



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para
el Desarrollo y del Fondo de
Población de las Naciones Unidas**

Distr. general
6 de noviembre de 2000
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2001

Nueva York, 29 de enero a 6 de febrero de 2001

Tema 3 del programa provisional

Marcos de cooperación con los países y asuntos conexos

Informe del examen correspondiente al Yemen*

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción	1	2
I. El contexto nacional	2	2
II. El marco de cooperación con el país	3–10	2
III. Ejecución de los programas	11–17	3
IV. Apoyo del PNUD a las Naciones Unidas.	18–20	5
V. Gestión de los programas	21–29	6
Anexo.		
Resumen financiero		9

* El presente informe contiene un resumen de las conclusiones del examen. Se puede solicitar a la secretaría de la Junta Ejecutiva el texto completo en el idioma en que se presentó.

Introducción

1. En febrero y marzo de 2000 se llevó a cabo el examen del primer marco de cooperación para el Yemen, que comprendió la celebración de consultas de alto nivel. Las observaciones respecto de la ejecución de los programas están agrupadas por esferas prioritarias, y en cada caso se presentan las conclusiones, las recomendaciones correspondientes y las medidas convenidas por el PNUD y el Gobierno.

I. El contexto nacional

2. Desde 1997 el Yemen ha progresado considerablemente en la aplicación de reformas económicas e institucionales, el establecimiento de procesos democráticos y el mejoramiento de los indicadores macroeconómicos. Sin embargo, el número de personas que viven en la pobreza va en aumento. El apoyo del PNUD sigue centrado en ayudar a resolver la mayoría de los problemas fundamentales del desarrollo que se ponen de relieve en el plan quinquenal nacional de desarrollo (1996–2000). El PNUD está dispuesto a desempeñar un papel clave en la coordinación del apoyo de los donantes a la elaboración del próximo plan quinquenal.

II. El marco de cooperación con el país

Conclusiones

3. En el marco de cooperación con el país, elaborado y aprobado en 1997, se introdujo el enfoque programático del PNUD y se aplicó cabalmente la modalidad de ejecución nacional. Estos dos mecanismos ayudaron a fortalecer el proceso de elaboración de los programas al contribuir a que las dependencias estatales se identificaran en mayor medida con los programas y al proporcionar un marco que permitió lograr una estrecha coordinación con los donantes y una eficaz movilización de recursos. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), así como la mayoría de los principales organismos de desarrollo de las Naciones Unidas, colaboran en diversas capacidades con el PNUD en los programas del marco de cooperación. En el período que abarca el examen se movilizaron recursos complementarios por un valor aproximado de 47 millones de dólares, que se combinaron con los presupuestos para los programas y una considerable financiación paralela.

4. El marco de cooperación se centró en cuatro esferas básicas: la ordenación de los recursos naturales, la erradicación de la pobreza y la generación de empleo, la capacidad de gestión de los asuntos públicos y la reforma institucional, y las actividades para hacer frente a los desastres. Los programas del marco de cooperación siguen siendo fundamentales para las aspiraciones de desarrollo del Yemen. En las esferas clave de la gestión de los asuntos públicos, la erradicación de la pobreza y la ordenación de los recursos naturales, las actividades del marco de cooperación revisten hoy en día aun más importancia que cuando se estaba elaborando el marco.

5. El objetivo del PNUD en lo que respecta a la ordenación de los recursos naturales ha sido establecer órganos normativos intersectoriales encargados de formular y coordinar políticas y abordar problemas complejos, tales como la protección del medio ambiente y la gestión de los recursos hídricos, que plantean una amenaza al futuro desarrollo y la calidad de vida en el Yemen.

6. El apoyo del marco de cooperación a la reducción de la pobreza se orientó principalmente hacia el mejoramiento de las políticas, las estadísticas y los sistemas de vigilancia de la pobreza, y las políticas laborales y los sistemas de información sobre el mercado de trabajo, así como la creación de un entorno propicio para las microempresas y la promoción de planes de desarrollo local basados en la comunidad.

7. En la esfera de la gestión de los asuntos públicos y la reforma institucional, el PNUD ha procurado aumentar la eficiencia de la Oficina del Primer Ministro y del Gabinete para apoyar las reformas administrativas y de la administración pública, la descentralización y la planificación estratégica y regional, así como para mejorar los procedimientos parlamentarios y apoyar el proceso electoral.

8. En cuanto a las actividades para hacer frente a los desastres, el marco de cooperación tuvo como objetivo establecer un organismo nacional para la preparación y la gestión de esas actividades, que se ocupara de coordinar la aplicación del plan nacional de socorro y mitigación en casos de desastre.

Recomendaciones

9. Se debería establecer un grupo de trabajo del marco de cooperación que incluyera a representantes del Departamento de Cooperación Internacional del Ministerio de Planificación y Desarrollo, a los jefes y directores de los principales equipos y programas, y a los equipos de los programas del PNUD. Ello contribuiría a asegurar una ejecución sin tropiezos de todos los programas y a superar los principales obstáculos que impiden realizar las actividades en los plazos previstos.

Medidas convenidas

10. El Gobierno y el PNUD han acordado establecer un grupo de trabajo bajo la dirección del Departamento de Cooperación Internacional. El grupo de trabajo se ocupará de cuestiones prácticas de gestión e información pertinentes al marco de cooperación en su conjunto.

III. Ejecución de los programas

Conclusiones

Resultados técnicos convincentes

11. La experiencia técnica del personal técnico nacional y de los asesores y consultores internacionales ha resultado inestimable. En la esfera de mitigación de la pobreza y medios de vida sostenibles, la intervención del PNUD ha sido decisiva para el establecimiento de un sistema de información y vigilancia de la pobreza y la preparación de un marco para el plan de acción nacional para la erradicación de

la pobreza. Estos son dos elementos esenciales del segundo plan nacional de desarrollo y del documento de estrategia para la reducción de la pobreza. El programa de ordenación de los recursos hídricos alcanzó importantes logros, como la elaboración de una estrategia nacional de recursos hídricos, una política de irrigación y un plan de ordenación de los recursos hídricos para una ciudad importante. También se patrocinaron programas de capacitación para fortalecer la capacidad nacional y se ayudó a establecer un sistema de vigilancia hidrológica y bases de datos hidrológicos. Por fin han entrado en vigor varias leyes básicas en esferas importantes, tales como la administración local y la ordenación de los recursos hídricos. También se han establecido sistemas de información, incluida la capacidad nacional para elaborarlos, utilizarlos y mantenerlos, en las esferas fundamentales de los recursos hídricos y de tierras, la diversidad biológica, la administración pública y el empleo de la mujer. En las esferas de la erradicación de la pobreza y la ordenación de los recursos naturales, se vienen realizando con éxito actividades de desarrollo comunitario, movilización social y desarrollo de las empresas a nivel de la comunidad. Se están estableciendo fondos rotatorios para prevenir la descapitalización.

Colaboración

12. Las relaciones de colaboración entre el PNUD y otros organismos de las Naciones Unidas son relativamente sólidas. Los programas del PNUD han atraído una cooperación, una participación en la financiación de los gastos y una financiación paralela considerables por parte de otros organismos de las Naciones Unidas y de organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo. Los programas han conseguido una cooperación y un apoyo financiero importantes. Los grupos temáticos y de trabajo vienen desempeñando una activa labor, sobre todo en las esferas del VIH/SIDA, las cuestiones de género y los recursos hídricos. Prácticamente ha finalizado la armonización de la programación entre los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas y ya está en marcha el proceso de evaluación común del país del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

13. Son notables el nivel, el alcance y la diversidad de la cooperación entre los organismos de desarrollo en el contexto de los programas del marco de cooperación con el país. En lo que respecta al medio ambiente y los recursos hídricos, el PNUD recibe asistencia externa de los Países Bajos y colabora estrechamente con el Banco Mundial. También se beneficia de la participación en los programas del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Centro Internacional de Investigaciones Agrícolas en Zonas Áridas (ICARDA), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). Las actividades en materia de gestión de los asuntos públicos y reforma institucional entrañan la cooperación entre el PNUD y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la asistencia del Reino Unido, así como de diversas organizaciones privadas internacionales. El programa sobre la pobreza utiliza en forma directa, como organismos de ejecución, a organismos de las Naciones Unidas tales como la FAO, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), que prestan asistencia técnica en materia de organización de la comunidad, desarrollo de la pequeña empresa y

planificación urbana. El Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) es el organismo donante y de ejecución de un subprograma de viviendas de bajo costo. El PNUD trabaja paralelamente al Banco Mundial, el FMI y otros donantes para ayudar al Gobierno a elaborar su estrategia y su plan de acción para la erradicación de la pobreza.

Promoción

14. Se viene realizando una intensa labor de promoción en las esferas de la incorporación de una perspectiva de género y del VIH/SIDA. El Gobierno ha nombrado a coordinadores de las cuestiones de género en los principales ministerios. La publicación en 1999 del informe nacional sobre el desarrollo humano ha sido un importante instrumento de promoción y una base para el diálogo político.

Sostenibilidad

15. La introducción del enfoque programático y de la modalidad de ejecución nacional ha hecho recaer gran parte de las responsabilidades y de la gestión cotidiana de los subprogramas en las instituciones nacionales, los jefes de los equipos nacionales y los coordinadores y directores de los programas. La mayoría de las actividades tienen por objeto ayudar al Gobierno a establecer una base legislativa, elaborar los sistemas de información y los datos necesarios para la planificación y la ejecución, mejorar la capacidad técnica y de gestión de los organismos estatales y habilitar a las comunidades para que continúen sus propias actividades empresariales y de desarrollo. La capacidad del Gobierno para realizar una gestión, una vigilancia y una evaluación minuciosas de los programas seguirá siendo probablemente limitada debido a restricciones presupuestarias y de recursos humanos. Sin embargo, el hecho de que el PNUD financie las dependencias de coordinación de programas no contribuye a la sostenibilidad a largo plazo.

Recomendaciones

16. Teniendo en cuenta esos importantes resultados, no se formuló ninguna recomendación concreta. Sin embargo, la aplicación de las recomendaciones que figuran en la parte V contribuiría considerablemente a mejorar la ejecución de los programas, eliminando contratiempos y demoras.

Medidas convenidas

17. No se llegó a un acuerdo respecto de la adopción de medidas concretas en relación con esta sección; sin embargo, las medidas convenidas que figuran en la sección anterior y en la parte V guardan relación directa con la ejecución de los programas.

IV. Apoyo del PNUD a las Naciones Unidas

Conclusiones

18. El Representante Residente del PNUD se desempeña como Coordinador Residente de las Naciones Unidas, además de cumplir las funciones de coordinador de la asistencia humanitaria, oficial de seguridad designado de las Naciones Unidas y representante de las organizaciones de las Naciones Unidas que no tienen representación en el Yemen. No se ha establecido una Casa de las Naciones Unidas en Sana. El PNUD comparte un edificio con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y las oficinas del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) están situadas enfrente. La decisión adoptada hace varios años de no establecer una Casa de las Naciones Unidas se basó en consideraciones de costos. Todos los organismos de las Naciones Unidas comparten los servicios de seguridad y la administración del dispensario, que constituyen elementos importantes en las condiciones actuales. El PNUD presta una amplia gama de otros servicios, por ejemplo, facilita la aprobación de personal por el Gobierno, el despacho de aduanas, etc. Numerosos organismos que no están representados en el Yemen realizan actividades en el país y requieren la asistencia y la representación del PNUD. El PNUD ha previsto iniciar el proceso para recuperar esos gastos de los organismos, de conformidad con las nuevas normas de las Naciones Unidas.

Recomendaciones

19. El PNUD debe prestar especial atención a la recuperación de los gastos relacionados con los servicios y el apoyo prestados por la oficina del PNUD a otros organismos de las Naciones Unidas.

Medidas convenidas

20. El PNUD examinará periódicamente la posibilidad de establecer una Casa de las Naciones Unidas teniendo en cuenta la evolución de mercado de bienes raíces y las necesidades de los organismos. La oficina del PNUD en el Yemen también ha previsto iniciar el proceso de recuperación de los gastos relacionados con la representación de otros organismos de las Naciones Unidas y la prestación de servicios a ellos.

V. Gestión de los programas

Conclusiones

Enfoque programático

21. La introducción del enfoque programático y la aplicación cabal de la modalidad de la ejecución nacional contribuyeron positivamente a la formulación de los programas, la adopción de los programas como propios por el Gobierno, la movilización de recursos y la coordinación de la asistencia de los donantes. Sin embargo, en la aplicación del enfoque programático se enfrentó, y en muchos casos se logró superar, una comprensible resistencia de parte de aquellos acostumbrados a un enfoque más vertical a la hora de abordar cuestiones sectoriales y a una mayor independencia en la administración de asistencia para el desarrollo. En el Yemen, los programas del marco de cooperación con el país no se pudieron poner en marcha

rápidamente debido a su complejidad, al gran número y a la diversidad de agentes institucionales, a los numerosos procedimientos y relaciones institucionales que debían determinarse en detalle y al desconocimiento del nuevo enfoque.

Ejecución nacional

22. Es difícil aplicar la modalidad de la ejecución nacional por primera vez en un país menos adelantado con capacidades limitadas. Transcurridos ya casi dos años, esta tarea aún se ve afectada en el Yemen por factores tales como la falta de acuerdo respecto del concepto de ejecución nacional, la falta de una comprensión general de dicho concepto y la falta de claridad respecto de las funciones de las diversas instituciones, sobre todo de las dependencias que se ocupan de coordinar los programas de ejecución nacional.

Movilización de recursos

23. La movilización de recursos complementarios por el Gobierno y el PNUD para los programas del marco de cooperación con el país ha tenido resultados extraordinarios. Sin embargo, será difícil mantener ese nivel en el futuro. La oficina del PNUD en el Yemen tiene pocos recursos para facilitar esos esfuerzos. Por ejemplo, no tiene folletos sobre sus programas ni un sitio en la Web en el que se pueda obtener información sobre el PNUD y su programa en el Yemen, ni resúmenes actualizados sobre las actividades de ejecución del programa, ni un boletín, ni información sobre programas similares en otros países de la región árabe, etc. El atraso en los pagos del Gobierno por concepto de participación en la financiación de los gastos a los que el Gobierno se ha obligado en los documentos de apoyo a los programas, han afectado la ejecución de los programas y empezado a ponerla en peligro, habida cuenta de que dicha contribución forma parte integrante de los presupuestos de los programas.

Recomendaciones

24. Se debe emprender una amplia evaluación de la modalidad de ejecución nacional. Las partes interesadas deben evaluar la experiencia adquirida en el Yemen durante estos dos difíciles años de ejecución y aprovechar la experiencia obtenida en el marco de otros programas del sistema del PNUD. Este proceso debería realizarse bajo la dirección de un consultor internacional con experiencia en cuestiones y sistemas de gestión relacionados con la ejecución nacional. El proceso entraña un repaso de los conceptos básicos de ejecución nacional y de las funciones y responsabilidades de los principales participantes. También supone la determinación y la solución de las deficiencias en los procedimientos vigentes de pago, desembolso y reembolso, así como en la presentación de informes y la oficialización, codificación, legalización y difusión de requisitos detallados relativos a todos los aspectos de la gestión financiera, la presentación de informes financieros, la administración de personal y las adquisiciones.

25. El Gobierno y el PNUD deben resolver el problema de la falta de disponibilidad de los fondos de participación en la financiación de los gastos para los programas del marco de cooperación con el país, que se prevén en los presupuestos que figuran en los documentos de apoyo a los programas. De no resolverse ese problema, se producirán demoras considerables en la ejecución de los programas, sobre todo en sus últimos años. Si no se dispone de esos fondos, y en

vista de que los fondos para programas del PNUD también han disminuido, será necesario volver a examinar los presupuestos y las actividades de los programas y recortarlos si fuera necesario.

26. Es preciso mejorar la estrategia de movilización de recursos del PNUD. Su importancia se debe a que proporciona un mecanismo para motivar y preparar a todo el personal de los programas para que contribuyan a movilizar recursos. En el Yemen, donde hay tantas oportunidades y donde la magnitud de las actividades del PNUD y los planes de gobierno dependen de los recursos que se logre movilizar, ésta debería ser una tarea prioritaria de la oficina del PNUD en el país.

27. Este año se llevarán a cabo las evaluaciones previstas de los programas. Sólo con estos exámenes a fondo se puede asegurar una evaluación técnica adecuada de los progresos alcanzados en la ejecución de los programas, sus efectos y su sostenibilidad y complementar la evaluación estratégica que se realiza en el examen del programa del país. Un importante resultado ha sido la evaluación de las actividades del programa destinadas a abordar cuestiones de género y la medida en que éstas entorpecen o impulsan el progreso de los programas. Estas evaluaciones facilitan la determinación de los efectos de determinados logros de los programas.

28. Se deben llevar a cabo las contrataciones previstas y la reorganización de la oficina del PNUD en el Yemen en las esferas de las operaciones y la planificación estratégica, y se debe realizar un examen exhaustivo de las funciones de la oficina en el país a fin de determinar la distribución óptima de los recursos de personal.

Medidas convenidas

29. El Gobierno y el PNUD aprobaron las presentes recomendaciones en materia de gestión y acordaron una estrategia de seguimiento para definir las responsabilidades y el calendario de las actividades.

Anexo

Resumen financiero

País: Yemen

Período del marco de cooperación con el país: 1997–2001

Período abarcado por el examen del país: 1997–1999

(En miles de dólares EE.UU.)

<i>Recursos ordinarios</i>	<i>Monto asignado al marco de cooperación con el país</i>	<i>Monto previsto para el período que se examina</i>	<i>Gastos estimados para el período que se examina</i>
Saldo estimado de la CIP arrastrado del ejercicio anterior	10 347	10 347	10 347
TRAC 1.1.1 y TRAC 1.1.2 (67% de TRAC 1.1.1)	31 000	18 600	11 453
TRAC 1.1.3	1 986	500	267
Otros recursos	250	150	197
Apoyo a la elaboración de políticas y programas y apoyo a los servicios técnicos	890	817	370
Subtotal	44 473	30 414	22 633
<i>Otros Recursos</i>	<i>Monto establecido para el marco de cooperación con el país</i>	<i>Monto habilitado para el período que se examina</i>	<i>Gastos estimados para el período que se examina</i>
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	3 570	1 878	1 836
Participación de terceros en la financiación de los gastos	9 158	4 492	1 520
Fondos para el desarrollo sostenible			
FMAM	5 234	5 683	4 821
Fondos, fondos fiduciarios y otros recursos			
VNU		330	314
FNUDC	9 000	4 200	3 927
Iniciativa de Estrategias para la pobreza		10	10
Subtotal	29 962	16 593	12 428
Total general	71 435	47 007	35 061

Abreviaciones: CIP = cifra indicativa de planificación; FMAM = Fondo para el Medio Ambiente Mundial; FNUDC = Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización; TRAC = Cuenta del objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos; VNU = Voluntarios de las Naciones Unidas.