



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Distr. general
20 de marzo de 2013
Español
Original: inglés

Período de sesiones anual de 2013
Nueva York, 3 a 14 de junio de 2013
Tema 7 del programa provisional
Evaluación

Evaluación del programa regional para los Estados Árabes

Resumen

Índice

| | <i>Página</i> |
|-------------------------------------|---------------|
| I. Introducción..... | 2 |
| II. Antecedentes..... | 3 |
| III. Observaciones principales..... | 5 |
| IV. Conclusiones..... | 12 |
| V. Recomendaciones..... | 15 |



I. Introducción

1. La finalidad de la evaluación del programa regional para los Estados Árabes era hacer aportaciones al siguiente documento sobre el programa regional para los Estados Árabes, correspondiente al período 2014-2018, y contribuir a la rendición de cuentas del programa ante la Junta Ejecutiva, los donantes, las partes interesadas regionales y la Administradora del PNUD.

2. Una evaluación de programas regional es una evaluación programática independiente, cuyos objetivos son: a) proporcionar apoyo sustantivo a las funciones de rendición de cuentas de la Administradora al informar a la Junta Ejecutiva; b) facilitar el aprendizaje para elaborar los programas actuales y futuros a nivel regional e institucional, especialmente en la formulación y ejecución del nuevo programa regional que se aprobará en 2014; y c) proporcionar a las partes interesadas en los países en que se ejecutan programas, y a los asociados para el desarrollo, una evaluación objetiva de las contribuciones al desarrollo logradas con la asistencia del PNUD, en colaboración con los agentes clave, a través del programa regional.

3. Esta es la tercera evaluación del programa regional para los Estados Árabes. Utilizó una combinación de técnicas —entre otras un estudio preliminar de la documentación disponible, una misión de evaluación a cinco países de la región, entrevistas telefónicas, una encuesta del PNUD de las percepciones de las oficinas en los países y un análisis de los sitios web, blogs y medios de comunicación que citaran productos del conocimiento principales— para examinar la pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del programa. La evaluación también abordó las alianzas y cuestiones de coordinación, revisó la posición estratégica del PNUD en la región en un momento en el que la región está experimentando importantes cambios, y examinó el programa regional desde la perspectiva de los derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento. La contribución del programa a los resultados en materia de desarrollo se evaluó de conformidad con un conjunto normalizado de cuatro criterios de evaluación utilizados en todas las evaluaciones de los programas regionales: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

4. La evaluación la realizó un equipo de consultores externos independientes. El Gerente de Evaluación se unió a la misión de evaluación para encargarse de la cartera de medio ambiente. El informe de evaluación lo prepararon el Jefe de Equipo y el Gerente de Evaluación, y lo finalizó la Oficina de Evaluación, teniendo en cuenta el proyecto del equipo y los comentarios de la Dirección Regional de los Estados Árabes.

II. Antecedentes

5. La región que forma parte del ámbito de la Dirección Regional de los Estados Árabes incluye 17 países y el Territorio Palestino Ocupado, correspondiendo casi exactamente a los países incluidos en la Liga de los Estados Árabes. Aunque los sistemas políticos varían, en la región han predominado durante mucho tiempo los regímenes autoritarios. La región también ha estado marcada por una serie de conflictos, con consecuencias importantes para la presencia del PNUD en los países afectados, como la gran financiación de donantes y una importante función desempeñada por la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD.

6. Las revueltas árabes, o “Primavera Árabe”, caracterizaron los últimos años. Lo que comenzó como una revuelta popular en Túnez en enero de 2011 se extendió rápidamente a Bahrein, Egipto, Libia, la República Árabe Siria y el Yemen. Incluso países que no se vieron afectados por las protestas populares han sentido presiones para realizar reformas, y temas como la libertad de expresión, la representación o la corrupción actualmente se debaten más abiertamente en la región. Como consecuencia, el programa regional de la Dirección Regional de los Estados Árabes, inicialmente formulado y ejecutado en un entorno político un tanto inerte, ha tenido que adaptarse a una situación que evoluciona rápidamente.

7. Estos cambios se están produciendo en un contexto de crecimiento económico lento, especialmente en los países no productores de petróleo. El crecimiento se ha visto obstaculizado durante decenios por la falta de transparencia y de responsabilidad política, la inestabilidad y los conflictos, así como los acontecimientos y crisis mundiales. En algunos países, el crecimiento se ha moderado aún más desde 2011 como consecuencia de la incertidumbre y la inestabilidad creadas por las revueltas. Las tasas de desempleo están consideradas como las más altas en el mundo, especialmente entre las mujeres y los jóvenes.

8. Otros problemas en materia de desarrollo pertinentes para esta evaluación y compartidos por prácticamente todos los países de la Dirección Regional de los Estados Árabes incluyen: a) la creciente escasez de agua (la región árabe es la región donde más escasea el agua en el mundo); b) el crecimiento rápido de la población, lo que amenaza con contrarrestar los logros de desarrollo; c) problemas que impiden lograr la igualdad entre los géneros derivados de la cultura y la religión; d) elevadas tasas de analfabetismo en algunos sectores de la población, y en general, la existencia de una “laguna de conocimientos” en comparación con otras regiones con un nivel similar de desarrollo económico; y e) tasas de prevalencia del VIH/SIDA históricamente bajas pero que están en aumento.

9. Estos problemas similares en materia de desarrollo, sumados al patrimonio cultural y lingüístico común de la región, crean un espacio propicio para los programas regionales, en tanto que se pueden hallar soluciones comunes a problemas comunes, mientras que el idioma árabe facilita el intercambio de información, competencia técnica y conocimientos en toda la región.

10. Los principales objetivos del programa regional para los Estados Árabes, enumerados en el documento sobre el programa regional (2010-2013), son: a) desarrollar la capacidad para generar, adquirir y aplicar conocimientos en pro del desarrollo humano; b) crear capacidad para el debate sobre las políticas y el diálogo entre las partes interesadas; c) contribuir a los resultados para el desarrollo con

proyectos estratégicos y catalíticos en las principales esferas prioritarias; d) analizar y promocionar los problemas regionales; y e) cultivar asociaciones dentro y fuera de la región.

11. Suponiendo que las oficinas en el país y sus programas están en mejores condiciones de responder directamente a las prioridades nacionales formuladas, el programa regional de la Dirección Regional de los Estados Árabes ha optado por ocuparse de cuestiones que son difíciles de abordar por parte de las oficinas en los países por tratarse de aspectos delicados, como el VIH/SIDA, la gobernanza democrática o la igualdad de género. El programa se lleva a cabo en cuatro esferas prioritarias: a) reducción de la pobreza y logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); b) gobernanza democrática; c) medio ambiente y desarrollo sostenible; y d) conocimientos en pro del desarrollo humano. Cada esfera prioritaria se lleva a la práctica por medio de varios proyectos, siendo muchos de ellos de larga data.

12. El documento sobre el programa regional estimó que las necesidades de recursos financieros para el programa regional ascenderían a 47,5 millones de dólares para el período de aplicación de 4 años, 2010-2013. Se previó una distribución equitativa de los recursos entre las esferas prioritarias. Se estimó que los donantes movilizarían 30 millones de dólares en recursos. La cantidad real del objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos (TRAC) destinada al programa regional fue comparable a la cantidad prevista (15,8 millones de dólares destinados frente a 17,5 millones previstos), pero los recursos movilizados procedentes de los donantes estuvieron por debajo del objetivo (14,8 millones de dólares movilizados frente a 30 millones previstos). Los gastos del programa durante el ciclo actual ascienden a 20 millones de dólares hasta el momento.

13. El programa regional para los Estados Árabes lo supervisa y, en gran medida, gestiona desde Nueva York la División del Programa Regional de la Dirección Regional de los Estados Árabes. Como ocurre con otras direcciones regionales del PNUD, la Dirección Regional de los Estados Árabes dirige un centro regional de servicios —el Centro Regional de El Cairo— financiado en gran parte por el programa mundial. Sin embargo, al contrario que otras regiones del PNUD, el Centro Regional de El Cairo no tiene asignada ninguna función en la gestión del programa regional. Su función es únicamente prestar apoyo técnico a las oficinas y los programas en el país.

14. La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) ejecuta todos los proyectos por medio de una serie de dependencias de gestión de proyectos con sede en la región. Dos de las dependencias de gestión de proyectos están en El Cairo: el Programa Regional de Lucha contra el VIH/SIDA en los Estados Árabes (HARPAS) y el Programa de Gobernanza del Agua para los Estados Árabes. Debería unirse una tercera dependencia pronto: La Iniciativa de los Estados Árabes para la resiliencia al cambio climático. En última estancia, forma parte de la política de la Dirección Regional de los Estados Árabes que la sede de la mayoría de los proyectos regionales esté en El Cairo.

III. Observaciones principales

Reducción de la pobreza y logro de los ODM

15. El único proyecto ejecutado en esta esfera prioritaria ha sido el Programa Regional de Lucha contra el VIH/SIDA en los Estados Árabes (HARPAS), respaldado por el Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional. No se ha dedicado ningún proyecto al empleo de los jóvenes, a la cooperación y el comercio en la región o al crecimiento inclusivo, a pesar de que estas esferas se mencionaron adecuadamente en el documento sobre el programa regional y de que las revueltas árabes resaltaron su importancia.

16. El HARPAS prevé contribuir a reducir la propagación del VIH/SIDA mediante el asesoramiento sobre políticas, la creación de capacidad, la promoción de una respuesta multisectorial al VIH y la reducción del estigma asociado con el SIDA. Las primeras actividades se centraron en “romper el silencio” relativo al VIH/SIDA. El programa HARPAS llevó a cabo campañas de capacitación y concienciación de amplio alcance para miles de líderes religiosos en todo el mundo árabe. Estas campañas dieron lugar a la creación de Chahama, la red de líderes religiosos formada durante el primer ciclo de programación del HARPAS (2002-2005).

17. Durante el ciclo de programación actual, 2010-2013, el proyecto ha trabajado cada vez más con las organizaciones de la sociedad civil que representan a personas que viven con el VIH o personas expuestas a riesgo, a veces interviniendo directamente a escala nacional en lugar de trabajar por medio de las oficinas en el país. Otro logro durante el período de evaluación fue el desarrollo de una estrategia que abordaba las vulnerabilidades de los migrantes o las poblaciones móviles en el Cuerno de África (donde la prevalencia del VIH es mayor que en otras partes de la región). La consiguiente Declaración de compromiso y el Llamamiento de Djibouti de 2010 sobre movilidad, migración y vulnerabilidad ante el VIH de poblaciones a lo largo de los puertos del Mar Rojo y el golfo de Adén recibió un amplio apoyo en la subregión.

18. El proyecto se consideró relevante puesto que la enfermedad sigue propagándose y podría constituir un reto real para el desarrollo si se deja desatendida. El contexto regional cuenta con la ventaja comparativa de poder plantear cuestiones delicadas que de otra forma no se abordarían a escala nacional, como la homosexualidad. Los Estados Árabes tienden a asignar una prioridad bastante baja a la lucha contra el VIH/SIDA, y a minimizar la amenaza que representa. Sin embargo, la falta de atención gubernamental general al VIH/SIDA se ha compensado en varios países mediante el aumento de la movilización, el activismo y las actividades de promoción de la sociedad civil.

19. Los ciclos sucesivos de programación del HARPAS han aumentado claramente el protagonismo del VIH/SIDA en la mayoría de los países de la región, reducido los tabúes en torno al VIH y facilitado a las oficinas en los países tratar con los homólogos nacionales estrategias comunes para abordar estas cuestiones.

Gobernanza democrática

20. Los principales proyectos ejecutados en esta esfera prioritaria son: a) Modernización de las Fiscalías; b) Iniciativa de desarrollo parlamentario en la región árabe; c) Iniciativa de lucha anticorrupción e integridad en los países árabes; y d) Proyecto de Apoyo a los Esfuerzos de los Países Árabes en los Procesos de Gobernanza en el Período de Transición, emprendido en respuesta a las revueltas árabes. La mayoría de estas iniciativas se desprenden del Programa sobre gobernanza en la región de los países árabes (POGAR), ya concluido.

21. El proyecto titulado “Modernización de las Fiscalías” formó a los fiscales sobre derechos humanos y aumentó su exposición a asuntos relativos a los delitos de propiedad intelectual, las técnicas forenses modernas y los delitos contra el medio ambiente.

22. La principal actividad de la Iniciativa de desarrollo parlamentario en la región árabe durante el ciclo de programación en curso fue reforzar la capacidad de los parlamentos árabes para aprobar legislación que contribuyera al logro de los ODM. El proyecto identificó partes prometedoras de la legislación que promovían los ODM, y las presentó en la “Guía para los parlamentarios árabes sobre los ODM”. No está claro si estos esfuerzos conducirán a una legislación que tenga en cuenta los ODM.

23. La Iniciativa de lucha anticorrupción e integridad en los países árabes apoya la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción mediante la creación de capacidad de los órganos de lucha contra la corrupción, el apoyo técnico a las autoevaluaciones en relación con la Convención, y la facilitación de la Red árabe de lucha contra la corrupción y promoción de la integridad (ACINET). La emulación entre países y la participación de las organizaciones de la sociedad civil desempeñan funciones importantes en el dinamismo de la ACINET, pero aún queda mucho por hacer para promover la aplicación de la Convención y así reducir los casos de corrupción en la región árabe.

24. El proyecto de “Apoyo a los Esfuerzos de los Países Árabes en los Procesos de Gobernanza en el Período de Transición” tradujo a árabe un manual sobre redacción de las constituciones y cofinanció el foro internacional titulado Procesos de las transiciones democráticas, celebrado en El Cairo el 5 y 6 de junio de 2011. El foro facilitó el debate en torno a la justicia de transición sin carácter vinculante, haciendo buen uso de la percibida neutralidad del PNUD y de la cooperación Sur-Sur.

25. En general, la gran importancia de los temas y cuestiones promovidos por el programa regional en relación con la gobernanza democrática solo consiguió visibilidad tras las revueltas árabes. Antes de esto, el programa promocionaba las normas internacionales en materia de democracia y estado de derecho, que los países de la región en general se mostraban reacios a aprobar. La situación cambió considerablemente tras las revueltas árabes, que resaltaron la importancia de la buena gobernanza como una necesidad para la estabilidad, la prosperidad y la soberanía. Los temas y cuestiones defendidos por el programa regional de gobernanza del PNUD demostraron ser extremadamente pertinentes si se analiza la situación retrospectivamente. Sin embargo, para entonces, la cartera de proyectos de gobernanza se había reducido de forma significativa y se centró casi en su totalidad en la lucha contra la corrupción, limitando su capacidad para satisfacer las

necesidades más diversas y específicas de Egipto, Libia y Túnez, como por ejemplo la recuperación de activos, la elaboración de constituciones o el apoyo a los procesos electorales.

Medio ambiente y desarrollo sostenible

26. El medio ambiente y el desarrollo sostenible suponen una nueva esfera temática del programa regional. Incluye dos proyectos: el Programa de Gobernanza del Agua para los Estados Árabes para fomentar la gobernanza eficaz de la escasez de los recursos hídricos en los países árabes, y la Iniciativa de los Estados Árabes para la resiliencia al cambio climático que tiene por objetivo reforzar la capacidad de los países árabes para integrar las normas de adaptación al cambio climático en los planes nacionales de desarrollo.

27. En general, las iniciativas en la esfera prioritaria de medio ambiente y desarrollo sostenible resultaron pertinentes. A diferencia de otras esferas prioritarias, los proyectos en esta esfera promueven cuestiones con mucho contenido técnico y, de alguna manera, menos delicadas desde el punto de vista político. El suministro de agua potable se ha convertido en una cuestión de vida o muerte para la región. Los microproyectos financiados por el Programa de Gobernanza del Agua para los Estados Árabes en Jordania, el Territorio Palestino Ocupado, Túnez y el Yemen se planificaron localmente y abordaron la conservación de las aguas en los hogares y la comunidad de manera práctica, y por tanto las partes interesadas incluidas en la misión los consideraron muy pertinentes. La idea de publicar un informe sobre la situación del agua (un resultado clave del Programa) recibió menos apoyo por parte de estas mismas partes interesadas.

28. El diseño de la Iniciativa de los Estados Árabes para la resiliencia al cambio climático fue objeto de un amplio proceso de consulta que incluía a las oficinas en el país e instituciones árabes. Como resultado, el documento del proyecto está bien preparado y actualizado. Sin embargo, incluye apoyo en áreas científicas que parecen trascender el mandato del PNUD, y la complejidad técnica del tema requiere un apoyo técnico más sólido por parte de la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD que el previsto en el documento del proyecto. El proyecto aún no ha comenzado.

29. Aunque las cuestiones generales relativas a la gobernanza de los recursos hídricos y al cambio climático son importantes para la región y concuerdan con el mandato del PNUD, la ventaja comparativa del PNUD en este sector y región suscita preocupación. El sector de los recursos hídricos en la región árabe ya está bastante “concurrido” por otras organizaciones con una trayectoria más larga y más recursos de los que puede movilizar el PNUD. Varias partes interesadas cuestionaron por qué, siendo un relativo recién llegado a estas cuestiones ambientales regionales, el PNUD querría poner en marcha sus propias actividades de forma independiente en lugar de aunar fuerzas con asociados establecidos y de ideas afines.

Promoción de los conocimientos en pro del desarrollo humano

30. El programa regional ha invertido mucho en productos del conocimiento. Este hincapié en dichos productos fue muy pertinente debido a la “laguna de conocimientos” de la región árabe, intrínsecamente ligada a una falta de libertad de expresión que, como ha mostrado la serie de *Informes árabes sobre el desarrollo humano*, limita la capacidad de la sociedad para reflexionar sobre distintas cuestiones, asumir nuevos retos y promover cambios deliberados.

31. El producto del conocimiento del programa regional más visible y conocido es la serie de *Informes árabes sobre el desarrollo humano*. Si bien el primer informe (2002) se presentó en la Liga de los Estados Árabes, reflejando su interés genuino por fomentar un debate saludable sobre las prioridades de desarrollo entre sus miembros, los informes posteriores no fueron bien recibidos por algunos gobiernos de la región. Como ocurrió con la esfera prioritaria de la gobernanza democrática, el grado de apoyo gubernamental a los *Informes árabes sobre el desarrollo humano* cambió significativamente tras las revueltas árabes, resaltando las revoluciones tunecina y egipcia la importancia de los asuntos incluidos en los informes.

32. A partir de la base metodológica de la serie mundial de Informes sobre Desarrollo Humano, el PNUD defendió activamente la neutralidad de los informes regionales frente a los intentos de silenciar o utilizar indebidamente su mensaje. El PNUD proporcionó a los autores una plataforma protegida desde la cual pudieran expresarse libremente y contribuir al debate regional, al tiempo que se mantiene un alto nivel de calidad y fiabilidad a lo largo de los años.

33. Los colaboradores de los informes suelen ser académicos árabes educados en occidente con valores seculares, prodemocráticos y en favor de los pobres. Algunos países cuentan con una mayor representación que otros en el número de colaboradores, suponiendo Egipto y el Líbano el 38% de todas las contribuciones. Se han hecho llamamientos para conseguir una composición demográfica más diversa —con un origen geográfico más amplio, que represente otras tradiciones intelectuales o que incluyan perfiles menos académicos— a fin de representar mejor a la región y fortalecer la pertinencia de los informes.

34. No hay duda de que la serie de *Informes árabes sobre el desarrollo humano* ayudó a dar forma al debate sobre gobernanza y desarrollo en el mundo árabe. Diez años después de la aparición de la serie, los informes se suelen citar como una fuente fidedigna de datos y análisis. Entre los sitios web que citaban o tenían enlaces a los informes en árabe, se encontraban sobre todo los blogs personales, seguidos de los medios de comunicación y de organizaciones no gubernamentales. Las ediciones en inglés aparecen citadas en primer lugar y principalmente en los medios de comunicación, seguidos por la comunidad académica, y finalmente por organizaciones no gubernamentales y blogueros. Hubo un acuerdo casi universal con el contenido de los informes en los sitios web examinados.

35. Los representantes de la Liga de los Estados Árabes calificaron el primer informe como esclarecedor y su mensaje sobre la necesidad de reformas en el mundo árabe se recalcó durante una Cumbre Árabe posterior (Túnez, mayo de 2004), así como en otra serie de iniciativas. Sin embargo, la influencia de los informes en los planes, programas y políticas nacionales de desarrollo parece bastante escasa.

36. Actualmente, se está produciendo una proliferación de productos árabes del conocimiento del PNUD y una evolución hacia un estilo más académico, dos tendencias que diluyen el impacto.

Igualdad de género, empoderamiento de la mujer y los jóvenes

37. La desigualdad en las relaciones de género se identificó en la serie de *Informes árabes sobre el desarrollo humano* como uno de los tres déficits principales que obstaculizan el desarrollo en la región árabe. Las revueltas árabes, que apoyaron activamente muchas mujeres, han acentuado estas preocupaciones, como consecuencia de la entrada posterior en el gobierno de partidos islamistas en Túnez y Egipto.

38. La mayoría de los proyectos regionales prestaron una atención considerable a la incorporación de la perspectiva de género. La Iniciativa de desarrollo parlamentario en la región árabe investigó la sensibilidad con relación a las cuestiones de género de los parlamentos en Jordania y Túnez, fomentó la representación de las mujeres como miembros de los partidos y candidatas, y apoyó la plataforma en árabe de iKnow Politics. El próximo informe del Programa de Gobernanza del Agua para los Estados Árabes sobre el estado de los recursos hídricos árabes dedica un capítulo a las diferencias entre los géneros en el acceso, uso y control de los recursos hídricos, y los proyectos piloto relacionados con el agua puestos en marcha en Jordania incluyen un proyecto gestionado por una organización de mujeres. El HARPAS ha formado a líderes religiosos, hombres y mujeres, pertenecientes a diferentes confesiones, ha proporcionado microcréditos a mujeres que viven con el VIH/SIDA, ha organizado programas de liderazgo de la mujer y ha prestado mucha atención a los grupos vulnerables, como las trabajadoras sexuales, los hombres que tienen relaciones sexuales con hombres, los consumidores de drogas por vía intravenosa (más comúnmente hombres, incluidos los jóvenes) o los trabajadores migratorios. En relación al conocimiento en pro del desarrollo, el primer *Informe árabe sobre el desarrollo humano* (2002) advertía que "si no se incorpora la equidad de género, el desarrollo corre peligro". Se dedicó todo un *Informe árabe sobre el desarrollo humano* posterior (*Towards the Rise of Women in the Arab World* (2005)) a las raíces, manifestaciones e implicaciones de la desigualdad entre los géneros, y el *Informe árabe sobre el desarrollo humano* de 2009 hacía hincapié en las devastadoras consecuencias de las guerras y conflictos en curso para las poblaciones vulnerables, entre ellas las mujeres.

39. Sin embargo, estos éxitos se consiguieron por medio de actividades y proyectos individuales en lugar de mediante un enfoque coherente para todo el programa. Los proyectos que componen cada esfera prioritaria abordan la incorporación de la perspectiva de género de forma independiente entre ellos, sin una estrategia de género coordinada general. Como consecuencia, los interesantes pero aislados enfoques y actividades puestos en marcha por el programa regional de la Dirección Regional de los Estados Árabes para conseguir la igualdad de género no se comunican lo bastante ni son suficientemente visibles.

40. El documento sobre el programa regional resaltó la cuestión de los jóvenes que, como ocurre con el género, tenía que gestionarse como una cuestión intersectorial. También se previeron intervenciones específicas que beneficiaban a los jóvenes, pero nunca se ejecutaron. La ausencia en la cartera actual de algún proyecto regional sobre crecimiento inclusivo y empleo supone un problema, ya que

deja sin abordar la cuestión fundamental del desarrollo que constituye el desempleo juvenil en el mundo árabe.

Eficiencia

41. La eficiencia de las operaciones del programa —es decir, cómo se organizó el PNUD para obtener productos de calidad de la forma más oportuna y económica— salió a relucir como una cuestión preocupante. Parece haberse debilitado durante el período abarcado por el programa actual. Intervinieron muchos factores externos, entre otros los retrasos en la obtención de los países signatarios necesarios o las perturbaciones causadas por las revueltas árabes. Sin embargo, la eficiencia también se vio limitada por factores internos. Muchos de los miembros del personal entrevistados que trabajan para proyectos regionales mencionaron un grado de perturbaciones y desmotivación de la microgestión desde la sede. El débil poder de decisión de algunos directores de proyectos se agrava porque no disponen de suficientes recursos humanos para conseguir los productos previstos de manera oportuna. Finalmente, la ejecución del programa por parte de la UNOPS complica aún más la gestión financiera y de personal.

Sostenibilidad

42. En la esfera prioritaria relativa a la pobreza, abundan pruebas de sostenibilidad de las intervenciones del HARPAS, siendo la más poderosa la participación duradera de los líderes religiosos en la concienciación y la erradicación de la estigmatización del VIH. Las intervenciones del HARPAS también dieron un impulso a las oficinas en el país, como la de Egipto y la de Somalia, para integrar el VIH en sus propios programas.

43. Es difícil evaluar las perspectivas de sostenibilidad en la esfera prioritaria del medio ambiente. La mayoría de las actividades acaban de comenzar, y es demasiado pronto para saber si se ejecutarán mediante el tipo de asociaciones regionales sólidas que aseguren cierto grado de continuidad y sostenibilidad.

44. En relación con la esfera prioritaria de la gobernanza, las perspectivas de sostenibilidad son buenas para la Iniciativa de lucha anticorrupción e integridad en los países árabes y para la labor relativa a las infracciones ambientales en Marruecos. Sin embargo, el cierre de una serie de proyectos de forma temprana en este ciclo de programación (POGAR, Iniciativa de desarrollo parlamentario en la región árabe, Modernización de las Fiscalías) y la salida de sus equipos de gestión tuvo como consecuencia una pérdida de impulso y memoria institucional. Ninguno de estos proyectos tuvo una estrategia de salida clara. El hecho de que el amplio sitio web del POGAR no se haya actualizado con regularidad desde 2009 es un buen ejemplo de ello.

Posicionamiento estratégico

45. Debido a la falta de directrices institucionales claras sobre el papel y las funciones que cabe esperar de un programa regional del PNUD, el equipo de evaluación identificó cinco funciones que este tipo de programas puede desempeñar de forma útil y justificada: a) abordar cuestiones importantes para la región que las oficinas en los países son menos capaces de promocionar o trabajar con ellas (por ejemplo, cuestiones delicadas); b) actuar como un centro de conocimientos; c) comprobar a escala nacional la aplicabilidad de los enfoques promovidos a nivel

regional, incluso mediante capital inicial; d) coordinar proyectos plurinacionales para ahorrar costes al ejecutar actividades paralelas en varios países; e) apoyar a los organismos regionales.

46. El programa regional de la Dirección Regional de los Estados Árabes desempeña en buena medida las funciones a) y b) anteriores. Algunos proyectos (la Iniciativa de lucha anticorrupción e integridad en los países árabes y el HARAS) también han desempeñado la función c), pero pueden necesitar una conexión más fuerte entre el programa regional y las oficinas en los países de la que existe actualmente. En cuanto a la función d), la responsabilidad sobre los programas plurinacionales recae en la División de las oficinas en los países de la Dirección Regional de los Estados Árabes y no en el programa regional. La función e), relativa al apoyo a los organismos regionales, la desempeña en cierta medida el Centro Regional de El Cairo, prácticamente sin implicación del programa regional.

47. El programa regional, gestionado en gran medida desde Nueva York, carece de vínculos sólidos con otras dependencias del PNUD en la región, como, por ejemplo, el Centro Regional de El Cairo. Esto a su vez dificulta su capacidad para actuar como centro de conocimientos, fomentar proyectos piloto a escala nacional o apoyar a los organismos regionales. La opinión general entre las oficinas en los países de la Dirección Regional de los Estados Árabes es que el programa regional está aislado y es inaccesible. Cabe señalar que el programa regional ha tenido durante mucho tiempo presencia mínima en la región. Sus actividades en Argelia, los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), Djibouti, el Iraq, Somalia y el Sudán son muy limitadas. Esto se relaciona con causas profundas, como la importancia atribuida a cuestiones delicadas, lo que significa que algunos países no acojan con beneplácito las actividades de programas regionales, la condición de los países del CCG como países contribuyentes netos, la falta de un ámbito de actuación claramente definido para el programa regional en países en crisis que están apoyados principalmente por la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, y las dificultades para la movilización de recursos. La presencia limitada del programa regional en la región afecta sin duda a la percepción que tienen de él las oficinas en los países. Sin embargo, incluso en países en los que el programa regional ha estado activo durante los últimos años, la oficina en el país a menudo percibe que el grado de interacción no es suficiente.

48. En la división de funciones actual, el programa regional de la Dirección Regional de los Estados Árabes ejecuta los proyectos, mientras que el Centro Regional de El Cairo se encarga de la prestación de servicios de asesoramiento a las oficinas en los países. Las dos funciones son completamente independientes. Esta desconexión crea confusión al personal de la oficina en el país, que tiene que tratar con dos dependencias regionales distintas, cada una supuestamente desempeñando funciones distintas, pero en la práctica compitiendo por el mismo espacio regional. De hecho, la Dirección Regional de los Estados Árabes ha intentado dividir sus servicios regionales en tres categorías independientes: financiación de los programas, productos del conocimiento y servicios de asesoramiento. Una estrategia como esta asume que hay escasas sinergias disponibles en una oferta de servicios más integrada, sin embargo, el potencial de sinergias es efectivamente bastante importante, como ha quedado demostrado en otras regiones del PNUD.

Alianzas y movilización de recursos

49. El programa regional ha sido capaz de trabajar como asociados en la ejecución con partes interesadas gubernamentales clave, así como con organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias. A un nivel más estratégico, sin embargo, se han perdido oportunidades para establecer vínculos con organizaciones importantes de la región, como la Liga de los Estados Árabes y la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental (CESPAO). Las relaciones del HARPAS con el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) también han resultado inadecuadas. En la esfera del género, el programa regional podría haberse beneficiado de una alianza más sólida con el Centro de Capacitación e Investigaciones sobre la Mujer Árabe (CAWTAR) y no cumplió el compromiso adquirido en el documento sobre el programa regional de colaborar con ONU-Mujeres (en aquel entonces, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)). Esta falta de colaboración con los agentes regionales también se hace visible en la esfera prioritaria de medio ambiente y desarrollo sostenible.

50. Es probable que la ausencia de una estrategia de asociación sólida afectara a la capacidad del programa regional para obtener fondos, combinada con otros factores, como la crisis financiera mundial, la falta de una labor de movilización de recursos agresiva, y una política adoptada por la administración del PNUD para fomentar el Fondo Fiduciario Temático para la Prevención de Crisis y la Recuperación como el canal principal para la movilización de recursos en respuesta a las revueltas árabes.

IV. Conclusiones

51. El programa regional de la Dirección Regional de los Estados Árabes para 2010-2013 se ha puesto en marcha en un momento complicado de la historia de la región. Se diseñó y se puso en marcha antes de las revueltas árabes de 2011. En esa época, el PNUD era de las pocas organizaciones de ayuda que intentaba fomentar la buena gobernanza en la región. Sus actividades con frecuencia tuvieron poco éxito, ya que los gobiernos de la región y de fuera de ella estaban contentos con el *statu quo* y parecían más interesados en debatir la reforma que en reformar realmente sus sistemas de gobernanza.

52. **Conclusión 1: Las revueltas árabes supusieron una oportunidad para consolidar años de promoción de la reforma de la gobernanza y apoyar el cambio real. Sin embargo, la cartera de gobernanza del programa regional, antes amplia y visible, se ha visto reducida de forma significativa con el cierre del POGAR en 2009, dejando al programa regional con capacidad limitada para responder ante los acontecimientos trascendentales de 2011.**

53. El proyecto regional más reciente para apoyar las transiciones políticas en Túnez y en Egipto se ha recibido bien, pero hasta el momento solo ha prestado asistencia limitada. Por el contrario, la Dirección de Políticas de Desarrollo y la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación han respondido ante los acontecimientos en la región de forma más activa que el programa regional de la Dirección Regional de los Estados Árabes.

54. **Conclusión 2: El programa regional no está lo suficientemente "arraigado" en la región, no está bien conectado con la "estructura de los conocimientos" del PNUD, y las oficinas en los países aún lo sienten distante, a pesar de los recientes y bien acogidos ejemplos de colaboración a escala nacional por parte del HARPAS, la Iniciativa de lucha anticorrupción e integridad en los países árabes o el Programa de Gobernanza del Agua para los Estados Árabes. Es importante fortalecer más la relación del programa regional con otras dependencias del PNUD. Por su naturaleza, el programa regional no puede trabajar solo. Depende de las oficinas en los países para plasmar en acciones concretas la promoción del programa regional sobre cuestiones delicadas, y no puede funcionar bien como un "centro de conocimientos" si está desvinculado de otros centros de información del PNUD.**

55. El posicionamiento del programa regional en la región mejoraría al vincularlo más estrechamente con la capacidad técnica y los servicios de asesoramiento del Centro Regional. A pesar de carecer del personal y los recursos necesarios, el Centro Regional de El Cairo ha mostrado gran agilidad en sus reacciones ante las revueltas árabes. Las relaciones establecidas con la Liga de los Estados Árabes, la CESPAAO y la sociedad civil árabe son fundamentales en este sentido.

56. **Conclusión 3: El programa regional desarrolló puntos fuertes consolidados y éxitos en el plano regional: la capacidad para señalar a la atención cuestiones que pueden ser demasiado delicadas o controvertidas para ser abordadas a escala nacional, y para ofrecer oportunidades para el diálogo, el debate sobre políticas y el intercambio de conocimientos y mejores prácticas.**

57. En este sentido, el programa regional ha continuado posicionándose estratégicamente en esferas prioritarias clave en las que disfruta de la ventaja comparativa más clara: gobernanza democrática y reducción de la pobreza. Por primera vez, el programa regional también entró de alguna manera en la "concurrida" esfera de medio ambiente y desarrollo sostenible, con iniciativas relativas a la gobernanza de los recursos hídricos o al cambio climático. En esta esfera prioritaria, el programa regional aún tiene que hacerse un hueco y demostrar su ventaja comparativa.

58. **Conclusión 4: Comparado con los programas regionales anteriores, el programa actual ha prestado más atención a trabajar a escala nacional, así como a ayudar a introducir temas del programa regional en los programas del PNUD en los países y en los planes nacionales de desarrollo. Aunque esto en principio es adecuado, algunos proyectos regionales han tendido a realizar actividades piloto a escala nacional sin la suficiente participación de las oficinas en los países implicadas.**

59. Los resultados han sido dispares: algunas oficinas en los países han sentido estas actividades piloto como imposiciones e intromisiones en su función principal a escala nacional, mientras que otras las apreciaron más (a menudo aquellas con un papel importante en la definición y realización de las actividades piloto).

60. **Conclusión 5: Algunos proyectos tuvieron mejores resultados que otros en la consecución de los objetivos estratégicos del programa regional. En este sentido, cabe destacar el HARPAS y la Iniciativa de lucha anticorrupción e integridad en los países árabes.**

- El HARPAS ha establecido muchas asociaciones con la sociedad civil, las organizaciones de personas que viven con el VIH, los medios de comunicación, los jóvenes y los líderes religiosos de todas las confesiones, en un esfuerzo concertado para reducir el estigma asociado al VIH/SIDA. Las vías exploradas a lo largo de los años por el HARPAS —con especial atención a los grupos vulnerables, la concienciación por medio de líderes religiosos y las actividades de difusión en los medios de comunicación, por nombrar algunas— constituyen buenas prácticas que podrían repetir otras esferas programáticas de forma útil. Recientemente, el proyecto ha ejecutado proyectos piloto, como microcréditos para apoyar a personas que viven con el VIH, a nivel local, con resultados dispares.
- La Iniciativa de lucha anticorrupción e integridad en los países árabes trabaja con los órganos de lucha contra la corrupción y la sociedad civil para crear la capacidad de los estados árabes para aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Cabe destacar esta iniciativa por su confianza en la pericia regional, su uso de emulaciones entre los países participantes como un motor de cambio, y la participación oficial y estructurada de las organizaciones de la sociedad civil para promover el derecho al acceso a la información y cuestionar las declaraciones oficiales cuando sea necesario.

61. A veces, evaluar la eficacia de otros proyectos fue un desafío, ya que algunos de ellos se recortaron (Iniciativa de desarrollo parlamentario en la región árabe), se retrasaron mucho (Programa de Gobernanza del Agua para los Estados Árabes), o no se habían puesto en marcha en el momento de la evaluación (Iniciativa de los Estados árabes para la resiliencia al cambio climático).

62. Conclusión 6: En la esfera prioritaria del “conocimiento en pro del desarrollo”, el programa regional ha suscitado el interés de un público amplio, tanto dentro como fuera de la región desde la publicación del primer Informe árabe sobre el desarrollo humano en 2002. La serie de Informes árabes sobre el desarrollo humano ha motivado mucho debate, y alentó a los árabes a trabajar en pro de sus propias soluciones de desarrollo.

63. Algunos consideraron estas publicaciones infames y otros las utilizaron indebidamente, pero visto en retrospectiva, actualmente existe un consenso generalizado en la región de que su análisis era correcto y los acontecimientos confirmaron sus diagnósticos. De hecho, los informes se adelantaron a su tiempo. La serie ha contribuido modestamente a las revueltas árabes, al difundir ampliamente una evaluación franca, osada y altamente creíble de la situación de desarrollo en la región. Sin embargo, actualmente hay una proliferación de productos árabes del conocimiento del PNUD (*Arab Knowledge Report*, *Arab Water Report*, *Arab Development Challenges Report*) y una evolución hacia un estilo más académico, dos tendencias que diluyen el impacto.

64. Conclusión 7: Superar los desafíos de la era que está surgiendo, especialmente las expectativas cada vez mayores de la población del mundo árabe en materia de empleo, libertad, dignidad y seguridad, necesitará más coherencia en la manera en que trabaja la organización. El PNUD tiene la trayectoria correcta, las capacidades, inteligencia y valores adecuados, recursos regionales significativos, y una buena imagen en la región. Sin embargo, necesita aunar estas fortalezas y utilizarlas para trabajar de forma coordinada.

65. Las revueltas árabes han abierto nuevas posibilidades y creado nuevas necesidades. Suponen un fenómeno regional. En el último decenio, el programa regional ha estado pidiendo cambios. Actualmente tiene la responsabilidad concreta de apoyar una reforma política real, proteger los derechos humanos y la igualdad de género, luchar contra la corrupción de forma más agresiva y fomentar el crecimiento inclusivo en los países árabes. Se trata de un momento oportuno para formular un nuevo programa regional, uno que pueda resultar más cercano a la población árabe, que permita a los propios ciudadanos expresar sus preocupaciones y que se base de forma más consistente en la realidad de la región.

V. Recomendaciones

66. Recomendación 1: A fin de mejorar su visibilidad en la región y aumentar sus posibilidades de éxito y sostenibilidad, el programa regional para los Estados Árabes debería afianzarse más firmemente en la región árabe, y ser gestionado desde ella, y debería fortalecer las asociaciones con los organismos regionales.

67. Conseguir asociaciones más estrechas con organizaciones como la Liga de los Estados Árabes, la CESPAAO, el CAWTAR, y con la oficina regional de ONU-Mujeres daría al programa regional acceso a su promoción e influencia en toda la región, podría ayudar al PNUD a fomentar una reforma genuina, y podría reforzar la sostenibilidad ya que algunas de las iniciativas regionales del PNUD finalmente podrían traspasarse a instituciones regionales sólidas.

68. Recomendación 2: A los directores de proyectos que se encuentran en la región se les debería empoderar para gestionar el personal y los recursos financieros de su proyecto; alentar para cultivar relaciones con los donantes y participar en las iniciativas de movilización de recursos; y permitir reforzar los vínculos con otras dependencias del PNUD y asociados externos.

69. De acuerdo con los procedimientos normalizados del PNUD, los directores de proyectos son responsables de gestionar los recursos del proyecto y de asegurar que produzca los resultados o productos señalados en el documento del proyecto. Algunos equipos de gestión del programa —especialmente el del Programa de Gobernanza del Agua para los Estados Árabes— también necesitan reforzarse de manera urgente para cumplir los compromisos adquiridos con las oficinas en los países, los gobiernos y los donantes.

70. Recomendación 3: El programa regional debería estar mejor conectado con la estructura de los conocimientos del PNUD. La forma más eficaz de lograr esto sería situar los proyectos regionales y a los directores de proyectos bajo la responsabilidad del Centro Regional, como ocurre de forma habitual en otras regiones, manteniendo la Dirección Regional de los Estados Árabes en la sede sólo una función de supervisión.

71. Esto reduciría el aislamiento del programa regional de otras dependencias del PNUD; le permitiría difundir más su conocimiento dentro del PNUD y se beneficiaría de los conocimientos técnicos especializados internos (especialmente importantes en ámbitos muy técnicos como el cambio climático); y reduciría la duplicación y la confusión. Con el tiempo, también podría generar economías de

escala en las operaciones, y conseguir ser un “paquete” de programas, servicios de asesoramiento y productos del conocimiento más coherente y útil.

72. Recomendación 4: El programa regional debería reforzar su coherencia interna; vincular los productos y las actividades de los proyectos con los resultados previstos de forma más sistemática en el documento sobre el programa regional; reforzar las colaboraciones entre los componentes del programa regional; y documentarse e informar periódicamente sobre la financiación, las actividades y los resultados del programa regional en conjunto.

73. Actualmente, la información del programa tiende a difundirse a nivel de proyecto, de difícil acceso y a veces inconsistente. El programa merece documentación y comunicaciones más consolidadas de sus objetivos, recursos, logros, progresos y desafíos a nivel del programa en general. También se beneficiaría de una mayor congruencia entre los componentes del programa actual, tal y como se han ejecutado, y el documento sobre el programa regional tal y como lo aprobó la Junta Ejecutiva, por ejemplo mediante la puesta en práctica del compromiso adquirido en el documento sobre el programa regional actual para trabajar en el crecimiento inclusivo y el empleo de los jóvenes.

74. Recomendación 5: El programa regional debería consolidar el posicionamiento actual como una fuente de conocimiento y pericia regionales cuidadosamente explicados en su contexto en árabe, francés e inglés, y trabajar en las ventajas comparativas de los proyectos y programas regionales en la promoción de cuestiones delicadas, el análisis del contexto socioeconómico y político, el intercambio de conocimiento, los debates y diálogo regionales y el uso de la cooperación Sur-Sur.

75. Las intervenciones a escala nacional deberían ejecutarse siempre a través de las oficinas en los países, respetando el liderazgo de estas a nivel nacional y evitando la tendencia a realizar directamente actividades a escala nacional. Esto en ocasiones puede provocar que algunas actividades piloto no se realicen en países en los que la oficina en el país no muestra suficiente interés, pero el objetivo de dichas actividades piloto a escala nacional es demostrar la aplicabilidad, desarrollar las capacidades de las oficinas en los países y facilitar la integración de los temas del programa regional en los programas del país y los planes de desarrollo nacionales. Este objetivo solo se puede lograr con la participación activa y el interés de las oficinas en los países.

76. Recomendación 6: El programa regional debería tener en cuenta los cambios que están transformando la región, articular un apoyo más explícito a los esfuerzos de la región para proteger los derechos humanos e intentar concretar la información y los conocimientos en acciones para así contribuir a resultados específicos que puedan mejorar la vida de las personas.

77. Los ámbitos en los que el apoyo del PNUD a la región podría resultar más útil para los Estados Árabes durante el siguiente ciclo incluyen:

- En relación con la esfera prioritaria de la gobernanza democrática, la justicia de transición y la reconciliación; la lucha contra la corrupción y la recuperación de activos; apoyo a la representación parlamentaria; la promoción de los derechos humanos y la igualdad de género; la protección jurídica de los pobres.

- En cuanto a la esfera prioritaria de los ODM, se recomienda un proyecto específico dirigido a los jóvenes, evitando soluciones a corto plazo para centrarse en el crecimiento inclusivo y las barreras estructurales al empleo. En la esfera del VIH/SIDA, se necesitan actividades de concienciación para prestar mayor atención a los ciudadanos de a pie, mujeres y hombres, y a los jóvenes en situaciones de riesgo.
- Respecto al medio ambiente y al desarrollo sostenible, el Programa de Gobernanza del Agua para los Estados Árabes debería evaluar la utilidad de sus productos y su propia ventaja comparativa en un sector de alguna manera “masificado”, para determinar si la siguiente fase debería hacer hincapié en la producción de conocimientos o en formas prácticas de mejorar la gobernanza de los recursos hídricos mediante proyectos piloto. A largo plazo, la estrecha colaboración con agentes consolidados como la CESPAC ayudaría a reducir la duplicación de esfuerzos y mejoraría la eficacia del programa regional y las perspectivas de sostenibilidad en el sector del medio ambiente.
- En cuanto a los conocimientos en pro del desarrollo humano, es necesario democratizar los productos del conocimiento desde la formulación hasta la difusión, definiendo sus propósitos y públicos; incluir voces más diversas, menos académicas; explorar otros medios de comunicación como la televisión; reducir la extensión de los informes; y hacer una difusión más amplia.
- Respecto al género, el programa regional debería fortalecer las iniciativas para integrar la perspectiva de género en todos los proyectos, y complementarlas con un proyecto específico o actividades concretas diseñadas para avanzar y proteger la igualdad y el empoderamiento de las mujeres, abordando cuestiones específicas asociadas con la violencia contra las mujeres, la marginalización, la educación y el empoderamiento económico y político.

78. Recomendación 7: El PNUD en los Estados Árabes debería aumentar sus asociaciones con la sociedad civil y realizar junto con organizaciones comunitarias, líderes religiosos, los medios de comunicación y la comunidad académica debates, actividades de concienciación y una evaluación de las políticas públicas, a fin de promover la apertura en el ámbito público, fomentar la rendición de cuentas y reformas de la gobernanza creíbles, reflejar mejor la diversidad de opiniones y puntos de vista en un contexto determinado y ejercer más presión para conseguir cambios en cuestiones sociales importantes.

79. Recomendación 8: La Dirección Regional de los Estados Árabes debería realizar evaluaciones de resultados y auditorías de su programa regional con más frecuencia. Esto debería incluir una auditoría de los costes de gestión de programas para determinar la eficacia en función de los costos de la ejecución de la UNOPS.