DITC/Subdivisión del Derecho de la Competencia y Políticas de Protección del Consumidor	Zambia					
ZAM97A46	Informatización de los procedimientos aduaneros	1997	2002	SITE/Subdivisión de Logística Comercial	Zambia					
ZAM0T1AW	Migración a SIDUNEA++	2001	2006	SITE/Subdivisión de Logística Comercial	Zambia	-703	6 215			
ZAM0T6AU	Libro Azul de Zambia	2006	2007	DITE	Zambia		63 356	11 591		
ZAM0T7BH	Vínculos comerciales	2007	2008	08 – Facilitación de las inversiones	Zambia			11 421	44 212	
ZAM0T8BM	Instalación de la versión 5.3 del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda en el Banco de Zambia	1° de septiembre de 2008			Zambia					
ZAM9X9DL ZAM99A41	Aplicación de la versión 5.1 del SIGADE	1° de enero de 1999		11 – Fomento de la capacidad de gestión de la deuda de los países en desarrollo	Zambia	12 361	1 091	34 343	14 313	

<i>Símbolo del proyecto</i>	<i>Título del proyecto</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Fecha de finalización</i>	<i>Grupo</i>	<i>Beneficiario**</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
INT0T1CH	Fomento de la capacidad de buena gobernanza en la promoción de las inversiones	1° de octubre de 2001		08 – Facilitación de las inversiones	Interregional: Etiopía, Kenya, Lesotho, Maldivas, Malí, Rwanda, República Unida de Tanzania, Uganda, Zambia	31 642	25 701	48 501	160 306	
R0A2180 (M4)	Fomento de la capacidad para la facilitación del comercio y el transporte en los países en desarrollo sin litoral y de tránsito	2004	2007	SITE	Interregional: Zambia, Namibia, República Democrática Popular Lao, Tailandia, Paraguay, Uruguay	107 037	241 857	236 082		
INT0T2AO	Fomento de la capacidad de gestión de la deuda de los países en desarrollo	1° de agosto de 2002		11 – Fomento de la capacidad de gestión de la deuda de los países en desarrollo	Interregional	2 579 059	2 695 569	3 049 395	4 294 835	2 907 171
INT0T3AC	Programa Biotrade de facilitación del comercio de productos y servicios derivados de la biodiversidad	1° de enero de 2003		05 – Comercio, medio ambiente y desarrollo	Interregional: Bolivia (Estado Plurinacional de), Botswana, Brasil, Colombia, Ecuador, Indonesia, Malawi, Namibia, Perú, Filipinas, Sudáfrica, Uganda, Venezuela (República Bolivariana de), Viet Nam, Zambia, Zimbabwe	1 141 552	1 428 885	965 343	333 282	381 800
INT0T3AW	Análisis de las políticas de inversión y programa de seguimiento	1° de enero de 2003		07 – Políticas de inversión	Interregional: Argelia, Belarús, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Etiopía, Ghana, Irán (República Islámica del), Kenya, República Democrática Popular Lao, Lesotho, Nepal, Mauritania, Mauricio, Marruecos, Nigeria, Perú, Rwanda, Sierra	215 652	268 710	225 935	544 304	374 050

<i>Símbolo del proyecto</i>	<i>Título del proyecto</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Fecha de finalización</i>	<i>Grupo</i>	<i>Beneficiario**</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
					Leona, Sri Lanka, República Unida de Tanzania, Uganda, Uzbekistán, Viet Nam, Zambia					
RAF0T3AI	Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica, Fase II, JITAP	1° de abril de 2003		01 – Fomento de la capacidad para la negociación y la diplomacia comercial	Interregional: Benin, Botswana, Burkina Faso, Camerún, Cote d'Ivoire, Ghana, Kenya, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Senegal, República Unida de Tanzania, Túnez, Uganda, Zambia	757 385	704 499	369 135	172 000	25 815
RAF0T6BC	Establecimiento del Centro Técnico SIDUNEA para África Meridional y Oriental	1° de octubre de 2006		12 – Facilitación de los transportes y el comercio	Interregional: Botswana, Burundi, Etiopía, Madagascar, Malawi, Namibia, Rwanda, Sudán, República Unida de Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe			320 772	437 137	273 497
INT0T6BS	Análisis de las políticas de inversión de Viet Nam. Asistencia para el seguimiento, Viet Nam y Zambia	1° de enero de 2007		07 – Políticas de inversión	Interregional: Viet Nam, Zambia			137 955	38 605	8 905
INT0T7AE	Fomento de la capacidad productiva de los países menos adelantados	1° de enero de 2007		09 – Fomento de la empresa	Interregional: Mozambique, República Unida de Tanzania, Zambia			105 187	149 964	29 146

<i>Símbolo del proyecto</i>	<i>Título del proyecto</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Fecha de finalización</i>	<i>Grupo</i>	<i>Beneficiario**</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
INT0T8AC	Asistencia para la formulación de políticas de inversión y fomento de las capacidades humanas e institucionales para un desarrollo sostenible	1° de enero de 2008		07 – Políticas de inversión	Interregional: Albania, Bolivia (Estado Plurinacional de), Burkina Faso, Burundi, Colombia, Etiopía, Gaza-Ribera Occidental, Georgia, Guatemala, Iraq, Kenya, Mauritania, Moldova, Mozambique, Rwanda, Serbia, Sierra Leona, República Unida de Tanzania, Uganda, Ucrania, Zambia				402 185	334 260
INT0T8AZ	Fomento de industrias creativas en cinco países ACP seleccionados, mediante la expansión del empleo y el comercio	1° de abril de 2008		02 – Sistemas de análisis e información comercial	Interregional: Fiji, Mozambique, Senegal, Trinidad y Tabago, Zambia				93 336	49 100

* Según la información disponible en el portal en la Web dedicado a la cooperación técnica de la UNCTAD y a los documentos anuales titulados "Examen de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD y su financiación – Anexo II – Cuadros estadísticos", disponible desde 2000.

** Las sumas anuales consignadas para los proyectos regionales son las asignadas al proyecto en su totalidad.

III. Evaluación de una muestra de los programas o actividades que ejecuta la UNCTAD en Zambia

14. Se seleccionaron cuatro de los programas o actividades que ejecuta la UNCTAD en Zambia, a saber, uno de la División de Globalización y Estrategias de Desarrollo (GDS), uno de la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos (DITC), uno de la División de la Inversión y la Empresa (DIAE) y uno de la División de Tecnología y Logística (DTL), para someterlos a un examen más profundo.

Cuadro 5

Lista de los cuatro programas representativos evaluados

<i>División</i>	<i>Grupo: referencia</i>	<i>Programa</i>
GDS	Grupo 11: ZAM/9X/9DL	SIGADE, Zambia (grupo 11)
DITC	Grupo 1: RAF/0T/3AI	JITAP, Fase II, Regional (África) (grupo 1)
DIAE	Grupo 7: ZAM/0T/6AU	Libro Azul, Zambia (grupo 7)
DTL	Grupo 12: ZAM/0T/1AW	Migración al SIDUNEA++, Zambia (grupo 12)

15. En 2010, el equipo de evaluadores se reunió en junio, en Ginebra, con los funcionarios de la UNCTAD encargados de esos programas, y en junio/julio, durante una misión a Lusaka, con los representantes de las instituciones beneficiarias de Zambia. En el marco de esa misión el equipo visitó las siguientes instituciones (entre paréntesis figura el programa examinado en cada reunión):

- a) Ministerio de Comercio e Industria (JITAP, Libro Azul);
- b) Ministerio de Finanzas y Planificación Nacional (SIGADE);
- c) Banco de Zambia (SIGADE);
- d) Organismo de Desarrollo de Zambia (Libro Azul);
- e) Oficina de Normas de Zambia (JITAP);
- f) Universidad de Zambia (JITAP); y
- g) Autoridad Fiscal de Zambia (SIDUNEA).

Asimismo, en junio de 2010 el grupo sostuvo conversaciones en Ginebra con la Sra. Lillian S. Bwalya, representante de la Misión Permanente de Zambia.

16. En los párrafos restantes de esta sección se ofrece una evaluación de cada uno de los cuatro programas seleccionados, basada en un examen a fondo de la documentación pertinente (por ejemplo, documentos de la UNCTAD, informes sobre los programas y publicaciones) y la información facilitada y los comentarios formulados durante las reuniones que se celebraron en Ginebra y Lusaka. En las observaciones y el análisis pueden mencionarse también elementos que no guardan relación directa con el programa evaluado, pero sí con actividades realizadas por la UNCTAD en la misma esfera antes o después de la ejecución del programa (por ejemplo, la migración del SIGADE 5.1 al SIGADE 5.3, el Libro Azul y el Análisis de las Políticas de Inversión (API)).

A. Aplicación del SIGADE 5.1 en Zambia

Grupo 11: ZAM/9X/9DL

1. Objetivo

17. El proyecto consistía en enviar una misión a Zambia con el objetivo de instalar en el Ministerio de Finanzas y el Banco de Zambia la nueva versión del sistema computadorizado de la UNCTAD, el SIGADE 5.1. El proyecto preveía también la capacitación del personal pertinente para utilizar esos sistemas.

Donantes	Financiado por el Gobierno de Zambia (factura)
Asociados	UNCTAD, Instituto de Gestión Macroeconómica y Financiera del África Oriental y Meridional (IGMEF)
Beneficiarios	Ministerio de Finanzas y Banco de Zambia
Monto	34.748 dólares de los Estados Unidos
Período	Octubre de 1999 a mayo de 2000
Tipo de producto	Actualización del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda

Nota: El proyecto para la instalación del SIGADE 5.1 (proyecto del Banco Mundial: ZAM/99/A41) se firmó en 1999. El SIGADE 5.1 se instaló en mayo de 2000.

2. Contexto

18. El Gobierno de Zambia y la UNCTAD cooperaban desde 1987 en la esfera de la gestión de la deuda a través del programa SIGADE. El Gobierno y la UNCTAD llegaron al acuerdo de mantener esa cooperación. El acuerdo ha servido de base para mantener la cooperación ininterrumpida y en él se esbozan las modalidades de instalación de la versión 5.1 del SIGADE en el Ministerio de Finanzas y el Banco de Zambia.

19. Como resultado de las conversaciones mantenidas en julio de 1999, en Harare, con funcionarios de Zambia y Zimbabwe conjuntamente, los dos países convinieron en mejorar el sistema instalando la versión SIGADE 5.1 y solicitaron a la UNCTAD que se encargara de las dos instalaciones durante una misión a la región. En conversaciones separadas sostenidas con el IGMEF, se acordó que éste apoyaría a ambos países con los servicios de un experto en computación encargado de preparar las condiciones para la llegada del equipo de la UNCTAD. El propósito de este acuerdo era minimizar los costos e implicaba que algunos de ellos, como los gastos de viaje, se dividieran a partes iguales entre los dos países.

3. Actividades

20. Entre las actividades realizadas se cuentan:

- a) Misiones y talleres: misiones de expertos del IGMEF y del SIGADE, febrero de 2000;
- b) Capacitación: capacitación de siete funcionarios del Ministerio de Finanzas y el Banco de Zambia, febrero de 2000;
- c) Desarrollo de instituciones: creación de capacidad para la parte técnica de la gestión de la deuda; y
- d) Otras actividades: no.

4. Pertinencia y adaptación al país

21. Este proyecto se elaboró en respuesta a las necesidades del país y se ejecutó con financiación del Gobierno de Zambia. Se llevó a cabo en cooperación con el Gobierno de Zimbabwe y con la participación del IGMEF. Forma parte de la cooperación a largo plazo en materia de gestión de la deuda que desarrollan la UNCTAD y Zambia desde 1987. El proyecto consistía en una actualización del sistema específico de gestión de la deuda instalado anteriormente por la UNCTAD, cuyos programas informáticos habían sido objeto de mejoras sucesivas.

22. Como el proyecto se relacionaba con la actualización e instalación de programas informáticos, no estaba diseñado específicamente para Zambia ni para ningún grupo de países en particular, como los PMA o los países en desarrollo sin litoral. Este programa informático de gestión de la deuda se utiliza en más de 60 países con niveles distintos de desarrollo económico.

23. El objetivo principal de este proyecto SIGADE era ayudar a Zambia a gestionar su deuda externa y generar información transparente y fiable al respecto. Dada la importancia de esta cuestión para cualquier PMA, y para Zambia en particular, y teniendo en cuenta la tecnicidad de la gestión de la deuda externa, salta a la vista la alta pertinencia del proyecto para el fomento de la capacidad de las entidades correspondientes. Los funcionarios del Ministerio de Finanzas y Planificación Nacional y del Banco de Zimbabwe, las dos entidades que utilizan el SIGADE, han confirmado claramente la pertinencia del proyecto. El programa informático se utiliza en los procesos diarios de gestión y se considera muy útil.

5. Eficiencia

24. Todas las actividades se llevaron a cabo satisfactoriamente y las administraciones beneficiarias han expresado su firme reconocimiento por la labor de la UNCTAD de instalación del programa informático, capacitación, información de seguimiento (por ejemplo, las reuniones de los usuarios del SIGADE en Ginebra), y respuesta a las dudas relacionadas con el programa informático.

25. No obstante, los usuarios del SIGADE en Zambia han señalado tres limitaciones o deficiencias fundamentales, a saber:

a) Hay una necesidad permanente de capacitación, ya que el número de funcionarios es reducido y la rotación del personal elevada. Al mismo tiempo, es preciso reforzar los aspectos "analíticos" de la capacitación para que los procesos de análisis económico y financiero del Ministerio de Finanzas y Planificación Nacional y del Banco de Zambia se enriquezcan todo lo posible con los productos del SIGADE.

b) El programa informático se considera demasiado "cautivo". Se ha dicho que la principal "ventaja comparativa" de la UNCTAD en este campo viene dada por sus antiguas relaciones con Zambia y por el hecho de que siempre se considera menos difícil actualizar un programa que instalarlo y crear un entorno informático totalmente nuevo. Es casi imposible introducir complementos en el programa SIGADE, y muy difícil su integración/interfaz con otras herramientas de programación. Por ejemplo, Zambia forma parte del proyecto del IGMEF, pero otros países participantes (Swazilandia, República Unida de Tanzania, Kenya y Malawi) utilizan un programa informático suministrado por la secretaría del Commonwealth, y la interfaz entre los dos programas parece técnicamente compleja. Por otra parte, las autoridades de Zambia expresaron el deseo de incorporar al programa elementos de gestión de la deuda interior, pero esta innovación requeriría una importante actualización que no es fácil de realizar, pues el programa se desarrolló con una arquitectura "cerrada".

c) La cuestión antes señalada tiene también una vertiente que la relaciona con la seguridad, pues de hecho los datos sobre la deuda son muy delicados y no pueden estar expuestos al riesgo de ser modificados o manipulados accidentalmente. Sin embargo, estas normas de seguridad dificultan más el empleo del programa informático. En Zambia, el Ministerio de Finanzas y Planificación Nacional no utiliza la misma versión que el Banco de Zambia, y la integración de los datos de estas dos entidades debe hacerse manualmente debido a los procedimientos y restricciones de seguridad.

26. Se expresó también preocupación por el aumento de los costos para el país beneficiario, pues las autoridades zambianas están considerando la posibilidad de introducir la versión 6.0 del SIGADE. Aunque la licencia de la nueva versión cuesta 50.000 dólares de los Estados Unidos (para una sola institución) o 75.000 dólares de los Estados Unidos (para dos instituciones), el "paquete" completo, que incluye capacitación y otras solicitudes concretas de Zambia (mejora del sistema Oracle y preconversión/validación de la base de datos), se propuso a un precio superior a 500.000 dólares de los Estados Unidos, que las autoridades consideraron muy elevado, sobre todo teniendo en cuenta que al parecer algunos programas informáticos eran ofrecidos gratuitamente por empresas competidoras. Desde la perspectiva de la UNCTAD, el enfoque de recuperación de los costos recibió el apoyo del Grupo consultivo del SIGADE, que está integrado por representantes de los Estados miembros y otras partes interesadas. La última reunión de este Grupo se celebró en noviembre de 2009, paralelamente a la Conferencia de la UNCTAD sobre la gestión de la deuda.

6. Eficacia, impacto y sostenibilidad

27. No es posible evaluar ni cuantificar directamente el amplio impacto de los instrumentos del SIGADE y del apoyo de la UNCTAD en materia de gestión de la deuda, pues en la evolución de la deuda externa y las limitaciones conexas para el desarrollo influyen considerablemente otros muchos factores, como el funcionamiento de la economía nacional y las cuentas externas. Observamos que en el período ha tenido lugar una disminución sustancial del índice general de endeudamiento exterior respecto del PIB (del 210% en 1990 al 137% en 2004, antes de caer abruptamente a alrededor del 20% como resultado de la reducción de la deuda en 2005 gracias a la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados).

28. No obstante, la utilización diaria del SIGADE por las autoridades competentes de Zambia, la manifiesta mejor gestión de la deuda y de las negociaciones sobre ella por el Ministerio de Finanzas y Planificación Nacional y el Banco de Zambia, así como la utilización de los productos del SIGADE para elaborar análisis económicos en el contexto del proceso normativo del país beneficiario, indican de manera indiscutible que el programa es un instrumento eficaz que ejerce un impacto sobre las capacidades y políticas nacionales.

29. Respecto de la sostenibilidad del programa, la experiencia de los últimos 23 años, durante los cuales se ha actualizado sucesivamente y aplicado con eficacia el programa del SIGADE, sirve de testimonio de que lo es. Desde el punto de vista del beneficiario, esa sostenibilidad depende de la capacitación (técnica (sobre tecnología de la información) y analítica (sobre economía)) y de la capacidad de la UNCTAD de seguir prestando sus servicios de apoyo de "respuesta rápida".

B. Fase II del JITAP, Regional (Africa), operación en Zambia Grupo 1: RAF/0T/3AI

1. Objetivo

30. El objetivo del JITAP II es fomentar y fortalecer la capacidad de integrarse en el sistema de comercio multilateral de los países africanos seleccionados. Más concretamente, se prevé fomentar la capacidad de los países asociados en tres esferas principales: a) capacidad para aplicar a escala nacional los acuerdos de la OMC, para la negociación comercial y para formular políticas conexas; b) desarrollo de una base nacional de conocimientos sobre el sistema de comercio multilateral; y c) fortalecimiento de la capacidad de las empresas para exportar a los mercados nuevos y tradicionales.

Donantes	Fondo fiduciario común
Asociados	UNCTAD, OMC, CCI
Beneficiarios	Ministerio de Comercio e Industria; sector público y privado, e instituciones académicas, que tienen relación con el comercio; y organizaciones que son miembros del Comité Directivo Nacional
Monto	818.610 dólares de los Estados Unidos
Período	Febrero de 2004 a octubre de 2007
Tipo de producto	Creación de instituciones, sistema de información sobre el sistema de comercio multilateral y difusión de éste, base de conocimientos y redes del sistema de comercio multilateral, estrategias de exportación comercial de bienes y servicios, establecimiento de redes y sinergias entre los programas, e implicación nacional

2. Contexto

31. El JITAP tuvo su origen en una reunión de los países africanos celebrada a raíz del establecimiento de la OMC, en 1995, en la que se plantearon cuestiones y problemas relacionados con el nuevo sistema de comercio multilateral en África. El JITAP se concibió como un conjunto estructurado de actividades destinadas a facilitar la integración positiva de los países africanos en el nuevo sistema de comercio multilateral. El JITAP movilizó la experiencia y el apoyo de la OMC, la UNCTAD y el CCI, y fue el primer programa establecido por las tres organizaciones para ofrecer a una serie de países, de manera conjunta y simultánea, una amplia gama de insumos de asistencia técnica, encaminados principalmente a la creación de capacidad. En la primera etapa del JITAP participaron ocho países: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, República Unida de Tanzania, Túnez y Uganda; de ellos, cuatro eran PMA. Después de una evaluación positiva realizada en 2003, se añadió una segunda lista de países: Botswana, Camerún, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Senegal y Zambia. Contribuyeron a financiar el programa un total de 13 donantes.

3. Actividades

32. Entre las actividades realizadas se cuentan:

- a) Misiones y talleres: misiones sobre el terreno del coordinador del programa, misiones de supervisión, talleres de alto nivel (2005 y 2006) y tres talleres subregionales;
- b) Capacitación: ocho talleres de capacitación entre febrero de 2005 y noviembre de 2006;

- c) Desarrollo de instituciones: creación de capacidad para la integración en el sistema de comercio mundial (negociaciones y posiciones de política); y
- d) Otras actividades: no.

4. Pertinencia y adaptación al país

33. El JITAP se centra en determinados PMA y otros países africanos. Dado su origen, el programa se destina a países africanos, sean o no PMA, con una proporción equilibrada de países de habla francesa y de habla inglesa que responde a los intereses y las prioridades de los países donantes. La evaluación positiva de la primera fase del programa, que incluyó a ocho países, muestra la pertinencia y utilidad de las actividades realizadas en su marco.

34. Teniendo en cuenta que los PMA afrontan numerosos desafíos para sacar pleno provecho del nuevo sistema de comercio multilateral y que sus capacidades nacionales sufren enormes limitaciones, son muy pertinentes los programas que apoyan la integración del país en este nuevo sistema.

35. Sin embargo, los problemas concretos que han de afrontar los PMA, y más aún los países en desarrollo sin litoral, no quedaron reflejados por completo y de manera expresa en el programa. Lo anterior no significa que las actividades específicas no se adaptaran a las características de los países, pero esa adaptación no puede servir de sucedáneo de los programas concebidos concretamente para categorías de países, en particular los PMA, como se reconoce en el Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio en apoyo de los PMA y como sugieren las situaciones muy particulares de los países en desarrollo sin litoral.

5. Eficiencia

36. Resulta difícil evaluar la eficiencia de las actividades del JITAP debido al enfoque conjunto de tres organizaciones diferentes (la UNCTAD, la OMC y el CCI). En la primera evaluación se tuvo en cuenta el programa en su conjunto, y no el desempeño específico de la UNCTAD, pero sus resultados fueron lo suficientemente positivos como para que se decidiera extender todo el programa a otros ocho países. La mayoría de las personas beneficiadas por el programa que fueron entrevistadas en el marco de la evaluación no pudieron determinar con precisión a qué actividades se dedicaba concretamente cada una de las tres instituciones participantes. Sin embargo, lejos de considerarse un factor negativo, este hecho puede interpretarse como una señal muy positiva, en el sentido de que se aplicó un enfoque verdaderamente conjunto.

37. Se plantearon tres cuestiones relacionadas con la eficiencia del programa:

a) Los honorarios por gastos generales que normalmente establece la UNCTAD, y el coste administrativo de la dependencia de gestión del proyecto, hicieron que el beneficiario considerara demasiado elevado el coste administrativo total. En su opinión, la proporción de los fondos de los donantes que se destinaba a la gestión del proyecto, y no a su ejecución, era excesiva, lo que planteaba dudas sobre los enfoques conjuntos y la necesidad de compartir los gastos generales.

b) También se señaló la superposición con la iniciativa del Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica relacionada con el comercio en apoyo de los PMA. Dadas las numerosas similitudes existentes entre el JITAP y el Marco Integrado mejorado (especialmente en lo que respecta a la evaluación de las necesidades y la coordinación) es probable que se produzcan superposiciones; sin embargo, no existen vínculos estructurados entre los dos programas, aunque sí intercambios informales. Teniendo en cuenta las limitadas capacidades de absorción de Zambia, esta superposición reduce la eficiencia general del JITAP.

c) Por último, la eficiencia del programa ha resultado obstaculizada por el rápido aumento de las tareas y funciones que tienen que cumplir las administraciones y organizaciones locales (centros de referencia y servicios de notificación) y la intensa utilización del equipo suministrado al inicio del proyecto (fotocopiadoras, computadoras e impresoras) así como el lento acceso a Internet (para la descarga de datos y el acceso a la web).

6. Eficacia, impacto y sostenibilidad

38. Todos los beneficiarios entrevistados en el proceso de evaluación consideraron que los cursos de capacitación y la información facilitada habían sido útiles y eficaces para comprender mejor el sistema de comercio multilateral y su concepción de las políticas comerciales. En particular, a nivel gubernamental se consideró que los productos del JITAP habían sido también importantes como ayuda para la preparación del país con vistas a la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Cancún en 2003, en la que Zambia encabezó el grupo de los PMA.

39. Los logros del JITAP quedaron demostrados por la creación en 2006 de un Grupo de Trabajo de Expansión del Comercio con el mandato de coordinar toda la asistencia técnica relacionada con el comercio en el país; en particular, este Grupo de Trabajo recomendó aumentar la eficacia de los centros de referencia y los servicios nacionales de información.

40. La ejecución del proyecto fue correcta, pero el nivel de eficacia fue relativo y la evaluación desigual:

a) El módulo 2 consistía en establecer cuatro servicios nacionales de información y tres centros de referencia. Sin embargo, el personal local carece de la capacitación permanente necesaria para poder asimilar los continuos cambios del sistema de comercio multilateral, y la infraestructura de las comunicaciones es frágil debido a la falta de recursos presupuestarios. En su mayoría, los servicios nacionales de información carecen de capacidad para promover sus servicios y difundir documentación disponible, y el número de sus usuarios está disminuyendo.

b) El módulo 3 estaba destinado a ampliar los conocimientos sobre el sistema de comercio multilateral y establecer redes. La capacitación se consideró muy eficaz, pero los cursos relacionados con el sistema de comercio multilateral impartidos conjuntamente por el CCI, la UNCTAD y la OMC sólo tuvieron una asistencia de 41 participantes, y la única red profesional creada no tiene ningún plan de trabajo. En general, parece que el JITAP II no ha podido generar la experiencia suficiente en materia de comercio internacional y asuntos de la OMC, ni preparar una cantidad decisiva de personas capaces de transmitir conocimientos sobre el sistema de comercio multilateral.

c) El módulo 4 tenía por objeto la identificación de los sectores prioritarios de la producción y los servicios y la formulación de estrategias para esos sectores. Zambia ha declarado prioritarios para el desarrollo estratégico nueve sectores; el JITAP ha hecho contribuciones en cuatro de ellos. Al final del programa se estaban terminando de elaborar dos estrategias sectoriales apoyadas por el JITAP (horticultura/floricultura y miel de abejas). Sin embargo, es demasiado pronto para evaluar hasta qué punto esas estrategias han contribuido a crear un entorno normativo propicio para mejorar la capacidad de oferta y fortalecer las políticas comerciales de Zambia.

d) El módulo 5 estaba destinado a promover la creación de redes y sinergias entre los programas. Zambia informó de que, por falta de coordinación, en el país era escasa la cooperación entre la mayoría de las partes interesadas en el sistema de comercio multilateral.

41. Constituye una paradoja que indica la existencia de importantes problemas de sostenibilidad el hecho de que se asignara un alto valor a los productos del JITAP en las fases iniciales, cuando los intereses políticos relacionados con el sistema de comercio multilateral eran muy fuertes debido al papel que correspondía a Zambia en el proceso de negociación del Programa de Doha para el Desarrollo, pero más tarde se manifestara una opinión más negativa sobre la eficacia general del programa. La necesidad "no satisfecha" de capacitación continua, la alta inestabilidad del personal de las instituciones nacionales, el hecho de que la creación de capacidades institucionales sea un proceso a largo plazo, y las reducidas posibilidades de absorción limitan en gran medida la eficacia y el impacto general del programa, pese a la clara implicación nacional que se manifestó en el momento de su elaboración y el inicio de su ejecución.

C. Libro Azul sobre las mejores prácticas en la promoción y facilitación de la inversión en Zambia

Grupo 7: ZAM/0T/6AU

1. Objetivo

42. El Libro Azul de Zambia debía identificar los obstáculos para la IED y las actividades concretas y medibles que debía realizar el Gobierno para superar esos obstáculos en un período de 12 meses. El Libro Azul orientó al Gobierno y le facilitó el seguimiento de sus avances en una serie de cuestiones relacionadas con la inversión y con el diálogo entre el Gobierno y las empresas.

Donantes	Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC)
Asociados	UNCTAD
Beneficiarios	Ministerio de Comercio e Industria
Valor	83.950,12 dólares de los Estados Unidos
Período	18 de abril de 2006 a 30 de abril de 2007
Tipo de producto	Libro Azul y medidas de política

2. Contexto

43. El Gobierno de Zambia estaba decidido, según sus propias palabras, a "crear un sector privado dinámico que esté abierto a las mejores prácticas competitivas a nivel internacional". Con tal fin, había formulado un plan de desarrollo del sector privado, un programa de promoción de las inversiones denominado "Triángulo de la esperanza" y un aumento de la capacidad de varias instituciones, en los dos años siguientes, por medio de la Cuenta del Reto del Milenio. También había promulgado legislación para crear el Organismo de Desarrollo de Zambia, órgano encargado de facilitar la inversión. El Libro Azul de la UNCTAD sobre las mejores prácticas en la promoción y facilitación de la inversión en Zambia se centraba en mejorar el clima inversor en el país. Elaborado tras el API de 2004-2005 de la UNCTAD y basado en ese análisis y en diferentes planes de acción, enumeraba varias medidas prácticas que podían ejecutarse en el plazo de un año.

3. Actividades

44. Actividades realizadas:

- a) Misiones y talleres: presentación del primer proyecto de medidas, julio de 2006; presentación de las diez medidas finales, septiembre de 2006;

- b) Capacitación: capacitación del personal del Organismo de Desarrollo de Zambia a cargo de la UNCTAD, en Lusaka, en septiembre de 2007;
- c) Desarrollo de instituciones: creación del Organismo de Desarrollo de Zambia en septiembre de 2007; y
- d) Otras actividades: acto inaugural, marzo de 2007; premio de Africa Investor en la categoría de "Normas inteligentes", noviembre de 2007; foro de inversores para las empresas farmacéuticas de la India, junio de 2007; apertura de un puesto fronterizo con un despacho de aduana de "ventanilla única", diciembre de 2009.

4. Pertinencia y adaptación al país

45. El programa se integró plenamente en una estrategia nacional (Plan Nacional de Desarrollo de Zambia, Iniciativa de Desarrollo del Sector Privado) y respondió a la demanda. Se ajustó a la necesidad identificada por el país de diversificar la economía y aumentar la inversión extranjera directa.

46. A pesar de que el proyecto fue concebido para varios países, el análisis específico y detallado de los retos y problemas que afrontaba el país hizo que se tuvieran plenamente en cuenta las características particulares de Zambia como PMA y país en desarrollo sin litoral en todos sus aspectos analíticos, las actividades de ejecución y las recomendaciones de política.

47. La importancia del programa se veía reforzada por las características de Libro Azul, que incluía el contexto analítico y el seguimiento del API pero proponía recomendaciones muy operativas, en opinión de los beneficiarios. Todas las medidas se habían concebido en estrecha colaboración con las partes interesadas a nivel nacional y, por consiguiente, tenían en cuenta los problemas y debilidades del país, y un costo de ejecución razonable.

5. Eficiencia

48. El programa formaba parte de la cooperación continua entre la UNCTAD y Zambia, y se fundaba en el API que lo había precedido. Esa continuidad aseguraba una mayor eficiencia, en la medida en que el Libro Azul aprovechaba plenamente los resultados analíticos del API y las reacciones de los interesados a ese ejercicio previo. También aumentó la eficiencia del programa el propio carácter "consultivo" del proceso de la UNCTAD de preparación del Libro Azul y la importante participación de los interesados locales.

49. La UNCTAD poseía una gran experiencia y conocimientos en políticas de inversión. Había logrado una excelente reputación en el análisis de la IED (API, informes sobre las inversiones en el mundo, libros azules de otros países), y se percibía como una organización "neutral" en el debate acerca del comercio, la inversión y el desarrollo. En una reunión con el Ministerio de Comercio e Industria se comentó al equipo de evaluación que la publicación de la versión inicial del informe de la API con el logo del Gobierno había planteado un pequeño problema porque las autoridades preferían que el documento llevara el logo de la UNCTAD para reforzar su credibilidad, lo que puede considerarse un claro tributo a la imagen de la UNCTAD en estos temas. Además, la UNCTAD siguió apoyando al país durante la etapa de aplicación de las medidas y tenía las competencias necesarias para hacerlo.

50. Uno de los problemas que se plantearon en relación con la eficiencia del programa era la necesidad de aumentar y profundizar la coordinación entre los diferentes donantes o instituciones que prestaban servicios de asesoramiento a las autoridades en materia de inversión extranjera. El país colaboraba continuamente con el Banco Mundial en las esferas del "clima de inversión" y la Iniciativa de Desarrollo del Sector Privado, por lo que una

mayor interacción entre las diferentes instituciones hubiera tenido efectos positivos. Por otra parte, el país está preparando actualmente un Marco Normativo para la Inversión con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y los beneficiarios han reconocido la utilidad de las recomendaciones del Libro Azul en ese proceso.

6. Eficacia, impacto y sostenibilidad

51. El principal resultado del proyecto fue el establecimiento de una lista de 10 medidas complementarias identificadas en el Libro Azul sobre las mejores prácticas en la promoción y facilitación de la inversión en Zambia. De esas 10 recomendaciones, 4 se han aplicado y las otras están siendo examinadas.

52. Las cuatro medidas de Libro Azul ejecutadas preveían el establecimiento del Organismo de Desarrollo de Zambia, la organización de un foro de inversores para las empresas farmacéuticas asiáticas, la apertura de un puesto fronterizo de "ventanilla única" en Chirundu y la concesión al sector privado de licencias de telecomunicaciones para operar en la pasarela internacional de la voz.

53. No es posible evaluar directamente el impacto global del programa y todos los productos. Ha habido un gran aumento de la IED en Zambia, pero impulsado por operaciones en el sector minero/extractivo; los sectores ajenos a la minería también han registrado una evidente evolución, y algunos han recibido importantes inversiones extranjeras (por ejemplo, el del cemento), pero no es posible establecer una relación causal o directa con el Libro Azul.

54. La sostenibilidad del programa está garantizada por la sólida adhesión del país a la estrategia nacional de desarrollo del sector privado y el apoyo de otros donantes en un contexto de amplias reformas de la política de inversión.

D. Migración a SIDUNEA++. Informatización de los procedimientos y datos aduaneros

Grupo 12: ZAM/0T/1AW

1. Objetivo

55. El proyecto preveía la migración de Zambia del SIDUNEA 2.7 (última versión del Sistema Automatizado de Datos Aduaneros de la UNCTAD) al SIDUNEA++, más eficaz y completo. Tenía por objetivo la introducción de un moderno sistema de procesamiento de datos en el proceso de despacho de aduana para acelerar el despacho de la carga, mejorar el control de los ingresos y proporcionar información actualizada y exacta, coherente con las normas internacionales y regionales, sobre las importaciones, las exportaciones y el tránsito de mercancías en Zambia.

Donantes	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DDI)
Asociados	UNCTAD
Beneficiarios	Administración Fiscal de Zambia
Valor	250.860 dólares de los Estados Unidos
Período	Firmado el 1º de junio de 2001 (12 meses de duración)
Tipo de producto	Migración a la nueva versión del programa informático

2. Contexto

56. En 1997 el Gobierno de Zambia seleccionó, en un esfuerzo por racionalizar y armonizar los procedimientos aduaneros, el programa SIDUNEA como herramienta para la modernización del servicio de aduanas. En octubre de 1998, en el marco de este proyecto, en el que se utilizaba la versión 2 de SIDUNEA, la Administración Fiscal de Zambia puso en marcha el primer sitio piloto en el Aeropuerto Internacional de Lusaka. A continuación, la Administración Fiscal amplió el sistema a un total de 13 sitios, que procesaban la mayor parte de los ingresos de mercaderías al país. La aplicación de SIDUNEA ha dado lugar a considerables mejoras en una serie de esferas. Por eso, este proyecto de migración a SIDUNEA++ se integró en la cooperación con la UNCTAD con el fin de apoyar a la Administración Fiscal por medio de la introducción de un sistema armonizado e integral de información aduanera sobre importación, exportación, depósito y tránsito en Zambia, coherente con los requisitos internacionales y regionales del Mercado Común del África Meridional y Oriental. El proyecto fue seguido por nuevas actualizaciones, con las últimas mejoras, del programa SIDUNEA y las correspondientes capacitaciones. En 2007 se realizó la migración a la versión 1.1.8E.

3. Actividades

57. Actividades realizadas:

a) Misiones y talleres: misiones técnicas para el establecimiento del nuevo prototipo del sistema en la sede; instalación para su utilización en el sitio piloto del Aeropuerto de Lusaka, el Puerto de Lusaka y el Puesto Fronterizo de Chirundu (no hay información sobre el número y la duración de las misiones, los talleres y la capacitación).

b) Capacitación: cursos básicos de capacitación en los aspectos técnicos y funcionales; módulos de capacitación del SIDUNEA++; capacitación especializada y avanzada de SIDUNEA++. En todos los casos, se pretendió formar a los formadores (no se dispone de información sobre el número de personas capacitadas).

c) Desarrollo de instituciones: fomento de la capacidad sobre los aspectos técnicos del sistema de información aduanera.

d) Otras actividades: ampliación del sistema a otras oficinas de aduanas importantes fuera del plazo del proyecto.

4. Pertinencia y adaptación al país

58. El proyecto estuvo orientado por la demanda, como todos los proyectos SIDUNEA, y comprendió la migración de versiones anteriores del programa informático de gestión aduanera. El diseño del proyecto fue común a otros países, ya que se basó en un programa informático genérico. El programa abarcaba funciones específicas concebidas para los países en desarrollo sin litoral. El funcionario de la Administración Fiscal con el que se reunió el equipo de evaluación dijo que "sin duda, SIDUNEA se adapta a las necesidades de los países en desarrollo sin litoral".

59. El principal objetivo de los proyectos SIDUNEA es ayudar a los países beneficiarios a mejorar el control de las corrientes comerciales, que es una importante fuente de ingresos en el caso de Zambia, y producir información transparente y fidedigna para la formulación de las políticas económicas. Por consiguiente, el proyecto estaba orientado a prestar apoyo a las capacidades administrativas y de formulación de políticas fundamentales en Zambia.

5. Eficiencia

60. Gracias a su amplia experiencia en programas informáticos de aduanas y su aplicación en muchos países, la UNCTAD estaba ampliamente capacitada para ejecutar el programa y aportar la formación y el fomento de la capacidad conexos.

61. No se dispone de información detallada sobre la forma en la que se entregaron los productos del programa específico que se examina, ya que éste formaba parte de la cooperación corriente entre Zambia y la UNCTAD. Los comentarios cualitativos de los beneficiarios sobre SIDUNEA se refieren por consiguiente a todo el proceso de programas y actualizaciones de SIDUNEA, más que a una etapa específica de ese proceso.

62. La puesta en marcha de la última versión de SIDUNEA fue percibida como eficiente, tanto en términos del equipo proporcionado (servidor central conectado a todos los puestos de aduana en la frontera y, en algunos casos, en el interior del territorio) como de la capacitación (formación de formadores en aspectos funcionales y técnicos de SIDUNEA, con la posterior capacitación de los funcionarios de los puestos fronterizos a cargo de formadores de Zambia). Se consideró que el sistema era adecuado y sólido, y que no presentaba ningún problema importante.

63. También se consideró que el mantenimiento y la asistencia proporcionados por la UNCTAD eran de alta calidad y respondían a las necesidades. No obstante, se hicieron algunas observaciones sobre dificultades ocasionales para la prestación de esa asistencia cuando los funcionarios se transferían a otros puestos de trabajo dentro de la UNCTAD.

64. También hubo algunas dificultades y problemas para ejecutar y adaptar el programa a las necesidades y requisitos específicos (por ejemplo gestión de la seguridad, capacidad de corrección, contabilidad independiente del pago de intereses, funciones analíticas para la gestión del riesgo). El programa se basaba en una arquitectura informática cerrada, lo que hacía que, para proceder a cualquier adaptación, fuera necesario un importante aporte de la UNCTAD o pasar a una nueva versión del programa. Las autoridades señalaron que la posibilidad de trabajar con una arquitectura más abierta permitiría adaptar más fácilmente la herramienta a las necesidades específicas del país.

6. Eficacia, impacto y sostenibilidad

65. Se consideró que el resultado inmediato del proyecto, y las correspondientes actualizaciones de SIDUNEA, habían tenido un efecto considerable en la gestión de las políticas: el control y los ingresos procedentes de las actividades de tránsito habían mejorado mucho, y la Administración Fiscal tenía acceso a información sobre las corrientes comerciales y los derechos de aduana en tiempo real, lo que había permitido reducir la cantidad de posibles "negociaciones" en los puestos fronterizos y, por consiguiente, había contribuido a una reducción de la corrupción.

66. Funcionarios de la Administración Fiscal señalaron que el programa y las capacitaciones conexas habían contribuido a mejorar los ingresos fiscales globales gracias a un aumento de las entradas procedentes de los derechos aduaneros; también se reconoció su contribución a la reducción del tiempo de tránsito en los puestos fronterizos, aspecto clave para la facilitación del comercio, esencial para los países en desarrollo sin litoral.

67. El impacto general en la formulación de las políticas fiscales globales es más difícil de establecer, pero la disponibilidad de información "pertinente y oportuna" sobre las corrientes comerciales y los derechos de aduana se considera importante para esos procesos de formulación de políticas.

68. La sostenibilidad del programa está garantizada por el permanente uso del programa informático, el diálogo periódico entre los beneficiarios y la UNCTAD, los funcionarios locales que habían recibido formación sobre cada versión/migración del programa, y la importancia que otorgaban las autoridades de Zambia a la mejora de la gestión fiscal en general.

IV. Conclusiones y recomendaciones

69. Los problemas que plantea la presentación de informes y la insuficiente disponibilidad de datos detallados por países dificultan cualquier evaluación de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD con un país determinado, por lo que es recomendable ser cautos a la hora de formular conclusiones. Sobre todo hay que serlo en los casos en los que los programas regionales/interregionales constituyen la mayor parte de las intervenciones de la UNCTAD en un país, como es el caso de Zambia.

70. Dentro de esas limitaciones, la cooperación técnica de la UNCTAD con Zambia en la última década ha estado muy relacionada con su condición de PMA y país en desarrollo sin litoral, y los beneficiarios han manifestado que las actividades de los programas han dado un apoyo efectivo a la estrategia de comercio y desarrollo del país. No obstante, esa relación parece depender de la evolución de las prioridades del país beneficiario, que no depende del calendario y la secuencia de ejecución normal del programa y sus actividades.

71. La eficiencia de los programas de la UNCTAD se ha visto perjudicada por la alta rotación del personal administrativo y por las capacidades administrativas muy limitadas del país beneficiario, por problemas relativos a la flexibilidad de las prestaciones de la UNCTAD (en particular en el caso de programas informáticos como SIGADE) y por la imposibilidad de realizar actividades de seguimiento tras la finalización de alguno de los programas. Por eso, la flexibilidad y la sostenibilidad son cruciales para lograr una mayor eficiencia.

72. El impacto y la eficacia de las actividades de cooperación técnica de la UNCTAD en Zambia son difíciles de medir, dado que los montos gastados son bastante reducidos y los desempeños o logros en el campo del comercio y la inversión dependen de un gran número de factores nacionales e internacionales que trascienden ampliamente el alcance de las actividades de la UNCTAD (por ejemplo, los precios del cobre). Sin embargo, las instituciones beneficiarias reconocen los efectos positivos, lo que indica que la asistencia ha permitido al país mejorar su comprensión de las cuestiones vinculadas con el comercio y el desarrollo, ha respaldado su papel en las negociaciones comerciales multilaterales (Zambia ocupó la presidencia del Grupo Consultivo de los PMA durante las conferencias ministeriales de la OMC celebradas en Cancún y Hong Kong en 2003 y 2005, respectivamente), y ha contribuido a la gestión de algunos aspectos difíciles (aduanas, gestión de la deuda).

73. Las observaciones que preceden dan lugar a tres recomendaciones:

a) Debería prestarse mucha atención al equilibrio entre la orientación de las actividades en función de la demanda, el carácter genérico de gran parte de la asistencia técnica de la UNCTAD, y la necesidad de adaptación y mayor flexibilidad expresada por los países beneficiarios.

b) Los problemas de sostenibilidad y continuidad de las actividades siguen preocupando a los países beneficiarios, en especial dado que los ámbitos en los que interviene la UNCTAD pueden ser considerablemente complejos y plantear importantes desafíos en términos de capacidades y recursos humanos locales. Para responder a estas cuestiones se necesita una mayor "adaptabilidad" o adecuación de las herramientas y el apoyo proporcionado por la UNCTAD, actividades continuadas de formación y fomento de la capacidad, y una rápida adaptación a la evolución del entorno económico, comercial y de inversión.

c) Una "perspectiva" o "estrategia" para cada país beneficiario más clara y mejor definida, debatida con el beneficiario y que tenga plenamente en cuenta las prioridades nacionales debería mejorar la eficiencia, la eficacia y el impacto de las actividades de la UNCTAD. Como complemento, deberían presentarse informes mejores y más precisos sobre las actividades ejecutadas en cada país en el contexto de programas regionales/interregionales.
