



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
25 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 África

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Antecedentes	3
III. Principales observaciones	4
IV. Conclusiones	12
V. Recomendaciones	18



I. Introducción

1. En el marco de su plan de trabajo anual aprobado por la Junta Ejecutiva, la Oficina de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llevó a cabo las evaluaciones de los programas regionales para las cinco regiones del PNUD y la evaluación del programa mundial en 2012. El presente documento resume los antecedentes, las principales observaciones, las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación del programa regional para África durante el período 2008-2013.

2. La evaluación de un programa regional constituye una evaluación programática independiente que se realiza con el objetivo de proporcionar apoyo sustantivo a la función de rendición de cuentas de la Administradora a la hora de presentar informes a la Junta Ejecutiva; facilitar el aprendizaje para fundamentar la programación actual y futura a escala regional e institucional, especialmente en la formulación y la ejecución del nuevo programa regional que se aprobará en 2014; y ofrecer a los interesados de los países en que se ejecutan programas y a los asociados para el desarrollo una evaluación objetiva de las contribuciones al desarrollo logradas con el apoyo del PNUD y en asociación con otros actores clave gracias al programa regional.

3. Tras la anterior evaluación del programa regional para África que abarca el período 2002-2007, la presente evaluación examinó el programa regional para el período de programación actual, 2008-2013. La evaluación del programa regional analizó dos aspectos de la actuación del PNUD: la contribución de la organización a los resultados de desarrollo regional mediante sus programas temáticos y su posición estratégica en la región de África. La contribución del programa regional a los resultados en materia de desarrollo se evaluó con arreglo a un conjunto de criterios de evaluación estándar utilizados en todas las evaluaciones de programas regionales: pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. La evaluación examinó no sólo las intervenciones diseñadas específicamente en virtud del programa regional, sino también diversos aspectos de la labor realizada por los Centros Regionales de Servicios de Dakar y de Johannesburgo que contribuyó a los resultados del programa regional, como la prestación de servicios de asesoramiento técnico y de apoyo a la gestión del conocimiento.

4. En la evaluación se empleó una combinación de estudios teóricos, visitas sobre el terreno a ocho países y entrevistas con diversos interesados. Se utilizó una encuesta, desarrollada y administrada por la Oficina de Evaluación para las evaluaciones de los cinco programas regionales y la evaluación del programa mundial, con el fin de obtener percepciones esenciales sobre las operaciones de los programas regionales desde las oficinas del PNUD en los países de esta región. La evaluación también incluyó un análisis cibernético encargado por la Oficina de Evaluación para calibrar el uso en Internet de los productos del conocimiento de los programas regionales.

II. Antecedentes

5. La Dirección Regional de África del PNUD abarca actualmente 46 países, que colectivamente han demostrado un crecimiento económico pujante, avances políticos y sociales, y progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) durante más de una década. Esto ha generado una renovada sensación de optimismo sobre el futuro de la región, que sigue mostrando un avance general en cuanto a igualdad entre los géneros y empoderamiento de las mujeres, y se han logrado contener en gran medida muchos de los conflictos que afectan a las subregiones de África Occidental y Central. También son notorios los importantes progresos conseguidos en las esferas de la gobernanza democrática y la protección de los derechos humanos. Los procesos electorales están echando raíces y la sociedad civil y los medios de comunicación participan en los procesos de gestionar más responsablemente los asuntos públicos y defender los derechos humanos.

6. Sin embargo, África y los africanos siguen enfrentándose a importantes desafíos en materia de desarrollo. El crecimiento económico, que ha sido constante, todavía no ha tenido un efecto significativo en la reducción de la pobreza, en el empleo decente, en la expansión del sector privado y en la superación de las crecientes desigualdades sociales. Pese a las mejoras registradas en cuanto a la situación de las mujeres en África, las desigualdades basadas en el género persisten, y no sólo menoscaban los derechos humanos de las mujeres sino que también limitan el desarrollo socioeconómico de la región. Las enfermedades también siguen constituyendo un reto para el desarrollo del capital humano y para la consecución de los ODM: el África Subsahariana sigue siendo la región más seriamente afectada por el VIH. Los progresos logrados en materia de gobernanza democrática han sido dispares y, en algunas subregiones, la paz y la solución de los conflictos siguen siendo frágiles. La falta de acceso a la energía es otra limitación grave para el crecimiento sostenible e inclusivo. El continente sigue siendo testigo de la pérdida generalizada de ecosistemas esenciales, de los que depende la supervivencia de la mayoría de la población. Además, el continente africano es proclive a sufrir desastres naturales como sequías, inundaciones y otras manifestaciones meteorológicas extremas que suponen amenazas y desafíos importantes para los medios de vida. En los últimos años, estas amenazas se han agravado por los efectos del cambio climático.

7. En respuesta a estas cuestiones, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana han adoptado e impulsan la integración regional como estrategia de desarrollo global para el continente. A escala continental destaca la Unión Africana, que busca acelerar el proceso de integración en el continente, al tiempo que se ocupa de problemas sociales, económicos y políticos complejos. Además de la Unión Africana, existen 14 comunidades económicas regionales, 8 de las cuales están reconocidas por dicha organización.

8. El programa regional se elaboró en 2007 para el período 2008-2011, y posteriormente fue ampliado hasta 2013. Entre los principios rectores del programa se cuentan la maximización de los beneficios de los bienes públicos regionales a través de intervenciones regionales y subregionales, el fomento de la implicación y del liderazgo africano, y el fortalecimiento de las instituciones regionales.

9. El programa regional se centra en cuatro grandes áreas: la reducción de la pobreza y la consecución de los ODM; la consolidación de la gobernanza

democrática y participativa; la prevención de los conflictos, la recuperación y la consolidación de la paz; y el desarrollo energético, ambiental y sostenible. En el momento en que fue diseñado, el programa se dividió en 10 ámbitos de resultados clave y en 17 resultados previstos.

III. Principales observaciones

Reducción de la pobreza y consecución de los ODM

10. Dado el contexto de la Declaración del Milenio, aprobada en 2000, las posteriores cumbres mundiales sobre los ODM y los compromisos dirigidos a dar respuesta a las “necesidades especiales de África”, el apoyo del programa regional al desarrollo de estrategias regionales, subregionales y nacionales para el crecimiento económico de los pobres, la reducción de las desigualdades entre los géneros y el logro de los ODM fue muy pertinente para los desafíos a los que se enfrentan los países de la región en términos de desarrollo humano. También resultó esencial el apoyo a estrategias conexas para fomentar el empleo juvenil y la igualdad entre los géneros. Desde esta perspectiva, el énfasis de las instituciones africanas en el desarrollo de las capacidades resultó acertado.

11. El programa regional contribuyó a la integración de los ODM en las estrategias y los marcos de desarrollo nacionales, y permitió a los gobiernos fomentar las capacidades para el desarrollo y la ejecución de estrategias de desarrollo favorables a los pobres y basadas en los ODM. La presencia de asesores económicos en los países, complementada por el apoyo de los asesores técnicos de los Centros Regionales, fue un factor importante que hizo posible que las iniciativas se consolidaran en los países. Los resultados incluyeron la elaboración de estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza a escala nacional basadas en los ODM, marcos para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio e informes sobre los progresos realizados en la consecución de los ODM a escala nacional y regional. El Polo de Dakar, una iniciativa de colaboración junto al Gobierno de Francia, también realizó contribuciones positivas al fortalecimiento de las capacidades de financiación pública, complementando las iniciativas de integración de los ODM mediante el apoyo a la planificación y la financiación de los ODM.

12. El apoyo para fomentar el empleo juvenil registró resultados dispares. Se desarrollaron los marcos regionales, estableciendo los cimientos para el futuro trabajo, y algunos países integraron el empleo juvenil en sus documentos de política. Las intervenciones a escala de cada país generaron oportunidades de empleo, si bien los resultados fueron precarios. Todavía será necesario aprender de los éxitos y los fracasos de esta iniciativa en diferentes países para garantizar la eficacia de las intervenciones.

13. El programa regional despertó interés y conciencia de la necesidad de integrar el género en los marcos económicos y en otras políticas nacionales. Era demasiado pronto para apreciar los efectos de la Iniciativa Mundial de Gestión y Planificación Económicas sobre el Género, pero los indicios resultaron positivos. El programa regional dio mayor relieve a la preparación de presupuestos con perspectiva de género, aunque la institucionalización de esta modalidad de presupuestación por parte de los países tenía un largo camino que recorrer. Los resultados de la promoción del empoderamiento económico de las mujeres fueron moderados; una

iniciativa piloto desarrollada en Burundi encaminada a establecer asociaciones público-privadas que tuvieran en cuenta las cuestiones de género para prestar servicios a escala local permitió extraer conclusiones, pero no progresó lo suficiente como para ser reproducida. El programa regional facilitó los intercambios de aprendizaje de alto nivel sobre la cuestión del liderazgo femenino en la esfera política y se constató que esto daba sus frutos.

14. Se registraron avances hacia el desarrollo de capacidades por parte de la Comisión de la Unión Africana para gestionar las alianzas, gracias al establecimiento de un mecanismo de asociaciones y coordinación. No obstante, son necesarios mayores esfuerzos para consolidar los logros. El programa regional se comprometió con otras comunidades económicas regionales para proporcionar apoyo al desarrollo de capacidades, si bien se obtuvieron unos resultados modestos debido, en parte, al retraso en el inicio de la ejecución y a las disputas en el seno de las instituciones regionales. Se ha creado una fundación para obtener resultados a mediano plazo. El apoyo al Organismo de Planificación y Coordinación de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) tuvo como resultado la creación de la Plataforma africana para la eficacia del desarrollo de la Unión Africana y la NEPAD, que muestra un gran potencial.

15. Pese a que el fortalecimiento de la capacidad comercial para la reducción de la pobreza y el desarrollo humano es importante para los desafíos a los que hacen frente los países africanos, preocupan las ventajas comparativas del PNUD y la función del programa regional en este ámbito. El programa regional sensibilizó acerca de la dimensión de desarrollo humano de las políticas comerciales, pero su efecto sobre las negociaciones comerciales a escala mundial resultó cuestionable. Los resultados de las diversas iniciativas encaminadas a desarrollar la capacidad comercial aún no son visibles.

16. El programa sobre el VIH y el SIDA aprovechó al máximo las fortalezas comparativas y el mandato de desarrollo de capacidades del PNUD. Los esfuerzos realizados para desarrollar las capacidades regionales para atenuar el efecto del SIDA sobre el desarrollo humano han resultado eficaces, particularmente en el caso de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC). La implicación con otras instituciones regionales se encuentra en sus fases iniciales. El programa regional, incluido en una iniciativa conjunta de las Naciones Unidas, también ayudó a reforzar las respuestas de los gobiernos locales frente al VIH en ciudades africanas seleccionadas. La colaboración con la Comisión Mundial sobre el VIH y la Legislación ha conducido a unos resultados emergentes positivos en la región, ya que algunos países africanos están adoptando medidas para revisar sus contextos legislativos y normativos.

17. El apoyo para estimular el sector privado y un desarrollo del mercado inclusivo para la reducción de la pobreza en África fue una iniciativa de gran importancia, si bien se encontraba todavía en sus etapas iniciales. Gracias a la capacidad del PNUD para convocar a actores diversos, comenzaba a mostrar resultados positivos.

18. Con respecto a la sostenibilidad, se crearon capacidades sostenibles para promover el crecimiento inclusivo y la consecución de los ODM en las instituciones nacionales donde el movimiento de personal había sido bajo. La intensa implicación de la Comisión de la Unión Africana y la NEPAD en las iniciativas de desarrollo de capacidades, como la Plataforma africana para la eficacia del desarrollo, da pie a que estos resultados probablemente sean sostenibles. Las iniciativas multinacionales sin estrategias de salida han demostrado ser menos sostenibles, ya que dependen del seguimiento de los gobiernos nacionales y/o las oficinas en los países, lo que no siempre resultó evidente. Los resultados de otras iniciativas en esta esfera prioritaria no serán sostenibles si no reciben más apoyo. Por ejemplo, pese a que los resultados del apoyo regional en materia de HIV y SIDA a la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) probablemente sean sostenibles, no se puede decir lo mismo en el caso de otras instituciones regionales ya que el trabajo con ellas se encontraba en su fase inicial. El programa sobre cuestiones de género contó con una estrategia de salida que proponía una transición a las instituciones africanas, pero la capacidad de las divisiones encargadas de las cuestiones de género de la Comisión de la Unión Africana y otras dependencias similares de las comunidades económicas regionales es endeble. Además, estas instituciones necesitarían un apoyo continuo, algo que de hecho esperan.

Consolidación de la gobernanza democrática y participativa

19. En el ámbito de la participación política y las elecciones, el programa regional proporcionó apoyo adecuado a las instituciones regionales y a los programas por países, mejorando las capacidades de las instituciones nacionales y regionales para garantizar unos procesos, sistemas y resultados electorales transparentes y creíbles. El PNUD ayudó a la Unión Africana a desarrollar la Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza, que entró en vigor en febrero de 2012. Había indicios de que la promoción de la participación política de las mujeres y del desarrollo de capacidades para las mujeres parlamentarias había tenido un efecto positivo. El programa regional ayudó a garantizar que la agenda continental incluyera cuestiones relacionadas con los jóvenes y con su participación en los procesos políticos.

20. El apoyo del programa regional al fortalecimiento de la gobernanza y la mejora de la prestación de servicios respondía a las prioridades regionales de unos servicios públicos más eficaces y una mejor gobernanza. Dado que trabajar con instituciones regionales tiene el potencial de acelerar las mejoras a escala nacional mediante el intercambio de conocimientos entre países que se enfrentan a retos similares, el enfoque regional de las cuestiones resultó apropiado. Sin embargo, los resultados fueron dispares. La ayuda prestada a la Conferencia de ministros africanos de administración pública llevó a la aprobación de la Carta africana sobre los valores y los principios de la administración y gestión públicas, si bien queda mucho trabajo por delante puesto que sólo 19 países firmaron la Carta y seis la ratificaron. El PNUD tuvo la ocasión de trabajar con varias instituciones en un ámbito tan delicado como la lucha contra la corrupción, por ejemplo ayudando a la Unión Africana a proyectar una estrategia quinquenal anticorrupción. No fue posible materializar otros resultados previstos del programa en este ámbito, debido en parte a las dificultades para obtener logros en el área de la economía política y también a la falta de ejecución de las intervenciones planificadas.

21. Dado que la Unión Africana y otras instituciones regionales cuentan con el potencial para acelerar o dificultar el desarrollo de África, el apoyo al programa regional para el desarrollo de capacidades en el ámbito de la gobernanza democrática y política resultaba muy pertinente. El PNUD ha apoyado el Mecanismo Africano de Evaluación entre Pares (MAEP) desde su creación en 2003. Durante el período analizado de ejecución del programa, el PNUD prestó servicios de asesoramiento técnico al grupo del MAEP, a su Secretaría y a los coordinadores en los países, ayudando a que el número total de evaluaciones por países completadas desde el inicio del MAEP ascendiera a 17. Sin embargo, en su apoyo al MAEP el PNUD no abordó de manera suficiente una cuestión fundamental: el MAEP necesita que los países inviertan una cantidad considerable de tiempo y de recursos, y a menos que pueda demostrar un valor añadido para los planes nacionales de desarrollo existentes y otros instrumentos de gobernanza, la ejecución de programas nacionales de acción derivados del proceso del MAEP seguirá siendo limitada.

22. El programa regional reforzó la capacidad de la NEPAD para llevar a cabo varias de sus tareas, pero el apoyo del PNUD tendió a la fragmentación. El PNUD había adoptado medidas para reforzar la asociación. Prestó ayuda al Parlamento Panafricano en su labor de promoción que condujo a la ratificación de la Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza; sin embargo, no obtuvo demasiado éxito en otras iniciativas con el Parlamento Panafricano, que todavía debe ganar poderes y peso político. El PNUD también había realizado contribuciones modestas aunque útiles en la mejora de la capacidad de los foros parlamentarios subregionales para debatir cuestiones sobre políticas. No obstante, registró escasos avances a la hora de generar un mayor conocimiento entre la población de los planes y actividades de las comunidades económicas regionales, a pesar de las intenciones declaradas del programa regional. Aunque los resultados se encuentran en una fase inicial, el programa regional reforzó las capacidades de las organizaciones y estructuras regionales para promover el estado de derecho y los derechos humanos. Gracias a la ayuda del PNUD, la Comisión de la Unión Africana desarrolló la Estrategia de Derechos Humanos para África, aprobada por la Unión Africana en 2011, con el fin de acelerar la aplicación de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

23. Uno de los valores esenciales de la Unión Africana, la NEPAD y las comunidades económicas regionales es el de la implicación y el liderazgo africanos en el programa de gobernanza del continente. Para liderar este programa, África debe reforzar su base de conocimientos. El programa regional realizó contribuciones positivas a la codificación y la puesta en común de prácticas de buena gobernanza en África, por ejemplo apoyando el Foro Africano de Gobernanza sobre “Democracia, elecciones y gestión de la diversidad en África”, que reflejó el tema del tercer Informe sobre la gobernanza en África. El PNUD también colaboró en la creación del Instituto Africano de Gobernanza, aunque la ayuda financiera para desarrollar las capacidades del Instituto se demoró debido a problemas con las modalidades de financiación.

24. Los resultados de algunas intervenciones en esta esfera prioritaria registraron buenas perspectivas de sostenibilidad. La NEPAD y la Unión Africana presentaban una sólida implicación y liderazgo en el MAEP, y pese a que la ejecución de planes nacionales fue lenta, era probable que el MAEP continuara como una iniciativa continental de cara al futuro inmediato. Otros resultados fueron más frágiles. Un desafío general para la sostenibilidad de los resultados de la cooperación con la Comisión de la Unión Africana y las comunidades económicas regionales era la falta de capacidad suficiente para absorber ese apoyo dentro de las propias organizaciones. Por otra parte, se prestó una atención insuficiente a las estrategias de salida.

Prevención de conflictos, consolidación de la paz y recuperación

25. El programa regional respondió a la necesidad de la Comisión de la Unión Africana en términos de ser capaz de gestionar y dar respuesta a los conflictos en el continente apoyando el programa de paz y seguridad de la Unión Africana. El PNUD también respondió a la necesidad de fortalecer las capacidades a escala regional y subregional para gestionar y reducir la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras. El apoyo previsto para reforzar las capacidades de reducción del riesgo de desastres estuvo en consonancia con la Estrategia Regional Africana para la Reducción de los Riesgos de Desastre.

26. Algunos resultados se alcanzaron desarrollando la capacidad del Departamento de Paz y Seguridad de la Unión Africana, pero este departamento no está totalmente preparado y la insuficiencia de personal puede representar un problema crónico. El apoyo del PNUD para poner en funcionamiento las estructuras de paz y seguridad de la Unión Africana comenzaba a dar resultados. El programa regional posibilitó que la Unión Africana comenzara a poner en práctica diversos aspectos de la Política Común de Defensa y Seguridad de África (por ejemplo, la Estrategia de la Unión Africana de lucha contra la proliferación, la circulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y armas ligeras se aprobó en una reunión de los expertos de los Estados miembros en septiembre de 2011), pero la ejecución se está produciendo de forma más lenta que lo esperado. A escala subregional, el programa regional comenzó de manera esperanzadora dirigiéndose a la mejora de las capacidades de control de las armas pequeñas y armas ligeras. No obstante, debido a la brevedad del período durante el que se ejecutaron las actividades, el avance hacia la obtención de los ambiciosos productos previstos fue moderado. Los procedimientos aplicados en el seno de las comunidades económicas regionales también ralentizaron la ejecución. Sin embargo, en el trabajo iniciado hubo elementos positivos que podrían ser desarrollados en el futuro. El programa regional ayudó a la Unión Africana a desarrollar una estrategia de gestión de fronteras, pero se quedó corto a la hora de lograr una aplicación eficaz de los acuerdos internacionales para la gestión y el control del comercio transfronterizo de armas. El PNUD capacitó a dos comunidades económicas regionales en escenarios posteriores a un conflicto con el objeto de que desarrollaran marcos regionales para las resoluciones S/RES/1325 (2000) y S/RES/1820 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

27. Los cambios en el entorno de donantes y las limitaciones de capacidad en el seno del Departamento de Paz y Seguridad se cuentan entre los factores que afectan a la obtención de resultados. El PNUD no tuvo éxito en términos de lograr coherencia en los mecanismos de financiación para el programa de paz y seguridad de la Unión Africana, uno de los resultados previstos por el programa.

28. Con respecto a la sostenibilidad de esta esfera prioritaria, pese a que el PNUD ayudó a promover el programa de paz y seguridad de la Unión Africana, también en lo tocante al ámbito del control de armas pequeñas y armas ligeras, el futuro papel del PNUD entre los asociados de la Unión Africana en esta esfera se presenta poco claro. Dado que la labor relativa a la reducción del riesgo de desastres apenas había comenzado, era demasiado pronto para evaluar su eficacia o su sostenibilidad.

Energía, medio ambiente y desarrollo sostenible

29. Aunque durante los últimos años África ha experimentado una mejora considerable en su desarrollo económico, el progreso sigue viéndose amenazado por el bajo grado de acceso a la energía sostenible, por la continua y en algunos casos creciente pérdida de ecosistemas, y por los efectos negativos del cambio climático. En este contexto, la labor del PNUD para integrar la energía, el medio ambiente y el cambio climático en los procesos de desarrollo del continente abordó cuestiones emergentes a escala mundial, regional y nacional.

30. El PNUD partió de la base establecida en el programa regional anterior para mejorar las capacidades de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) para ejecutar su marco de acceso a la energía y para ayudar a los Estados miembros a aplicar la política regional. La experimentación y ampliación de los modelos de prestación de servicios energéticos descentralizados y gestionados localmente —las plataformas multifuncionales— incrementó el acceso de las poblaciones rurales a la energía y condujo al desarrollo de programas de plataformas multifuncionales nacionales de pleno derecho. El programa regional registró un éxito limitado en cuanto a la mejora de las capacidades de otras comunidades económicas regionales, pero los resultados en la región de la CEDEAO suscitaron interés.

31. El PNUD reforzó la capacidad de los gobiernos africanos para participar en negociaciones sobre el cambio climático formando a más de un centenar de negociadores africanos especializados en este fenómeno natural. Los resultados del 18º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Doha indicaron que la participación africana en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático contribuía a dar forma a la gobernanza mundial en materia de cambio climático. El PNUD ayudó a la Comunidad de África Oriental y a la SADC a preparar las posiciones regionales presentadas en la Conferencia Río+20. Asimismo, sentó las bases para una mayor participación de los países africanos en los mecanismos para un desarrollo limpio. El programa regional fortaleció algunas capacidades regionales para la gestión de los recursos naturales, pero las intervenciones no formaron parte de una estrategia global coherente.

32. Con respecto a la sostenibilidad en esta esfera prioritaria, las intervenciones en el ámbito de la energía se han institucionalizado tanto a escala de las comunidades económicas regionales como a nivel nacional mediante el desarrollo de marcos normativos propicios. Los gobiernos nacionales han comenzado a invertir en programas de plataformas multifuncionales, lo que es un buen presagio en términos de sostenibilidad, aunque la sostenibilidad financiera global sigue constituyendo una preocupación. El enfoque de desarrollo de capacidades adoptado por el programa ambiental ha establecido los cimientos para la sostenibilidad.

33. La eficacia de las actividades del programa emergieron como un elemento preocupante que trasciende todas las esferas prioritarias. La tasa global de ejecución del programa regional fue inferior a la esperada debido en parte a los graves retrasos iniciales y a los fluctuantes arreglos de gestión en los Centros Regionales de Servicios. La eficacia quedó entorpecida por el diseño del programa y las disposiciones de supervisión, así como las limitaciones de los procesos y las capacidades del PNUD y de las instituciones asociadas. La reproducción y la aplicación de la experiencia adquirida reforzó la eficiencia; por ejemplo, los asesores regionales que desarrollan su labor en marcos para acelerar el logro de los ODM aportaron su experiencia con marcos de aceleración anteriores, para así agilizar el ejercicio en otros países. Sin embargo, los mecanismos globales de gestión de los conocimientos se mostraron débiles y provocaron la pérdida de algunas oportunidades de aprendizaje.

Posicionamiento estratégico del programa regional

34. Todas las iniciativas del programa regional incluían componentes regionales, al menos en su diseño, lo que justifica una intervención a escala regional. Muchas iniciativas abordaron cuestiones que resulta más adecuado abordar a escala regional o incluyeron un intenso componente de intercambio de conocimientos. Algunos proyectos fueron principalmente programas multinacionales, cuyos componentes podrían haber sido abordados a escala del programa de cada país.

35. El programa regional generó y compartió conocimientos a través de varias publicaciones especializadas, como el *Africa Human Development Report 2012*, que fueron utilizadas por una amplia gama de actores. También organizó y participó en conferencias, talleres y seminarios diseñados para promover el intercambio de conocimientos. El programa regional estaba bien posicionado para seguir contribuyendo a la generación de conocimientos a escala regional sobre la base de la experiencia del PNUD en África y para gestionar esos conocimientos con el fin de respaldar las operaciones del PNUD en África, pero sólo había realizado su potencial en parte.

36. Los servicios de asesoramiento técnico prestados por los Centros Regionales de Servicios fueron muy apreciados por las oficinas en los países y por los interesados regionales y nacionales, y se consideró que en su mayor parte fueron de buena calidad y eficaces en función del costo y que, pese a las dificultades de cuantificación, contribuyeron a los resultados de desarrollo. Sin embargo, estos servicios presentaron una distribución desigual en los distintos países, no siempre con una justificación clara, y se percibió que algunos asesores y/o expertos carecían del suficiente conocimiento de los contextos regionales y/o nacionales o que no poseían experiencia suficiente.

37. El programa regional se cruzaba con el programa mundial en el ámbito de los Centros Regionales de Servicios; ambos programas hicieron aportaciones diseñadas para obtener resultados a escala nacional. Los modos y la medida en que los programas trabajaron juntos y lograron sinergias variaron en las distintas áreas temáticas y los distintos proyectos regionales. El programa regional interactuó con los programas por países, realizando aportaciones catalíticas que fueron llevadas adelante por dichos programas. Las intervenciones del programa regional a escala nacional que estuvieron coordinadas con las iniciativas de los programas por países reforzaron los resultados; cuando el vínculo fue débil, también lo fueron los resultados.

38. El programa regional se mostró receptivo ante cuestiones emergentes y puso en marcha una serie de iniciativas complementarias y potencialmente estratégicas. Por ejemplo, la seguridad alimentaria, que no se mencionaba en el Documento sobre el Programa Regional, fue un tema recurrente. En cinco países, los marcos para acelerar el logro de los ODM se centraron en el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio y, en especial, en la seguridad alimentaria. El *Africa Human Development Report 2012* también abordó este tema, y la labor dirigida a fomentar el empleo juvenil también se centró en la seguridad alimentaria. Sin embargo, los resultados en estas nuevas áreas de convergencia no fueron comunicados con claridad.

39. En el contexto de una creciente integración africana, el programa regional del PNUD gozaba de una posición estratégica para interactuar con la Unión Africana y las comunidades económicas regionales; no obstante, carecía de una estrategia general de participación. El apoyo del PNUD a la Unión Africana se ubicó dentro de la Declaración de 2006 titulada Mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana: Marco del programa decenal de fomento de la capacidad para la Unión Africana. El apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la Unión Africana se coordinó mediante un mecanismo regional, correspondiendo al PNUD la convocatoria del grupo de gobernanza. El PNUD estableció una oficina de enlace con la Unión Africana que se responsabilizó de la coordinación con la Unión Africana y la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas. Sin embargo, la colaboración con otras instituciones regionales, en especial las comunidades económicas regionales, no se rigió por acuerdos o marcos institucionales similares que establecieran las normas de colaboración o los ámbitos de apoyo requeridos por la institución en su conjunto.

40. El Documento sobre el Programa Regional y sus proyectos constitutivos reconocieron el potencial de las relaciones entre las distintas prácticas, pero la inclusión de un número excesivo de vínculos en los marcos de resultados creó confusión. La labor en las distintas prácticas arrojaron resultados. Por ejemplo, los equipos dedicados al VIH y al SIDA, el medio ambiente y las cuestiones de género colaboraron para integrar el género y el VIH en las herramientas de evaluación del impacto ambiental. No obstante dichas iniciativas respondieron en su mayor parte a iniciativas y relaciones individuales, dado que los mecanismos oficiales dirigidos a favorecer enfoques que abarcaran distintas prácticas para abordar los desafíos multidimensionales en materia de desarrollo eran inadecuados.

41. El programa regional aprovechó la presencia en los países del PNUD en su colaboración con otros asociados y se apoyó en su reputación de neutralidad para convocar y coordinar las intervenciones a escala regional.

Cuestiones y estrategias intersectoriales

42. El programa regional incorporó consideraciones sobre igualdad de género en las esferas prioritarias. La igualdad de género ocupó un lugar destacado en el diseño de los proyectos y los programas. La evaluación del programa regional anterior llegó a la conclusión de que la integración de las consideraciones sobre igualdad de género en el programa había sido modesta. A partir de las pruebas disponibles, el programa regional actual abordó esta carencia en gran medida, aunque el grado de integración de las cuestiones de género varió entre los distintos proyectos.

43. El desarrollo de capacidades sustentó muchas de las intervenciones del programa regional, pero la adopción de un enfoque de desarrollo de capacidades no estaba exenta de desafíos debido a las diferentes interpretaciones de dicho concepto por parte de los interesados. Pese a no ser explícito al respecto, el programa regional apoyó las iniciativas dirigidas a integrar los enfoques Sur-Sur, en consonancia con el Plan Estratégico del PNUD (2008-2013).

IV. Conclusiones

44. Conclusión 1: el programa regional ha sido muy pertinente y ha respondido a los continuos desafíos en materia de desarrollo que se registran en la vasta y diversa región del África Subsahariana. El programa regional también se ha mostrado receptivo ante cuestiones emergentes y ha puesto en marcha una serie de iniciativas complementarias y potencialmente estratégicas.

45. El programa regional para África fue diseñado para tratar cuestiones interrelacionadas de gobernanza y reducción de la pobreza, con un gran énfasis en el fomento de la integración regional. El principal componente del programa, la reducción de la pobreza y la consecución de los ODM, se ha centrado en reforzar las estrategias regionales, subregionales y nacionales de crecimiento económico de los pobres y en la reducción de las desigualdades entre los géneros, al tiempo que promovía la globalización inclusiva, la integración regional y el desarrollo del sector privado. El segundo componente más destacado del programa ha promovido la consolidación de la gobernanza democrática y participativa, trabajando no sólo en busca de resultados que se concreten a escala nacional, como las elecciones, sino también apoyando un ritmo acelerado de integración regional y subregional. Las iniciativas del programa regional en los ámbitos de la prevención de crisis y la recuperación, así como la energía, el medio ambiente y el desarrollo sostenible también complementaron los esfuerzos dirigidos a fortalecer la gobernanza y alcanzar los ODM.

46. El programa regional se ha mostrado receptivo ante cuestiones que inicialmente no estaban recogidas en el Documento sobre el Programa Regional, como la seguridad alimentaria, tratada por el programa a través de iniciativas complementarias, como el *Africa Human Development Report 2012*, los marcos para acelerar el logro de los ODM sobre seguridad alimentaria, la promoción de cadenas de valor de las empresas agrícolas mediante el Mecanismo Africano para Mercados Inclusivos y el apoyo al empleo juvenil. El acceso a la energía mediante los programas de plataformas multifuncionales también contribuyó a mejorar la seguridad alimentaria, al igual que las incipientes medidas dirigidas a reducir el riesgo de desastres. La juventud fue otro tema en el que convergieron diversas iniciativas. La importancia de este tema fue destacada por la *African Economic*

Outlook 2012, que analizó de manera especial el tema de la promoción del empleo juvenil. El programa regional apoyó el empleo de los jóvenes a través de un proyecto centrado en este asunto en su cartera sobre la pobreza, así como mediante actividades asociadas al proyecto de energía, y apoyó el empoderamiento juvenil en la cartera de gobernanza.

47. Conclusión 2: visto el énfasis creciente sobre la integración africana y la perspectiva prometedora generada por la integración regional en cuanto al crecimiento inclusivo y la aceleración y el mantenimiento del desarrollo humano, el compromiso del programa regional con la Unión Africana y las comunidades económicas regionales ha resultado adecuado. Muchas de estas instituciones presentan una capacidad débil, por lo que es necesario un compromiso a largo plazo para el desarrollo de sus capacidades. En este ámbito, la dependencia del programa regional con respecto a las intervenciones a corto plazo ha resultado inadecuada.

48. Como ya se indicó en la *Evaluación del segundo marco de cooperación regional para África 2002-2006* del PNUD, el trabajo con y a través de instituciones regionales asociadas constituye un modelo eficaz para producir sinergias entre los asociados y los países de la región. El programa regional ha sido capaz de trabajar con la Unión Africana para promover marcos normativos como la Estrategia de Derechos Humanos para África y la Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza. También ha apoyado la puesta en marcha de marcos continentales como el MAEP y ha experimentado indicadores armonizados para sistemas de gestión de la información sobre el empleo.

49. Trabajar junto a las comunidades económicas regionales ha resultado mutuamente ventajoso: el PNUD ha podido trabajar con las comunidades económicas regionales en cuestiones que resultan difíciles de tratar a escala nacional, y dichas comunidades se beneficiaron de la presencia en el país del PNUD para apoyar la ejecución de las iniciativas regionales. Las comunidades económicas regionales también proporcionaron al PNUD un mecanismo existente para abordar cuestiones multinacionales y facilitaron la colaboración con países que están acostumbrados a trabajar juntos. Además, la participación a nivel de las comunidades económicas regionales facilitó el intercambio de experiencias entre diferentes grupos subregionales y no sólo entre países. Por ejemplo, la experiencia de la CEDEAO en la promoción del acceso a la energía ha aumentado el interés de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central por colaborar con el PNUD en cuestiones relacionadas con la energía.

50. Sin embargo, el compromiso con las comunidades económicas regionales ha sido desigual a lo largo del programa. Como también se indicó en el examen técnico y de gestión, la documentación compartida con el equipo de evaluación no contenía la menor prueba de un análisis estratégico sistemático de los numerosos órganos continentales, regionales y subregionales superpuestos que se han creado, y el PNUD tampoco parecía contar con una estrategia clara para colaborar con estas instituciones o para priorizar su colaboración con unas instituciones sobre otras. Pese a que los mecanismos de coordinación como el Mecanismo de Coordinación Regional de las Naciones Unidas y la Oficina de Enlace entre el PNUD y la Unión Africana en Addis Abeba han facilitado la colaboración con la Unión Africana, la coordinación con las comunidades económicas regionales se ha desarrollado de manera más puntual. El PNUD ha colaborado con las comunidades económicas

regionales de manera sectorial: por ejemplo el equipo dedicado al VIH ha trabajado con la dirección o dependencia que se ocupa de la salud, y el equipo dedicado a la energía lo ha hecho con la dirección o dependencia responsable de las infraestructuras o la energía. Sin embargo, no existe un centro de coordinación para cada comunidad económica regional en el Centro Regional de Servicios, y parece que no se ha comprendido plenamente la labor que está llevando a cabo el PNUD con las comunidades económicas regionales. Además, muchas de estas instituciones presentan una capacidad débil, por lo que es necesario un compromiso a largo plazo para el desarrollo de sus capacidades. La dependencia del programa regional con respecto a las intervenciones a corto plazo ha sido inadecuada en este ámbito, especialmente dada la ausencia de un plan estratégico de colaboración a más largo plazo. Dado que el apoyo a la integración regional es un elemento fundamental del programa regional, se antoja deseable un enfoque más estratégico y coherente.

51. Conclusión 3: el programa regional, en su mayor parte, se ha posicionado de manera apropiada dentro del PNUD y se ha centrado en cuestiones con dimensiones regionales. El programa regional colaboró con los programas por países para contribuir a los resultados en materia de desarrollo. Cuando la coordinación con los programas por países fue débil, fue difícil obtener resultados y se cuestionó el valor añadido del programa regional. Los enfoques holísticos, basados en la capacidad del programa regional para trabajar con instituciones regionales y la presencia de los programas por países a escala nacional, resultaron especialmente eficaces.

52. La mayor parte de las iniciativas de los programas regionales presentaron una clara dimensión regional, dando apoyo a las instituciones regionales para desarrollar y ejecutar marcos regionales y programas de ejecución diseñados para abordar temas de importancia para múltiples países. El programa regional ofreció aportaciones catalíticas que los programas por países han sido capaces de desarrollar. Por ejemplo, en el caso de Kenya, unos estudios informativos oportunos llevaron al Gobierno a adoptar medidas para incrementar el empleo juvenil, y, en el caso de la República Centroafricana, el apoyo a su marco para acelerar el logro de los ODM y al documento de estrategia de lucha contra la pobreza ha permitido posicionar a la oficina del PNUD en el país como defensora de las estrategias de desarrollo favorables a los pobres. Los vínculos entre las intervenciones a escala regional y del país adoptaron formas diferentes. Por ejemplo, el programa regional de empleo juvenil apoyó, y en algunos casos ejecutó directamente, proyectos de empleo juvenil a escala del país, pese a que el Mecanismo Africano para Mercados Inclusivos fue diseñado con el fin de ofrecer apoyo a los proyectos del sector privado a escala nacional existentes y emergentes. En el caso de los proyectos de empleo juvenil de ejecución directa, algunos interesados consideraron que el hecho de que fueran gestionados por un proyecto regional ofrecía escaso valor añadido. Cuando las iniciativas regionales presentaron un vínculo débil con los programas por países, los resultados fueron insignificantes. En el caso del programa agroempresarial, por ejemplo, los participantes en la capacitación regional no contaron con estructuras de apoyo que les ayudaran a aplicar su aprendizaje cuando regresaran a sus hogares. La labor relacionada con la energía en África Occidental, que se desarrolló a escala de la comunidad económica regional, CEDEAO, para reforzar las políticas y los marcos regionales a escala nacional mediante el apoyo de grupos multisectoriales nacionales, y a escala de la comunidad a través de la

ejecución de los programas de plataformas multifuncionales, resultó muy eficaz en esta región.

53. Conclusión 4: el programa regional colaboró con el programa mundial. El grado y las formas de integración entre el apoyo proporcionado por los programas mundial y regional fueron en gran parte diferentes. Ambos programas proporcionaron apoyo en forma de asesoramiento técnico a los programas por países. En términos de eficacia de dicho apoyo, no quedó demasiado claro el mérito de contar con estructuras de apoyo mundiales y regionales paralelas.

54. Con respecto al apoyo en forma de asesoramiento técnico a los programas por países, hubo muchos casos en los que los asesores de los programas regional y mundial colaboraron mediante un reparto de funciones eficaz. En el ámbito de los ODM, por ejemplo, el programa mundial proporcionó las herramientas para desarrollar los marcos para acelerar el logro de los ODM y asumió los gastos asociados a la contratación de algunos de los asesores de los equipos regionales de prácticas sobre pobreza que también apoyaron la aplicación de dicho marco a escala del país junto con los asesores regionales en materia de ODM financiados por el programa en el Centro Regional y los asesores económicos de las oficinas en los países. Sin embargo, en términos de eficacia y de responsabilidad, no quedó muy clara la ventaja de contar con una estructura de apoyo paralela, con los programas mundial y regional prestando directamente servicios a escala nacional (frente al hecho de disponer de una estructura vertical, con la estructura mundial del PNUD como apoyo de su estructura regional, que respalda a los programas del PNUD por países así como a las instituciones regionales). La colaboración entre los dos programas a menudo se fundamentó en iniciativas individuales, más que en estrategias claras, tal y como pone de manifiesto la notable diferencia en el grado y las formas de colaboración en las esferas prioritarias. La desigual, y en parte no explicada, distribución de servicios de apoyo en las distintas oficinas en los países receptores insinúa la ausencia de una asignación estratégica de los servicios. Es posible que en algunos casos las estructuras paralelas de los programas mundial y regional hayan obstaculizado la asignación estratégica de recursos de servicios limitados entre los distintos países.

55. Conclusión 5: el programa regional fue diseñado teniendo en cuenta las prioridades corporativas del PNUD, hizo hincapié en los valores normativos, abordó cuestiones delicadas y, en especial, se mostró altamente receptivo con los temas de género. Su enfoque doble (contar con un proyecto de igualdad entre los géneros así como integrar la igualdad entre los géneros en otros proyectos) garantizó que la igualdad entre los géneros mantuviera su visibilidad en el programa regional, aunque en diversos grados en las diferentes intervenciones. La capacidad limitada para tratar la igualdad entre los géneros en las oficinas en los países socava los esfuerzos del programa regional, como también lo hacen las limitaciones de capacidad de los equipos regionales dedicados a las cuestiones de género.

56. El programa regional ha sido capaz de promover los valores de las Naciones Unidas, colaborando con asociados a escala regional en cuestiones que puede resultar difícil abordar a escala nacional, como la lucha contra la corrupción, el VIH y el SIDA, y las cuestiones de género. El asunto de la igualdad entre los géneros está íntimamente ligado al desarrollo social, económico y político de

África, y además es una cuestión fundamental en materia de derechos humanos. El programa regional ha mostrado ejemplos válidos de integración de la igualdad entre los géneros. La integración de las cuestiones de género y del VIH en las evaluaciones del impacto ambiental, la integración de las cuestiones de género en los análisis económicos, las iniciativas regionales para abordar la violencia por razón de género y el desarrollo de la capacidad estadística en materia de género, así como la integración de las cuestiones de género en el cambio climático son algunos de los ejemplos explorados en la evaluación.

57. Sin embargo, la medida en que el programa regional puede obtener resultados a escala nacional depende de la existencia de coordinadores de cuestiones de género capacitados y del compromiso de liderazgo de las oficinas en los países para fomentar la igualdad entre los géneros. Las evaluaciones de los programas del PNUD por países han señalado la fragilidad del mecanismo de género de las oficinas en los países. Aunque sus intenciones declaradas sobre la igualdad entre los géneros eran buenas, el programa regional no consiguió asignar unos recursos humanos acordes a sus objetivos y necesarios para superar la reducida capacidad de las oficinas en los países para incorporar la perspectiva de género.

58. Conclusión 6: la puesta en marcha tardía de muchas iniciativas y la naturaleza fragmentada de algunas intervenciones limitaron el avance global del programa regional hacia los resultados previstos. El corto plazo resultante para las intervenciones no se ajustó a las necesidades de desarrollo de capacidades a largo plazo de las instituciones regionales. No obstante, el programa realizó algunas contribuciones útiles hacia los resultados previstos del programa, especialmente en el caso de las iniciativas a más largo plazo.

59. Los retrasos en el inicio de muchas de las iniciativas del programa regional hasta finales de 2009 o 2010 limitaron el plazo de consecución de los resultados en materia de desarrollo. Los retrasos se debieron en parte a una consulta insuficiente con los interesados durante el desarrollo del programa regional, siendo necesaria una fase de consultas más prolongada para las iniciativas individuales, y en algunos casos se agravaron por demoras en la contratación. Algunos proyectos como el apoyo a las negociaciones de contratos y al desarrollo agroempresarial, iniciados durante el programa anterior o al comienzo del programa actual, tuvieron una supervisión defectuosa y arrojaron resultados escasos. A pesar de su breve período de funcionamiento, otras iniciativas han realizado contribuciones importantes. Por ejemplo, el proyecto regional sobre el VIH y el SIDA estableció unos cimientos útiles para un mayor fortalecimiento de las respuestas regionales ante esta enfermedad, así como para la derogación de las leyes discriminatorias que obstaculizan el acceso al tratamiento, la atención y el apoyo. Aunque dieron comienzo de manera tardía, la ejecución de iniciativas relacionadas con la seguridad humana obtuvieron algunos resultados que pueden servir de base en el siguiente programa regional. Las iniciativas que aprovecharon las intervenciones previas llevadas a cabo durante el anterior programa regional (Marco de Cooperación Regional 2002-2007), como el apoyo a las iniciativas energéticas en África Occidental, a las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM, al MAEP y a la NEPAD, contribuyeron de manera útil a los resultados previstos.

60. Conclusión 7: la ausencia de un marco programático claro, la fragilidad de la comunicación y la escasa supervisión, evaluación y presentación de informes han causado un perjuicio al PNUD, toda vez que los resultados del programa regional no han sido registrados, compartidos, notificados o comunicados de manera clara.

61. El actual marco del programa y los marcos de los resultados de los proyectos tratan de capturar realidades complejas cuando las intervenciones en un ámbito contribuyen a los resultados en otro. Este enfoque puede ser teóricamente válido, pero en la práctica conduce a un documento poco manejable. El marco resultante, con 17 resultados, mucho de los cuales se solapan en la esencia y con componentes del programa que contribuyen a diferentes resultados, ha sido difícil de utilizar como herramienta estratégica de comunicación. Además, la presentación de informes sobre múltiples resultados no sólo ha sido escasa, sino que tampoco ha capturado correctamente la labor sinérgica o la labor convergente en cuestiones emergentes clave.

62. La presentación de informes de resultados fue dispersa y normalmente se limitó a enumerar las actividades realizadas, con poca información sobre cómo los resultados de las actividades contribuían a avanzar hacia los resultados previstos. Los indicadores en el marco de resultados original, con sus bases de referencia y metas incoherentes, apenas han sido utilizados para hacer un seguimiento de los avances. Las evaluaciones del proyecto suministraron algunos análisis útiles de las contribuciones a los resultados a escala del proyecto, pero no están disponibles para todas las esferas del programa. La única evaluación de resultados que intentó abarcar todos los resultados del programa al mismo tiempo fue incapaz de ofrecer una evaluación en profundidad de los avances en relación con ninguno de los resultados.

63. En consecuencia, los resultados del programa no son objeto de una comunicación clara a nivel interno a través del informe anual orientado a los resultados, ni tampoco externamente mediante el sitio web público del PNUD, y los logros del PNUD a escala regional no han sido tan visibles como podrían serlo. Esto debilita la responsabilidad del sector público y podría dañar la imagen del PNUD como asociado fiable a los ojos de los donantes o de otros interesados.

64. Conclusión 8: debido a que la supervisión, el aprendizaje, la gestión de los conocimientos y la comunicación han sido defectuosos, el potencial del programa regional y de los Centros Regionales de Servicios para funcionar como centro regional de conocimientos se ha realizado sólo de manera parcial.

65. El programa regional del PNUD ha generado productos del conocimiento de alta calidad como el *Africa Human Development Report 2012* y ha colaborado con otras organizaciones en la elaboración de otros productos, como los informes sobre los avances en materia de ODM en África y la *African Economic Outlook*. Los equipos regionales también contribuyeron a la elaboración de productos mundiales como el informe *Regional Integration and Human Development: A Pathway for Africa* y *Trade and Human Development: A Practical Guide to Mainstreaming Trade*. Los equipos regionales también produjeron gran número de otros documentos de investigación y de políticas, herramientas y directrices cuya divulgación fue desigual. Además, los equipos regionales obtuvieron conocimientos y experiencias en un país para apoyar la promoción y las actividades en otros países a través, por ejemplo, de la aplicación de los marcos para acelerar el logro de los

ODM y los programas de plataformas multifuncionales. El programa regional usó los conocimientos especializados del programa mundial y generó por su parte conocimientos que han sido compartidos a escala planetaria. Por ejemplo, en el caso del VIH y el SIDA, aprovechó los conocimientos a nivel mundial para asesorar a los países de la SADC sobre el uso de los Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) para acceder a suministros sostenibles de medicamentos a un coste más bajo. El programa regional generó conocimientos sobre la integración del VIH y las cuestiones de género en las evaluaciones del impacto ambiental, y esta experiencia se ha compartido a escala mundial para permitir su aplicación en otras regiones. Sin embargo, en muchos casos, el conocimiento y la experiencia no se ponen en común, ya que los mecanismos para favorecer el intercambio de conocimientos y experiencias y para supervisar los resultados del apoyo regional a las oficinas en los países y a los programas por países con el fin de reforzar el análisis de la experiencia adquirida siguen siendo insuficientes.

V. Recomendaciones

66. Recomendación 1: el programa regional debería seguir centrándose en intervenciones en las que un enfoque regional proporcione el mayor valor añadido. Se debería conceder la máxima prioridad a las iniciativas estratégicas, desarrolladas previa consulta con otros asociados de las Naciones Unidas, que refuercen la capacidad de las instituciones regionales y que apoyen la aplicación de sus marcos prioritarios. En el caso de los programas multinacionales, el programa regional debería centrarse fundamentalmente en el suministro de experiencia, la facilitación de intercambios transnacionales y la gestión de los conocimientos, con unos programas por países que realicen actividades nacionales o subnacionales. Si resulta oportuno que el programa regional realice actividades a escala del país, esto debería llevarse a cabo en estrecha colaboración con las oficinas en los países, con vistas a incorporar a la larga estas actividades en los programas por países.

67. Dados sus recursos limitados, el programa regional debería seguir centrándose en intervenciones en las que un enfoque regional proporcione el mayor valor añadido. El programa regional debería, previa consulta con otros asociados de las Naciones Unidas, conceder la máxima prioridad a las iniciativas estratégicas que refuercen la capacidad de las instituciones regionales y las apoyen para desarrollar y aplicar los marcos, las políticas y los programas prioritarios (un ejemplo entre muchos del trabajo del programa actual es el apoyo a la Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza) y para promocionar a alto nivel cuestiones pertinentes para la región (como el *Africa Human Development Report*). El programa regional puede complementar estas iniciativas con intervenciones a escala nacional para apoyar a los Estados Miembros a la hora de ejecutar estos programas regionales. Por ejemplo, en el marco del programa actual, en el ámbito del VIH y el SIDA, el programa regional ha trabajado con la SADC a escala regional y con los Estados Miembros a escala nacional sobre cuestiones específicas prioritarias identificadas con la SADC. Como segunda prioridad, el programa regional debería abordar cuestiones preocupantes para múltiples países, cuando un enfoque regional suponga ventajas sobre los enfoques de los países individuales. Esto puede incluir, por ejemplo, la prestación de servicios especializados de

asesoramiento técnico a varios países (por ejemplo, el Polo de Dakar en el marco del programa actual) o iniciativas que traten cuestiones transfronterizas, como la gestión de los recursos naturales.

68. En el caso de los programas multinacionales, generalmente las funciones primordiales del programa regional deberían ser el suministro de conocimientos y directrices técnicos, una gestión de los conocimientos que incluya la facilitación de los intercambios transfronterizos de experiencias, y la supervisión de los avances en temas específicos relativos a la intervención y en la codificación y el intercambio de experiencias, mientras los programas por países realizan actividades a escala nacional o subnacional. Por ejemplo, cualquier actividad futura del programa regional relativa al empleo juvenil podría centrarse en cuestiones regionales (como en la labor del programa actual con la CEDEAO en torno a un plan de acción de empleo juvenil) y en reunir a los países para compartir experiencias sobre la promoción de este tipo de empleo, dejando a los programas por países las iniciativas para promover el empleo a escala comunitaria. Pueden registrarse casos en los que resulte apropiado que el programa regional apoye directamente las actividades a escala nacional, como al experimentar una actividad o un enfoque nuevos que todavía no pueda ser incorporado en los programas por países. Estas actividades deberían desarrollarse en estrecha colaboración con las oficinas en los países, con vistas a incorporar finalmente estas actividades en los programas por países.

69. Recomendación 2: la Dirección Regional de África debería desarrollar una estrategia orientada al logro de resultados para la colaboración con las instituciones regionales.

70. Basándose en análisis realizados por varias intervenciones regionales durante el actual programa regional, así como por diferentes asociados, la Dirección Regional de África debería llevar a cabo un análisis sistemático estratégico de las instituciones regionales para detectar sus fortalezas, debilidades y oportunidades de colaboración con el PNUD, así como revisar más profundamente los resultados alcanzados y la experiencia adquirida a través de la labor del PNUD hasta la fecha con las instituciones regionales. Sobre esta base, la Dirección Regional de África debería desarrollar una estrategia para la colaboración con instituciones regionales, incluidos los mecanismos para las consultas sistemáticas entre el PNUD y la institución regional, y entre las dependencias del PNUD que trabajan con esa misma institución. Este marco de colaboración debería estar orientado al logro de resultados y ser flexible al mismo tiempo, permitiendo al programa regional responder con rapidez cuando surjan oportunidades para reforzar una institución regional sin perder de vista los resultados previstos a los que deberían contribuir las intervenciones.

71. Recomendación 3: el programa y los proyectos regionales deberían estar diseñados desde el inicio en consulta con los interesados, en especial la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y, en la medida de lo posible, los gobiernos nacionales y las oficinas en los países, para garantizar la implicación.

72. En vista de los retos a los que hizo frente el programa regional durante los años iniciales del período del programa, provenientes en parte de una consulta insuficiente con los interesados durante el diseño del programa y de algunas iniciativas, la Dirección Regional de África debería diseñar una estrategia para el desarrollo del siguiente programa regional y sus proyectos constitutivos que

garantice la consulta adecuada con los interesados regionales y nacionales para generar implicación, y que promueva la colaboración continua y duradera en esferas estratégicas. Además de esta consulta con los asociados, la Dirección Regional debería involucrar al personal del PNUD, como los asesores regionales y otros miembros del equipo del Centro Regional de Servicios así como los equipos de las oficinas en los países, durante la formulación para reforzar la implicación interna en el programa global, facilitar un inicio más eficiente e identificar desde el primer momento el potencial de colaboración en las distintas prácticas durante la ejecución del nuevo programa.

73. Recomendación 4: con respecto a sus iniciativas y proyectos estratégicos, el programa regional debería mejorar su enfoque y articular en el Documento sobre el Programa Regional un número limitado de resultados y productos. Además, la Dirección Regional de África debería plantearse la identificación de algunos temas unificadores intersectoriales altamente pertinentes para África durante los años venideros que puedan integrarse en las intervenciones para proporcionar una coherencia y una visibilidad adicionales al programa.

74. Al desarrollar el programa regional y sus iniciativas estratégicas constitutivas, la Dirección Regional de África debería, como ya se recomendó en la *Evaluación del segundo marco de cooperación regional para África 2002-2006* del PNUD, definir un número limitado de resultados y productos. Esto aportará visión y facilitará la ordenación de las intervenciones según prioridades. También facilitará la supervisión, el aprendizaje, la gestión de los conocimientos y la comunicación de los resultados del programa. Al mismo tiempo la Dirección Regional podría plantearse la identificación de un número reducido de temas intersectoriales unificadores altamente pertinentes para África que puedan integrarse en las intervenciones en las distintas esferas prioritarias. La identificación e incorporación de dichos temas intersectoriales aportará una coherencia y una visibilidad mayores al programa. También fomentará el intercambio de ideas y la colaboración en distintas actividades. El nuevo programa regional debería incluir un marco de supervisión y evaluación con unos indicadores claros y unas bases de referencia y unas metas coherentes, así como un plan de evaluaciones de las iniciativas estratégicas.

75. Recomendación 5: con respecto a los servicios técnicos y de asesoramiento, las direcciones de políticas mundiales y la Dirección Regional de África del PNUD deberían garantizar una estrategia integrada para la prestación de servicios regionales de asesoramiento y de apoyo técnico a las oficinas en los países, que resulten muy necesarios. La dirección debería supervisar el efecto de los servicios prestados por los asesores regionales y adoptar decisiones fundamentadas en la necesidad y la eficacia del apoyo ofrecido a las oficinas en los países para lograr los resultados en materia de desarrollo.

76. Con respecto a los servicios técnicos y de asesoramiento, el PNUD y la Dirección Regional de África deberían garantizar una estrategia integrada para la prestación de los servicios regionales necesarios de asesoramiento y apoyo técnico a las oficinas en los países para respaldar los programas por países. Teniendo en cuenta las grandes necesidades de las oficinas en los países en cuanto a apoyo técnico y la limitación de recursos disponibles a tal fin, resulta imperativo establecer una responsabilidad clara y un mecanismo de rendición de cuentas para asignar servicios de apoyo de manera estratégica en los distintos países y áreas

técnicas. Con este objetivo, debería quedar claro que todos los asesores regionales, con independencia de la fuente de financiación, son responsables de la gestión del Centro Regional de Servicios. La dirección debería supervisar el efecto de los servicios prestados por los asesores regionales y adoptar decisiones fundamentadas en la necesidad y la eficacia del apoyo prestado a las oficinas en los países para lograr los resultados en materia de desarrollo. A más largo plazo, los grados y los tipos de conocimientos especializados de estos asesores deberían ajustarse con arreglo al mismo criterio. La dirección también podría plantearse el estudio del mecanismo de colaboración utilizado por el Centro Regional para Asia y el Pacífico con sus oficinas en los países.

77. Recomendación 6: la Dirección Regional de África, la Dirección de Políticas de Desarrollo y la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación deberían reforzar la supervisión y el seguimiento del Centro Regional de Servicios en cuanto al aprendizaje, la gestión de los conocimientos y la eficacia.

78. Los Centros Regionales de Servicios y el programa regional presentan un enorme potencial para ampliar su función de aprendizaje y de gestión de los conocimientos. Los equipos de los Centros Regionales de Servicios deberían realizar un seguimiento más sistemático y supervisar los resultados de sus intervenciones a escala nacional. Además, los equipos regionales pueden llevar a cabo un seguimiento de las diferentes intervenciones de los programas por países en ámbitos de especial interés regional, con el fin de reforzar la comprensión de qué iniciativas conducen a resultados y en qué contextos. Esto permitirá a los equipos regionales adaptar mejor sus servicios de asesoramiento y compartir sus análisis y la experiencia adquirida con instituciones y países de la región, así como realizar contribuciones a productos del conocimiento regionales y mundiales.

79. Recomendación 7: la Dirección Regional de África, a través del programa regional, debería perfeccionar el desarrollo y la divulgación del conocimiento y de los productos del conocimiento regionales.

80. Para reforzar más su función en materia de gestión de los conocimientos, la Dirección Regional de África y el programa regional deberían ayudar a los proyectos regionales y a las oficinas en los países a identificar experiencias y lecciones aprendidas que debieran ser documentadas, así como los mejores modos de divulgar esta información no sólo en forma de publicaciones sino también a través de otros medios de difusión como las redes sociales, el aprendizaje electrónico y los videoclips, según proceda. Los productos del conocimiento deberían exponerse y publicarse con rapidez en los sitios web correspondientes del PNUD, y también deberían ofrecerse, en la medida de lo posible y si procede, en francés y en inglés. Los productos del conocimiento pueden diseñarse para reforzar las sinergias del programa y determinados mensajes, por ejemplo, elaborando informes sobre el desarrollo humano en África sobre uno o más de los temas unificadores del programa, o implicando a los equipos regionales pertinentes en la conceptualización y el desarrollo de dichos productos del conocimiento. El programa regional debería supervisar la divulgación y el uso de diferentes productos para perfeccionar continuamente su estrategia de gestión de los conocimientos.