



**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
9 de diciembre de 2020
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2021

Nueva York, 1 a 4 de febrero de 2021

Tema 6 del programa provisional

Evaluación

Evaluación de la contribución del PNUD a la respuesta a la crisis de los refugiados sirios y la promoción de un enfoque integrado de la resiliencia

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes	2
II. Alcance y escala del programa del PNUD	3
III. Constataciones principales	5
IV. Conclusiones	12
V. Recomendaciones	17



I. Antecedentes

1. Las crisis mundiales de refugiados no solo están aumentando en magnitud, sino que son prolongadas y tienen importantes consecuencias para el desarrollo. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), actualmente hay más de 79,5 millones de personas desplazadas en todo el mundo, la cifra más alta registrada desde que se vienen recopilando estadísticas sobre los refugiados. Como resultado del conflicto sirio, hay 5,6 millones de refugiados en la región, situación que afecta gravemente —por orden del número de refugiados acogidos— a los países vecinos Jordania, el Líbano y Turquía y, en menor medida, Egipto, el Iraq y algunos países de la Unión Europea. Desde 2010, al menos 15 conflictos han generado un aumento considerable del número de refugiados. Otras crisis de refugiados originadas en Myanmar, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, el Sudán, Sudán del Sur y Venezuela (República Bolivariana de), aunque de distinta magnitud respecto a la crisis siria, han ralentizado tanto el ritmo de desarrollo como los esfuerzos para abordar las causas de los conflictos. Además de las importantes necesidades de las poblaciones de refugiados, los países de acogida enfrentan sus propios retos en materia de desarrollo, que son igualmente abrumadores.

2. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presta asistencia a un total de unos 40 países que acogen a refugiados o son países de origen, con el fin de fortalecer los procesos y capacidades gubernamentales para afrontar las consecuencias para el desarrollo de la afluencia de refugiados en las comunidades de acogida; facilitar la inclusión de los refugiados en los planes de desarrollo nacionales, y mejorar las condiciones tanto para los refugiados como para las comunidades de acogida. Con respecto a la respuesta a la crisis de los refugiados sirios, el PNUD ayudó a las autoridades nacionales y locales de los países de acogida, en distintos contextos, a hacer frente a los efectos de la crisis sobre el desarrollo. Junto con el ACNUR, el PNUD coordinó el Plan de Respuesta Regional para los Refugiados (P3R), que ofrecía un marco para las actividades de las Naciones Unidas y otros organismos a nivel regional y nacional, a fin de abordar simultáneamente las cuestiones humanitarias y de desarrollo utilizando un enfoque de resiliencia. Se considera que el P3R es un cambio de paradigma respecto de los planes de respuesta de carácter predominantemente humanitario.

3. La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del PNUD ha evaluado la contribución del PNUD a la respuesta a la crisis de los refugiados sirios y la promoción de un enfoque integrado de la resiliencia. Como parte del plan de trabajo de la OEI aprobado por la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones de 2018, en la evaluación se analizó la contribución del PNUD a la respuesta a la crisis de los refugiados sirios y el P3R en los planos nacional y regional. Si bien la evaluación se centró principalmente en la respuesta a la crisis de los refugiados sirios, para comprender mejor la contribución del PNUD a la respuesta a la situación de los refugiados, en la evaluación también se analizaron el posicionamiento y los enfoques del PNUD en su respuesta a otras crisis de refugiados. Además, se examinó en qué medida el enfoque del PNUD del desarrollo basado en la resiliencia contribuía a reducir la brecha entre la acción humanitaria y el desarrollo, y en qué medida los enfoques del desarrollo basado en la resiliencia han sustentado el marco de respuesta a la crisis de los refugiados sirios, así como otros marcos institucionales y respuestas del PNUD a la situación de los refugiados.

4. La evaluación contribuirá a la consolidación de la respuesta a la crisis de los refugiados sirios, así como a la elaboración de programas y la estrategia institucionales de respuesta a la situación de los refugiados. La evaluación fortalecerá la rendición de cuentas por parte del PNUD a los asociados de los programas mundiales, regionales y nacionales y la Junta Ejecutiva.

5. La evaluación abarcó los programas de respuesta a la crisis de los refugiados sirios en Turquía, el Líbano, Jordania, el Iraq y Egipto correspondientes al período 2015-2019. En la evaluación se analizaron la estructura de coordinación del P3R y las tendencias clave de la respuesta del PNUD en los diferentes países (es decir, los medios de vida y las oportunidades de empleo, la prestación de servicios, la energía y la cohesión social en los países, y el refuerzo de la capacidad nacional). La evaluación abarcó las contribuciones regionales y nacionales del PNUD al P3R en materia de liderazgo, coordinación, alianzas, financiación y promoción, basándose en cuatro evaluaciones independientes de los programas por países que la OEI realizó en 2019 en Turquía, el Líbano, el Iraq y la República Árabe Siria. En el contexto de la evaluación se llevó a cabo un estudio monográfico y una visita sobre el terreno para valorar la respuesta del PNUD a la crisis de los refugiados sirios en Jordania, además de un estudio teórico de la respuesta en Egipto.

II. Alcance y escala del programa del PNUD

6. A lo largo de los años, el PNUD ha contribuido a la respuesta a la crisis de los refugiados en el marco de sus programas de desarrollo y de prevención y respuesta en relación con los conflictos. Las estrategias programáticas del PNUD reforzaron el principio de que la crisis de los refugiados, como problema de desarrollo, requiere una implicación más directa para hacer frente a las consecuencias de los desplazamientos para el desarrollo y soluciones duraderas para los refugiados. En el Plan Estratégico del PNUD para 2018-2021 se reconoció explícitamente que los desplazamientos constituyen un problema incipiente para el que se podrían encontrar soluciones emblemáticas específicas en colaboración con los organismos pertinentes. El Plan Estratégico para 2014-2017 no priorizaba expresamente el apoyo a la respuesta a la situación de los refugiados, aunque lo consideraba en gran medida como parte de los desplazamientos relacionados con el conflicto y la respuesta.

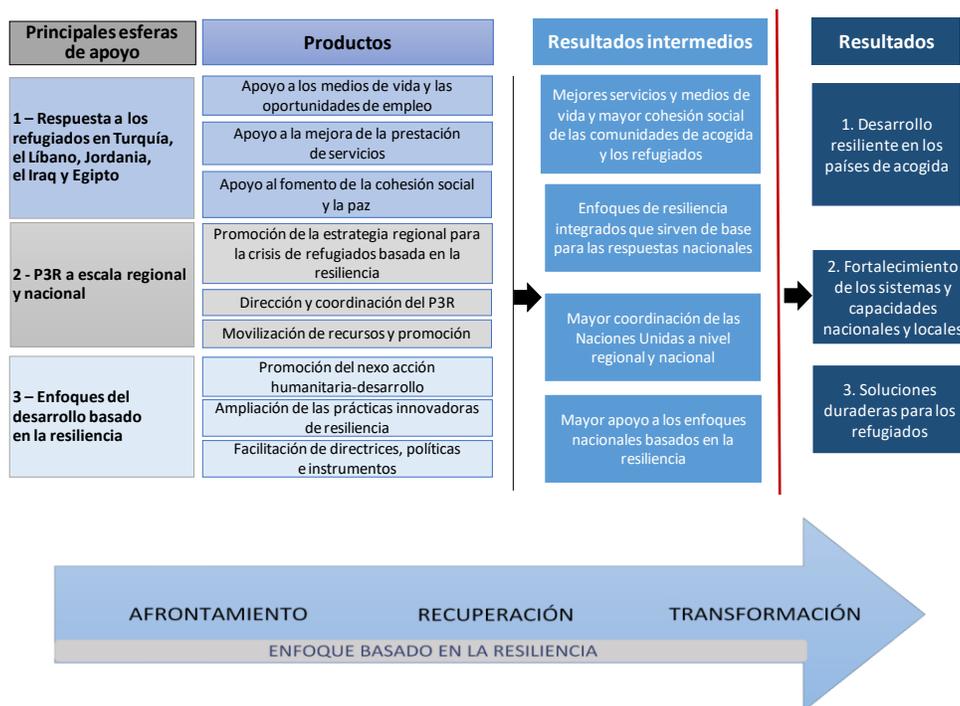
7. A nivel mundial, entre 2011 y 2016, el PNUD tenía 125 proyectos en 39 países relacionados con el desplazamiento de refugiados por valor de 1.300 millones de dólares. En comparación con el gasto del PNUD en desplazados internos, la respuesta relacionada con los refugiados es un componente más pequeño. Al comienzo de las crisis de refugiados, las intervenciones del PNUD abarcan desde el apoyo a la coordinación de la recuperación temprana hasta respuestas integrales basadas en la resiliencia para las comunidades de acogida y los refugiados. Esta labor incluye el apoyo a las funciones básicas del gobierno a nivel local y nacional, la creación de empleo y los medios de vida, la recuperación de empresas, la rehabilitación ambiental, la cohesión social, la prevención de conflictos, la protección y el acceso al estado de derecho y la justicia. A mediano y largo plazo, el PNUD respalda las iniciativas que abordan las causas fundamentales de los desplazamientos forzados y, cuando procede, el retorno y la reintegración de las personas desplazadas.

8. Para responder a la magnitud y el carácter prolongado de la crisis siria, los organismos debían replantearse sus respuestas colectivas humanitarias y de desarrollo y actuar más allá de sus mandatos tradicionales. En este contexto se formuló el enfoque del PNUD del desarrollo basado en la resiliencia para ayudar a las comunidades e instituciones a responder a la mayor demanda y presión (“afrentamiento”), promover la recuperación de los hogares frente a los efectos negativos de la crisis (“recuperación”) y fortalecer los sistemas económicos y sociales a nivel local y nacional para proteger los logros en materia de desarrollo frente a las crisis actuales y futuras (“transformación”). El enfoque de resiliencia tenía por objeto abordar las múltiples dimensiones de la crisis y, como se señaló en numerosas evaluaciones, la prioridad dada al concepto de resiliencia constituía un medio concreto para crear mayores vínculos entre los enfoques humanitarios y de desarrollo. Este enfoque se concibió en consonancia con la Política de las Naciones Unidas sobre la Creación de Empleo, la Generación de Ingresos y la Reintegración en la Sociedad Después de un Conflicto (2009) y se basaba en la necesidad de ocuparse prioritaria y simultáneamente de los refugiados y de las comunidades de acogida para facilitar su recuperación con perspectivas de desarrollo a largo plazo.

9. En 2015 se puso en marcha un plan de respuesta regional estructurado de las Naciones Unidas, el P3R, para responder a la creciente necesidad de un enfoque integrado humanitario y de desarrollo, dado que para entonces era evidente que los refugiados permanecerían en los países de acogida durante un período de tiempo más largo y que se trataba de una crisis prolongada de una magnitud sin precedentes.

10. Las principales actividades del PNUD en respuesta a la crisis de los refugiados sirios consisten en apoyar los medios de vida y el empleo, mejorar la prestación de servicios básicos, fomentar la cohesión social y la paz, promover enfoques basados en la resiliencia y el nexo acción humanitaria-desarrollo, coordinar el P3R a nivel regional y nacional y movilizar recursos para el P3R y las actividades de promoción (véase la figura). Para esta evaluación se elaboró una teoría del cambio. Los gastos del PNUD para la respuesta a la crisis de los refugiados sirios en el período 2014-2018 ascendieron a 317 millones de dólares, y el Líbano tuvo gastos considerablemente más altos en comparación con otros países de acogida de refugiados, incluida Turquía, que es el país que acoge al mayor número de refugiados.

Figura
Organigrama del Grupo de Trabajo Mundial



Fuente: Oficina de Evaluación Independiente del PNUD.

III. Constataciones principales

11. En esta sección se presenta la contribución del PNUD a diferentes esferas de la respuesta a la crisis de los refugiados sirios, sus estrategias y conceptos, así como la puesta en marcha del marco del P3R. También se analizan el posicionamiento y las estrategias del PNUD sobre la base de la evaluación de la respuesta a las crisis de la cuenca del lago Chad, Myanmar (rohinyás) y Venezuela (República Bolivariana de).

A. Respuesta a la crisis de los refugiados sirios

Apoyo a las políticas nacionales y desarrollo de la capacidad institucional

12. El PNUD goza de buena consideración por su contribución al desarrollo y desempeñó una función destacada en la respuesta a la crisis de los refugiados sirios. El PNUD ha respondido a las necesidades de servicios municipales, que eran fundamentales teniendo en cuenta el considerable aumento de la demanda debido a la afluencia de refugiados. Gracias a sus sólidas relaciones de trabajo con las entidades nacionales, el PNUD es considerado por los Gobiernos de los países de acogida como un organismo digno de confianza y al que recurrir. El apoyo al análisis de políticas y el intercambio de conocimientos sirvieron de base para los procesos de reforma y el fortalecimiento institucionales. En todos los países de acogida, la reputación y el alcance del PNUD facilitaron la colaboración con diversas entidades gubernamentales a nivel nacional.

13. Se perdieron varias oportunidades de aprovechar la labor del PNUD a escala subnacional. El PNUD todavía no ha sacado partido de sus ventajas comparativas y experiencia organizativa con vistas a participar en la formulación de políticas. Aún no ha aprovechado la labor que viene realizando desde hace tiempo en el plano municipal para desempeñar un papel más amplio a nivel subnacional y establecer vínculos entre las autoridades locales y nacionales. Las entidades gubernamentales reconocen la relevancia de los enfoques programáticos y de política basados en la resiliencia como el camino a seguir, pero aún no se han promovido modelos de programas sostenibles para responder a las necesidades y prioridades de desarrollo.

El papel del PNUD y su contribución al P3R

14. **P3R: Establecimiento de un precedente.** El P3R logró reunir en un marco común dos aspectos interrelacionados de la respuesta a la crisis de los refugiados sirios: el apoyo humanitario y un enfoque del desarrollo basado en la resiliencia para fortalecer las instituciones, las comunidades y los hogares. El ACNUR y el PNUD merecen reconocimiento por haber elaborado este marco conjunto que va más allá de los límites de sus respectivos mandatos. El PNUD desempeñó un papel fundamental al frente de las Naciones Unidas en la conceptualización del enfoque de resiliencia en la respuesta a las crisis de los refugiados.

15. La flexibilidad del marco del P3R permitió elaborar planes de respuesta nacional específicos para cada contexto. El P3R presentaba limitaciones en cuanto a la medida en que podía facilitar soluciones de desarrollo para mejorar la condición de los refugiados. Un logro fundamental del P3R consistió en reunir a los agentes humanitarios y de desarrollo en una sola plataforma a nivel regional y nacional para atender a las necesidades humanitarias y de desarrollo de los refugiados sirios, las comunidades de acogida afectadas y los sistemas nacionales de Egipto, el Iraq, Jordania, el Líbano y Turquía. El PNUD movilizó a todos los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas para que apoyaran la adopción del enfoque basado en la resiliencia en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹.

16. El apoyo del PNUD a la coordinación del P3R, junto con el ACNUR, tuvo algunos resultados tangibles, entre los que figuran una importante movilización de recursos financieros, una mayor coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas y el intercambio de información para propiciar una respuesta más coordinada entre los diversos agentes. El P3R también ha sido una plataforma eficaz de promoción ante los Gobiernos interesados para fomentar la programación basada en la resiliencia. La asociación entre el PNUD y el ACNUR tiene un enorme potencial para fortalecer la agenda del nexo acción humanitaria-desarrollo. Es preciso que ambos organismos se ocupen de algunas esferas para reforzar esta asociación con vistas a aumentar las contribuciones a las comunidades de acogida y los refugiados.

17. El P3R ha logrado movilizar recursos y, de ese modo, cumplir el compromiso internacional del Gran Pacto, un acuerdo entre los principales donantes convenido en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 celebrada en Estambul. El llamamiento interinstitucional a favor del componente de resiliencia se ha intensificado a lo largo de los años. Eventos de alto nivel como el Foro de Desarrollo de la Resiliencia y la continua labor de promoción de la resiliencia por parte del PNUD a nivel regional llevaron a un aumento de la financiación del P3R en apoyo de la resiliencia, de 2.000 millones de dólares en 2015 a 2.300 millones en 2019, de los cuales el PNUD recibió 396,7 millones. El PNUD, junto con el ACNUR, ha contribuido considerablemente a la movilización de recursos.

¹ Actualmente el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

18. **Fomento de la coordinación.** El gran número y la gran diversidad de asociados del P3R exigió una inversión considerable en los procesos de coordinación por parte del PNUD. El PNUD codirigió los procesos de coordinación con el ACNUR a nivel regional y nacional y dirigió la coordinación sectorial en materia de medios de vida y cohesión social. El PNUD también desempeñó un papel esencial en la supervisión de la ejecución del P3R. Existen varios ejemplos de programas conjuntos con organismos de las Naciones Unidas en los que se optimizaron las complementariedades y las ventajas comparativas de los organismos. Se atribuye al PNUD el mérito de haber logrado una mayor implicación de los Gobiernos en el P3R a nivel nacional.

19. Además del P3R, existen múltiples respuestas y mecanismos de coordinación para los refugiados y las comunidades de acogida en los países. Si bien esos mecanismos de coordinación reflejan las preferencias de los organismos donantes en cuanto a las respuestas programáticas, el P3R presentaba, no obstante, limitaciones a la hora de ofrecer una alternativa viable para dar una respuesta más amplia. Pese a la importancia de la coordinación en los primeros años de la crisis de los refugiados, la pesada estructura de coordinación ha producido numerosas redundancias a medida que la crisis se ha ido prolongando. El PNUD y el ACNUR deberían evaluar la estructura actual para adaptarla a las necesidades cambiantes.

20. **Facilitación de un enfoque de resiliencia.** El PNUD promovió un entendimiento común del concepto de resiliencia a nivel de planificación y programas mediante talleres, la capacitación y la promoción a múltiples niveles en los primeros años del P3R. La Agenda de Resistencia del Mar Muerto, elaborada por el PNUD en el segundo año del P3R, representó un hito clave al fomentar la estrategia de resiliencia a escala regional y aumentar la financiación para la resiliencia desde 2015. Los principios y medidas de la agenda proporcionaron una base común para las respuestas basadas en la resiliencia en todos los países del P3R. El PNUD organizó el Foro de Desarrollo de la Resiliencia, que impulsó nuevas alianzas y permitió sentar las bases de una programación basada en la resiliencia. Si bien el P3R es un importante paso adelante para brindar la oportunidad de promover enfoques de desarrollo en la respuesta humanitaria, sigue habiendo esferas en las que es necesario que tanto el PNUD como el ACNUR, así como los donantes, realicen esfuerzos sostenidos para fortalecer los enfoques respecto del nexo acción humanitaria-desarrollo. Resultó difícil aplicar el enfoque de resiliencia cuando la financiación estaba fragmentada y los procesos de cambio para consolidar las iniciativas relacionadas con el nexo eran lentos.

21. El Mecanismo Subregional de Respuesta a la Crisis Siria, establecido por el PNUD, desempeñó un papel importante en la elaboración de la agenda de resiliencia, lo que facilitó las deliberaciones sobre el P3R y los procesos de adopción de decisiones financieras. La inversión del PNUD en el mecanismo fue una contribución importante a su dirección compartida con el ACNUR y al posicionamiento del PNUD en el centro de la respuesta a la crisis de los refugiados sirios. Reforzó las alianzas y la colaboración del PNUD con la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y entre los organismos de las Naciones Unidas. Una contribución importante del mecanismo reside en haber incorporado con éxito la cuestión de la resiliencia en las deliberaciones y la adopción de decisiones financieras.

22. **Generación de empleo y medios de vida.** El apoyo brindado por el PNUD para el empleo y la subsistencia de la población siria y las comunidades de acogida vulnerables consistió en el apoyo a la formación profesional para aumentar las oportunidades de trabajo, el apoyo a las pequeñas empresas, el aumento de la capacidad de oferta de aptitudes y absorción de mano de obra en la cadena de valor,

la mejora de los procesos institucionales, el establecimiento de contactos con el sector privado, así como en programas de efectivo por trabajo.

23. El PNUD fue el único organismo de las Naciones Unidas con presencia en las zonas más pobres, como Akar, en el Líbano, y uno de los primeros en responder a la crisis de los refugiados sirios. El PNUD pudo responder rápidamente a la crisis, aprovechando su continua presencia, sus intervenciones anteriores y sus sólidas relaciones de cooperación con las autoridades locales. De manera análoga en Turquía, el PNUD participaba desde hacía muchos años en los programas de la región de Anatolia sudoriental, que recibió al mayor número de refugiados. El apoyo a la creación de empleo, en el marco de las iniciativas de desarrollo y respuesta a la situación de los refugiados en favor de las comunidades de acogida y los refugiados, tuvo resultados tangibles a corto y mediano plazo. El apoyo del PNUD a los programas contribuyó a la elaboración de modelos de cadenas de valor inclusivos y sostenibles. Es necesario ampliar los microejemplos de éxito para hacer frente a los problemas de empleo de las comunidades de acogida y los refugiados sirios. El apoyo a las pequeñas y medianas empresas y a las cadenas de valor constituyen esferas en las que los esfuerzos conjuntos pueden propiciar un pensamiento estratégico o modelos que generen empleo a escala y orienten las políticas.

24. Existen buenos ejemplos de apoyo a la cadena de valor en el Líbano y modelos de generación de empleo a escala en Turquía. En Turquía, donde la inclusión económica se considera un modelo para garantizar la inclusión social efectiva, los programas permitieron que los ciudadanos sirios y turcos trabajaran juntos en los mismos lugares de trabajo. El PNUD contribuyó a promover prácticas modernas, aumentando la productividad y competitividad en sectores estratégicos mediante una combinación de apoyo a las políticas nacionales para impulsar la productividad total de los factores y la creación de centros modelo de modernización industrial. Esos esfuerzos son importantes para generar empleo a una escala que proporcione trabajo a los ciudadanos turcos y los refugiados sirios. También en Turquía, el PNUD mantiene sólidas relaciones a nivel subnacional con el sector privado y las cámaras de comercio, y ha logrado establecer vínculos con el incipiente sector empresarial sirio.

25. El PNUD y otros organismos del P3R reconocen la necesidad de una formación profesional a largo plazo bien orientada que conduzca al empleo. Sin embargo, no existe un enfoque planificado de la formación profesional que permita establecer vínculos con el empleo o la financiación para el desarrollo empresarial, y no era evidente que la plataforma del P3R pudiera hacer frente a algunos de esos desafíos. Salvo en el caso de Turquía, uno de los principales escollos para apoyar la formación profesional con perspectivas de empleo son las restricciones respecto a las zonas en las que se permite trabajar a los refugiados. Las alianzas con organismos de las Naciones Unidas ponen de manifiesto el potencial de las iniciativas conjuntas.

26. **Fortalecimiento de los servicios y el desarrollo local.** La implicación del PNUD a nivel local resulta sumamente pertinente, y las iniciativas encaminadas a vigorizar los municipios adquieren importancia habida cuenta de sus capacidades y problemas de recursos. El apoyo al desarrollo de las infraestructuras y la prestación de servicios ha sido crucial tanto para las comunidades de acogida como para la población siria. La afluencia de refugiados ha ejercido una presión considerable sobre los ya sobrecargados servicios municipales de los países que acogen a refugiados sirios. Los municipios que recibían a refugiados ya se enfrentaban a enormes deficiencias en la prestación de servicios, y ello constituía un desafío tanto en términos de recursos como de capacidades. La interrupción de los servicios locales aumentó la vulnerabilidad y ha provocado tensiones entre los refugiados y las comunidades de acogida. En todos los países que acogen a refugiados sirios, esta

situación también representó una oportunidad para mejorar las infraestructuras de servicios, fortalecer los procesos de prestación de servicios y adoptar modelos más eficientes. Los municipios tenían que aumentar sus capacidades de forma proporcional al aumento de la población generado por la presencia de sirios. El PNUD apoyó el fortalecimiento de los servicios locales y el desarrollo de la capacidad municipal. El apoyo a la gestión de los residuos sólidos y las aguas residuales, los servicios de lucha contra incendios y el fomento de la capacidad municipal constituyen prioridades importantes que el Gobierno y la comunidad internacional consideran una parte esencial de la respuesta a la crisis siria.

27. Uno de los puntos fuertes de la respuesta del PNUD reside en su alto grado de participación en los programas a nivel local. Sobre la base de sus anteriores alianzas para el desarrollo, el PNUD ha hecho importantes contribuciones a nivel local para responder rápidamente a la crisis. El PNUD contribuyó a subsanar servicios básicos inmediatos que estaban sometidos a presión debido a la afluencia de refugiados sirios.

28. Los servicios municipales se han fortalecido de manera estructurada, lo que ha permitido a los municipios hacer frente a los desafíos institucionales. Los municipios consideraron que el enfoque de desarrollo aplicado por el PNUD para afrontar los problemas relacionados con la prestación de servicios era apropiado tanto para hacer frente a las necesidades inmediatas como a los obstáculos institucionales. Las alianzas basadas en relaciones a largo plazo permitieron formular e implementar estrategias rápidamente. El apoyo técnico al aumento de la capacidad fue decisivo para avanzar en la aplicación de los planes, en particular en la esfera de la gestión de los residuos sólidos. Los municipios también consideran que los procedimientos administrativos y de adquisición del PNUD son eficientes y permiten una respuesta rápida. Se contribuyó de diversas formas al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones locales para elaborar e implementar planes de desarrollo local integrado que respondan a las necesidades prioritarias de las comunidades.

29. El apoyo del PNUD a la gestión de los residuos sólidos reviste importancia, en vista de los importantes problemas que plantea en los países que acogen a refugiados. El PNUD demostró que un enfoque de desarrollo encaminado a fortalecer los servicios, en lugar de un enfoque humanitario de sustitución de los servicios, puede generar resultados positivos a largo plazo, lo que contribuye a fortalecer la capacidad de los municipios. Los modelos de programas subnacionales promovidos por el PNUD aún no han influido en las estrategias nacionales, lo que reduce el nivel de contribución al logro de los resultados de desarrollo. En todos los países que acogen a refugiados, además de las inversiones realizadas en relación con la infraestructura, se ha prestado apoyo técnico para asegurar un enfoque coherente de la gestión de residuos y los servicios municipales. En Jordania, el Líbano, Turquía y, en cierta medida, Egipto, el apoyo a la gestión de los residuos sólidos mitigó la presión sobre los municipios.

30. Aunque la crisis de los refugiados sirios empeoró la gestión de los residuos sólidos, esta cuestión llevaba mucho tiempo pendiente en la mayoría de los países de acogida. A pesar del elevado monto per cápita de la ayuda humanitaria, hubo dificultades para encontrar una solución sostenible, y los motivos de tales dificultades van más allá de la financiación y requieren voluntad política, claridad en cuanto a las funciones institucionales y un entorno normativo propicio.

B. Cuestiones transversales

31. **Desarrollo del sector privado.** En todos los contextos de refugiados urge reducir los riesgos de las inversiones y hacer frente a los obstáculos institucionales para facilitar el desarrollo y la participación del sector privado. La atención prestada

a la participación del sector privado fue desigual en los países que acogen a refugiados, incluido en los países de ingreso mediano con un entorno relativamente más propicio. Hay algunos buenos ejemplos en el Líbano y Turquía, y pueden extraerse importantes enseñanzas de ejemplos positivos de apoyo a la transformación industrial competitiva e inclusiva para la generación de ingresos y soluciones de empleo a largo plazo en Turquía. Sin embargo, en la mayoría de las iniciativas, a menudo hay una desconexión entre el apoyo del PNUD al desarrollo empresarial y su participación en la cadena de valor. Los programas del PNUD han tenido dificultades para vincular sus intervenciones con una estrategia bien coordinada que abarque toda la amplitud de la cadena de valor. Los programas del PNUD no reflejaban esta urgencia. Salvo algunas excepciones, no se fomentó lo suficiente el establecimiento de alianzas transformadoras con el sector privado en apoyo de los refugiados y las comunidades de acogida.

32. **Respuesta inclusiva de género a la situación de los refugiados.** En sus iniciativas específicas para mujeres a nivel microeconómico, el PNUD tuvo más éxito a la hora de promover la generación de ingresos, la capacitación empresarial y el acceso a los servicios. El PNUD ha contribuido a promover el empoderamiento de las mujeres a nivel microeconómico. En todas las intervenciones relacionadas con los medios de vida se han adoptado las medidas necesarias para incluir a las mujeres entre los beneficiarios. Siguen estando infrutilizadas las oportunidades para incorporar la perspectiva de género al diseño y la ejecución de los programas. La ausencia de una respuesta coordinada en el P3R dificultó la tarea de hacer frente a las formas múltiples e interseccionales de discriminación contra las mujeres y las niñas en las comunidades de refugiados y de acogida. Dado que las mujeres constituyen aproximadamente la mitad de la población de refugiados y más de la mitad de las poblaciones de acogida, los esfuerzos sobre el terreno no están a la altura de la respuesta necesaria.

C. Posicionamiento a nivel mundial, regional y nacional

33. **Posicionamiento mundial.** A nivel mundial, el PNUD contribuyó a aportar un enfoque de desarrollo a su respuesta humanitaria a los refugiados y sus esfuerzos por consolidar el nexo acción humanitaria-desarrollo. La contribución del PNUD ha sido importante para posibilitar el proceso de transformación del discurso internacional en las crisis prolongadas de los refugiados mediante la introducción de un enfoque de desarrollo y resiliencia. El ACNUR y el PNUD, por medio del P3R, sentaron un precedente para un programa humanitario y de desarrollo conjunto. Aunque no se aprovechó al máximo, el P3R logró incorporar la resiliencia en la respuesta a la situación de los refugiados, haciendo frente a los problemas de los refugiados y las comunidades de acogida.

34. En 2016 el PNUD y el ACNUR hicieron suyos el Compromiso de Acción y la iniciativa “Nueva Forma de Trabajar” en la Cumbre Humanitaria Mundial, lo que constituyó un punto de inflexión hacia la puesta en práctica del nexo acción humanitaria-desarrollo, junto con la aprobación por la Asamblea General de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y el marco de respuesta integral para los refugiados. La afirmación de que tanto la protección de los refugiados como el apoyo a los países de acogida que los albergan son responsabilidades internacionales es un aspecto fundamental de la Declaración de Nueva York y el marco. Cabe señalar que el marco se basó en el enfoque de resiliencia del P3R. El ACNUR fue más allá de la respuesta humanitaria, pues adoptó un enfoque de resiliencia y autosuficiencia para llevar a cabo su labor. Estos hitos establecieron normas internacionales para soluciones sostenibles simultáneamente durante la respuesta humanitaria, en la que la contribución del PNUD fue importante. Aunque la implementación del marco está cobrando impulso, no deja de ser considerable dado

el respaldo intergubernamental que recibe. A pesar de sus contribuciones, el PNUD no ha afirmado su ventaja comparativa a la hora de promover la importancia fundamental del desarrollo en las crisis prolongadas a nivel mundial y nacional.

35. **Posicionamiento regional.** El P3R permitió al PNUD posicionar el enfoque de resiliencia respecto de las crisis de refugiados a nivel regional, y el impulso generado supone un valor añadido para responder a otras crisis como la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Además del P3R, se emprendieron iniciativas como el Servicio de Estabilización Regional para el Lago Chad con miras a facilitar la implementación de la estrategia regional. Esta iniciativa, puesta en marcha en 2019, se basa en la fructífera experiencia del Servicio de Estabilización del PNUD en el Iraq. Tiene por objeto servir de instrumento de coordinación para armonizar los proyectos y programas complementarios de estabilización, seguridad, gobernanza y recuperación temprana, y facilitar la gestión regional del conocimiento. Se trata de una iniciativa prometedora que cuenta con el apoyo de donantes clave (los Gobiernos de Alemania, el Reino Unido y Suecia, y la Unión Europea).

36. **Posicionamiento a nivel nacional.** Gracias al apoyo que ha venido prestando durante varios decenios al desarrollo y a la respuesta a las crisis, su participación subnacional y la confianza de los interlocutores nacionales, el PNUD se encuentra en una posición ventajosa a nivel nacional. El PNUD ha apoyado distintos niveles de respuesta a los refugiados y el fortalecimiento de las políticas, programas e instituciones de países de acogida en unos 40 países. Basándose en su mandato de desarrollo, el PNUD formuló el enfoque de resiliencia como oferta para afianzar el apoyo al desarrollo durante la respuesta humanitaria.

37. En su respuesta a la crisis de los refugiados sirios, el PNUD utilizó el enfoque de resiliencia para hacer frente a los problemas de desarrollo que se intensificaron con la afluencia de refugiados. El enfoque de resiliencia reforzó la postura de la comunidad internacional de que el nexo acción humanitaria-desarrollo resulta fundamental para ofrecer soluciones eficaces a las comunidades de acogida y los refugiados. La ambigüedad del concepto de resiliencia también proporcionó en cierta medida a las oficinas en los países la flexibilidad necesaria para adaptar el concepto y aplicarlo según sus propios contextos. Y, lo que es más importante, proporcionó un concepto neutral cuando las inversiones para el desarrollo no eran aceptables, lo que, en particular, aumentó la flexibilidad de la financiación de donantes.

38. El posicionamiento del programa del PNUD ha sido comparativamente más sólido en la respuesta rápida a emergencias como la crisis de los refugiados sirios y la crisis de los rohinyás, en comparación con crisis de refugiados que se han ido incubando gradualmente como la de la cuenca del lago Chad. Esta respuesta comparativamente más efectiva a las crisis de rápida aparición obedece en parte al pronto posicionamiento del PNUD para hacer frente a los problemas de desarrollo que plantea la afluencia de refugiados. La financiación de las dimensiones de desarrollo de las crisis de lenta aparición sigue suponiendo un reto para las alianzas coordinadas. Esto también es motivo de duplicación de esfuerzos para acelerar la transición de la respuesta humanitaria a estrategias de mediano plazo encaminadas a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones desplazadas y comunidades de acogida y fortalecer su resiliencia ante futuras crisis.

39. La ventaja comparativa del PNUD radica en su continuo empeño por desarrollar progresivamente capacidades y políticas o marcos regulatorios en esferas de desarrollo fundamentales. Sin embargo, el PNUD aprovechó su ventaja comparativa y sus posibilidades de consolidar su contribución al desarrollo en distinto grado según los países y las esferas programáticas. El PNUD todavía no ha desempeñado una función catalizadora para lograr soluciones de paz y desarrollo sostenible a largo plazo mediante procesos institucionales normativos y de desarrollo. Si bien la

respuesta a la crisis siria brindó oportunidades para promover el enfoque de resiliencia, el PNUD no ha aprovechado aún este impulso para ofrecer soluciones sectoriales a mediano y largo plazo a nivel de los países.

IV. Conclusiones

Conclusión 1. El PNUD ha hecho una contribución importante a los debates mundiales y la formulación de acuerdos intergubernamentales para promover el nexo acción humanitaria-desarrollo en la respuesta a los refugiados. El PNUD goza de buena consideración por su colaboración con múltiples interesados en diversas esferas de desarrollo y crisis. El PNUD tiene un nicho de trabajo en el margen normativo mundial en relación con el nexo acción humanitaria-desarrollo. El PNUD no ha afirmado aún su papel en la aceleración del nexo acción humanitaria-desarrollo a nivel mundial y nacional.

40. Desde que se aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la comunidad internacional ha seguido esforzándose por promover el nexo acción humanitaria-desarrollo mediante cumbres mundiales y acuerdos intergubernamentales. El consenso mundial expresado con la aprobación del Compromiso de Acción y la iniciativa “Nueva Forma de Trabajar” en la Cumbre Humanitaria Mundial, seguido de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y el marco de respuesta integral para los refugiados, constituyen avances importantes a la hora de dar un nuevo impulso a la tarea de reducir la brecha entre la acción humanitaria y el desarrollo. La participación y contribución del PNUD a nivel mundial en los actos y debates intergubernamentales han contribuido significativamente a reforzar la importancia de los vínculos de desarrollo en la respuesta humanitaria. La colaboración del PNUD con los organismos humanitarios permitió reforzar la importancia de los vínculos de desarrollo en la respuesta a los refugiados y lograr soluciones duraderas. Mediante su enfoque de resiliencia, el PNUD siguió abogando por una acción mundial concertada para promover el nexo acción humanitaria-desarrollo en la respuesta a los refugiados.

41. La falta de un compromiso explícito de abordar los aspectos de los desplazamientos relativos al desarrollo como prioridad institucional está socavando el posicionamiento del PNUD. La prioridad asignada a la colaboración en las crisis de refugiados relacionadas con conflictos —en particular en África Subsahariana y la región de los Estados Árabes en el contexto de múltiples crisis— para fortalecer el nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz, no es proporcional a los problemas que enfrenta la región. Aun cuando no se centran exclusivamente en las cuestiones relativas a los refugiados y los desplazamientos, la Estrategia Integrada de las Naciones Unidas para el Sahel (2013) y la Estrategia de Estabilización Regional de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad, establecida más recientemente, son iniciativas importantes. Sin embargo, todavía no han establecido alianzas y mecanismos de financiación más amplios para hacer frente a los importantes retos que plantean las complejas y numerosas crisis de la región. En la región de los Estados Árabes, el PNUD aún no ha expuesto su plan para ocuparse de los desplazamientos relacionados con los refugiados y de otro tipo, a fin de armonizar sus programas en África y los Estados árabes con vistas a lograr una participación más estratégica.

42. La complejidad de los contextos de respuesta a crisis prolongadas en los que los Gobiernos y las instancias internacionales se proponen poner en práctica el nexo acción humanitaria-desarrollo, el triple nexo o la iniciativa “Nueva Forma de Trabajar” implica la ausencia de modelos prácticos. Ante la urgencia e intensidad de las crecientes crisis de refugiados y otras crisis de desplazamiento, el PNUD no estuvo

a la altura de las expectativas, en el plano institucional, en lo que se refiere al ejercicio de un liderazgo intelectual para encabezar la agenda del nexo de las Naciones Unidas.

43. La respuesta del PNUD a la situación de los refugiados ha evolucionado en el último decenio, pues se han llevado a cabo programas a diferentes niveles en más de 40 países. Basándose en su prolongada presencia en el ámbito del desarrollo, el PNUD consolidó estratégicamente su programación en materia de refugiados y su contribución a nivel nacional para responder a la crisis de los refugiados sirios. Dado que el PNUD colabora con agentes gubernamentales nacionales y subnacionales, sus programas podrían orientar la política y la planificación en las esferas del empleo y los servicios sociales.

Conclusión 2. El PNUD logró introducir un enfoque de resiliencia en el discurso sobre la respuesta a la crisis siria, lo que constituye, por sí solo, una contribución importante, pese a las dificultades que plantea su aplicación.

44. Su prolongada presencia programática en las zonas que acogían a refugiados sirios permitió al PNUD responder a la crisis y facilitar la respuesta de otros organismos de las Naciones Unidas. El PNUD estaba mejor preparado que varios otros organismos para analizar y responder a los problemas locales, con lo que contribuyó a fortalecer los procesos institucionales y la prestación de servicios públicos. Si bien se perdieron oportunidades, los esfuerzos por hacer frente a los problemas relativos a la prestación de servicios contribuyeron a reducir la presión a la que se veían sometidos los sistemas locales por la gran presencia de refugiados.

45. A nivel de los países, el PNUD situó el enfoque de resiliencia en el centro de la respuesta a la crisis de los refugiados sirios. No se desplegaron suficientes esfuerzos concertados para integrar los enfoques basados en la resiliencia en la prolongada respuesta humanitaria. La falta de un entendimiento común entre los organismos de las Naciones Unidas sobre la vinculación de las iniciativas humanitarias y de desarrollo representa una oportunidad perdida para mejorar las condiciones de los refugiados y las comunidades de acogida.

46. La asistencia humanitaria sigue centrándose principalmente en las poblaciones de refugiados, mientras que las actividades de resiliencia están dirigidas a prestar apoyo a las comunidades de acogida y los refugiados. La ausencia de modelos más integrales que generen empleo a escala y permitan encontrar soluciones para la prestación de servicios haciendo frente a los obstáculos institucionales es un problema persistente.

47. Una fase humanitaria ampliada en una crisis prolongada, cuando la respuesta que se necesita consiste en contribuir al desarrollo a mediano y largo plazo, tiene consecuencias negativas tanto para las comunidades de acogida como para los refugiados. La respuesta financiera a la crisis de los refugiados sirios, de alto nivel per cápita, logró en su mayor parte los objetivos humanitarios y abordó las preocupaciones inmediatas en materia de desarrollo. El P3R no pudo mantenerse a la par de las crecientes necesidades de desarrollo que también fundamentan la respuesta a los refugiados sirios. La existencia de una estructura de financiación sesgada y predispuesta a prestar apoyo humanitario socavó las soluciones de desarrollo más sostenibles que beneficiarían a las comunidades de acogida y los refugiados. Si bien el PNUD ha apoyado sistemáticamente a las comunidades de acogida, en ausencia de un marco general para abordar las dimensiones interrelacionadas de los problemas de desarrollo de los refugiados y las comunidades de acogida, el alcance de los resultados del programa se vio reducido.

Conclusión 3. La asociación entre el PNUD y el ACNUR ha contribuido de manera importante a aportar una perspectiva de resiliencia a la respuesta a la crisis de los refugiados sirios. El PNUD, junto con el ACNUR, desempeñó un papel fundamental en la coordinación del P3R, una tarea formidable teniendo en cuenta la magnitud de la respuesta.

48. La asociación entre el PNUD y el ACNUR contribuyó a la coordinación eficaz de la respuesta a la crisis de los refugiados sirios en los países de acogida y permitió movilizar recursos. El compromiso del personal directivo superior del ACNUR y el PNUD de fomentar las colaboraciones en el marco del programa ha sido decisivo para mantener el impulso de salvar la brecha entre la acción humanitaria y el desarrollo. El grado en que se impulsan tales colaboraciones en otras crisis varió; en ese sentido, cabe destacar el desarrollo de colaboraciones prometedoras en la cuenca del lago Chad. Si bien se están realizando esfuerzos a nivel institucional para fortalecer la asociación entre ambos organismos, todavía no se han institucionalizado con vistas a estimular la participación para promover el nexo acción humanitaria-desarrollo.

49. La asociación no ha consolidado aún los programas basados en las ventajas comparativas de ambos organismos para mejorar los resultados humanitarios y de desarrollo. La asociación en la República Árabe Siria demuestra que la falta de resultados y marcos programáticos plurianuales comunes redujo la contribución del P3R. Una cuestión que puede restar claridad a los mandatos y aumentar los marcos temporales de los programas humanitarios reside en el interés de los organismos humanitarios en aventurarse en el ámbito del desarrollo, en lugar de colaborar con organismos que tienen un mandato de desarrollo. Aunque se trata de una cuestión delicada, el hecho de reducir los marcos temporales de los programas humanitarios podría acelerar los procesos de desarrollo y mejorar los resultados para las comunidades de acogida y los refugiados. Aun cuando se considera que el nexo acción humanitaria-desarrollo es una vía para avanzar, los organismos aún deben deliberar al respecto para encontrar soluciones viables.

Conclusión 4. El PNUD logró ofrecer modelos de empleo cuando los programas tenían un marco temporal más largo y las intervenciones se basaron en su contribución al desarrollo.

50. La respuesta del PNUD a la crisis siria se ajustó a las prioridades señaladas por los países de acogida. Su objetivo era hacer frente a los problemas de generación de ingresos y prestación de servicios tanto de la población siria como de las comunidades de acogida. El apoyo a la competitividad en Turquía y el apoyo a la cadena de valor agroalimentaria en el Líbano y Turquía permitieron superar los obstáculos institucionales relacionados con el empleo de los refugiados y las comunidades de acogida. Pese a esos importantes logros, las intervenciones del PNUD respecto de los medios de vida suelen ser dispersas, a pequeña escala y descoordinadas, lo que reduce la contribución al empleo sostenible.

51. Es imprescindible encontrar un equilibrio entre las intervenciones a corto plazo y el apoyo a los medios de vida y el empleo a largo plazo para la generación de ingresos de la población siria. Los programas del PNUD están evolucionando para lograr este equilibrio. El apoyo a los medios de vida estuvo más centrado en cuestiones como la formación profesional, y se obtuvieron resultados dispares en cuanto a la sostenibilidad y la escala. Cada una de las intervenciones del P3R, consideradas por separado, sigue siendo de pequeña escala y fragmentada, y se centra en la generación de ingresos a corto plazo.

52. En la Conferencia de Londres de 2016 se asumió el compromiso de crear 1,1 millones de puestos de trabajo para 2018, principalmente en el Líbano y Turquía, países que acogen a una proporción considerable de la población de refugiados. Si

bien se han contraído compromisos de abrir sus mercados de trabajo y mejorar el entorno regulador nacional, dichos compromisos aún no se han materializado. Pese al apoyo internacional a los programas de creación de empleo y el acceso a los mercados externos, persisten importantes lagunas en las soluciones duraderas en materia de empleo y medios de vida. El entorno propicio para la integración laboral de la población siria no ha sido favorable, especialmente en combinación con la recesión económica de los países de acogida, lo que agravó los problemas de empleo existentes al imponer nuevas limitaciones en la capacidad de absorción en el mercado laboral. El número de permisos de trabajo concedidos por los países de acogida sigue siendo reducido, aunque se están realizando esfuerzos para acelerar el proceso. Los distintos niveles de recesión económica requieren estrategias más concertadas dirigidas a crear más oportunidades de empleo para las poblaciones de refugiados y de acogida. Salvo en casos como la prestación de apoyo para mejorar la competitividad, el PNUD ha tenido una participación limitada en la respuesta a algunos de estos desafíos.

Conclusión 5. El enfoque de desarrollo para fortalecer los servicios en los contextos de refugiados contribuyó a reforzar la capacidad municipal y proporcionar modelos reproducibles.

53. El PNUD, en cuanto que actor clave en el fortalecimiento de los servicios locales en las zonas en que se concentran los refugiados, ha conceptualizado adecuadamente su apoyo a los servicios municipales, con lo que ha contribuido a fortalecer la capacidad municipal en materia de gestión de los residuos sólidos y servicios sociales. Sin embargo, la magnitud del deterioro de los servicios de gestión de los residuos sólidos no se corresponde con el alcance de la labor llevada a cabo en los planos normativo e institucional. En Jordania y el Líbano, los esfuerzos desplegados siguen encaminados a hacer frente a la situación, en lugar de a promover soluciones transformadoras para mejorar los servicios. El sector de las energías renovables es otra esfera en la que el PNUD podría colaborar y en la que se están realizando esfuerzos. Hay un margen considerable para demostrar modelos de energía renovable, orientar las políticas para introducir cambios sistémicos y mantener el interés del sector privado.

54. El PNUD ha invertido en las necesidades de desarrollo municipal, el análisis de conflictos y otras evaluaciones, lo que reviste una importancia primordial para impulsar la planificación y financiación locales. El fortalecimiento y la institucionalización de las evaluaciones de las necesidades de desarrollo a nivel municipal y su vinculación con la recopilación de datos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden servir de base a las respuestas de desarrollo en favor de los refugiados y las comunidades de acogida. Se están gestando lentamente esfuerzos para establecer vínculos entre la respuesta a los refugiados y la planificación de los Objetivos, esfera en la que los esfuerzos conjuntos de las Naciones Unidas serán importantes.

Conclusión 6. El enfoque del P3R es pertinente, pues hace gran hincapié en aportar una dimensión de resiliencia a la respuesta humanitaria. La compartimentación del apoyo humanitario y a la resiliencia ha socavado considerablemente la contribución de la respuesta general a la crisis de los refugiados sirios.

55. Si bien los organismos del P3R son conscientes de que es esencial ocuparse de los problemas de desarrollo de las comunidades de acogida para dar una respuesta eficaz a los refugiados, esa comprensión no se tradujo en la adopción de un enfoque coordinado de la resiliencia. El modo de respuesta humanitaria continuada no resultaba apropiado en Jordania, el Líbano y Turquía cuando se necesitan soluciones

de desarrollo más avanzadas. El sistema de las Naciones Unidas adolecía de limitaciones para promover un enfoque a largo plazo de la crisis prolongada y hacer frente a los obstáculos para el desarrollo subyacentes en los países de acogida, actuaciones que son esenciales para ofrecer a los refugiados una respuesta integral y sensible a los conflictos. El argumento de que los países de acogida de ingreso mediano financiarán sus actividades de desarrollo no se sostiene en el contexto de una enorme afluencia de refugiados, que debe incluirse en las iniciativas de desarrollo.

56. El discurso de un enfoque de resiliencia que sustenta las respuestas nacionales en el marco del P3R está cambiando. Si bien el PNUD dio prioridad a la participación en la coordinación, todavía no se ha posicionado con una propuesta de gran valor para promover enfoques de resiliencia a mediano y largo plazo. El P3R a nivel nacional sigue ejecutándose de un modo que resulta idóneo durante la respuesta inmediata a la crisis, y ello dificulta la aplicación de un enfoque holístico para hacer frente de manera sostenible a las consecuencias de la respuesta a la crisis de los refugiados sirios para el desarrollo. Un problema conexo que requiere un debate más amplio entre los organismos humanitarios es que los marcos temporales más largos de los programas humanitarios se están deslizando hacia los marcos temporales de los programas de desarrollo, lo que repercute en la resiliencia y las soluciones duraderas tanto para los refugiados como para las comunidades de acogida.

57. El P3R no abordó la cuestión del retorno en condiciones de seguridad, un tema importante, pero al mismo tiempo delicado y controvertido desde un punto de vista político. Las conferencias de Bruselas sobre el apoyo a la respuesta a la crisis siria han subrayado sistemáticamente que no se prestará apoyo alguno al retorno en condiciones de seguridad a menos que se resuelvan las cuestiones políticas pendientes en la República Árabe Siria. En todos los países de acogida existían tensiones entre los refugiados y las comunidades de acogida, acompañadas de maniobras políticas intermitentes. La labor de promoción por parte del P3R para incluir en las deliberaciones de Bruselas las cuestiones relativas a un retorno seguro y voluntario fue mínima. Como han demostrado las experiencias mundiales de las crisis de refugiados, cuanto más se demore el tratamiento de la cuestión del retorno en condiciones de seguridad, menor será la posibilidad de volver al país de origen.

Conclusión 7. Salvo algunas excepciones en los países del P3R, se dedicó escasa atención a la participación del sector privado, y este es un vacío fundamental en el apoyo a las comunidades de acogida y los refugiados. La escasa y lenta interacción del PNUD con el sector privado repercutió en los esfuerzos por lograr soluciones más sostenibles.

58. La respuesta a las crisis exige un desarrollo y una participación del sector privado debidamente adaptados para hacer frente a los problemas humanitarios y de resiliencia, crear empleo a escala y catalizar el desarrollo municipal. Aunque en todos los programas del PNUD hay ejemplos de alianzas con el sector privado, se está empezando a gestar un enfoque más estructurado del desarrollo del sector privado, el cual todavía no se ha aplicado estratégicamente. Ello repercutió en el alcance de las respuestas del PNUD y la naturaleza de los resultados para las comunidades de acogida y los refugiados. Como lo demuestra el apoyo prestado por el PNUD para mejorar la competitividad en Turquía, el sector privado puede desempeñar un papel importante en la creación de puestos de trabajo a escala. El PNUD aún no ha ampliado estos ejemplos.

59. La ventaja comparativa del PNUD en la elaboración de políticas e implementación de programas ofrece vías para actuar como interfaz entre el sector privado y el Gobierno. Si bien el PNUD, a nivel institucional, ha demostrado su

compromiso con el desarrollo del sector privado, este aspecto no se aborda en la programación para los refugiados y las comunidades de acogida, ni siquiera en la respuesta a la crisis de los refugiados sirios, que se produce predominantemente en los países de ingreso mediano, lo que reduce la contribución del PNUD. Los países de acogida presentan contextos normativos y de desarrollo diversos que requieren instrumentos innovadores de financiación del sector privado. El PNUD carecía de estrategias a nivel nacional para promover la participación de sectores específicos a fin de reducir los riesgos asociados al margen normativo. El grado de interacción del PNUD con el sector privado sigue siendo bajo en comparación con las posibilidades que presentan los contextos de los países.

Conclusión 8. La contribución del PNUD a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la respuesta a los refugiados refleja la falta de prioridad dada a esta esfera. No se dio prioridad a la adopción de medidas específicas para subsanar las deficiencias institucionales y otros problemas de capacidad en las políticas y programas inclusivos en cuanto al género que redundarían en beneficio tanto de las comunidades de acogida como de los refugiados.

60. En todas las intervenciones, el PNUD prestó atención a la inclusión de las mujeres como beneficiarias de su apoyo, y a veces superó las expectativas establecidas en los marcos de resultados. En cambio, no se ha hecho lo suficiente para abordar sistemáticamente las dificultades a la hora de promover marcos normativos inclusivos en cuanto al género e inversiones de recursos con vistas a la incorporación de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Las limitaciones eran especialmente evidentes en contextos donde había enormes problemas relacionados con el género que requerían soluciones integrales para lograr resultados en materia de desarrollo y consolidación de la paz.

61. El PNUD no ha aclarado aún su papel y su contribución a la programación y las prácticas inclusivas en cuanto al género en contextos de crisis ni la manera en que procederá. Son muchas las posibilidades de reforzar las alianzas estratégicas en las actividades de promoción y afrontar las limitaciones institucionales. Aunque hay proyectos conjuntos, las asociaciones entre el PNUD y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) carecen de un programa de trabajo estratégico que defina sus respectivas funciones y cuál es la división del trabajo para potenciar la contribución general a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

V. Recomendaciones

Recomendación 1. Es esencial abordar el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz en contextos de crisis, incluidos los contextos de refugiados, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El PNUD debería comenzar a invertir recursos con miras a proporcionar un liderazgo intelectual en la promoción de enfoques prácticos del nexo acción humanitaria-desarrollo-paz a nivel de los países.

62. El PNUD debería exponer su estrategia institucional de participación en crisis prolongadas que afectan a los refugiados, así como señalar las esferas y enfoques a los que dará prioridad. El PNUD debería aclarar los conceptos que ofrece, invertir recursos en su puesta en práctica y adoptar medidas específicas para promoverlos con miras a ampliar su uso. Se deben tomar medidas para velar por que la oferta del PNUD en materia de resiliencia promueva vínculos con la respuesta humanitaria, en lugar de concebirse como una actividad paralela. También deberían adoptarse medidas

encaminadas a fortalecer las estrategias regionales para abordar de manera integral las crisis prolongadas de refugiados y su relación con los conflictos.

Recomendación 2. El PNUD debería aprovechar la experiencia adquirida en el marco del P3R en materia de evaluaciones municipales para dar prioridad a datos y evaluaciones subnacionales que sirvan de base a las iniciativas humanitarias, de desarrollo y relacionadas con el nexo, así como a la consolidación de los datos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

63. Basándose en la experiencia adquirida en el marco del P3R, en contextos de conflicto y de refugiados, el PNUD debería dar prioridad al apoyo a la obtención de datos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como a la capacidad de recopilar, gestionar, analizar e incorporar los datos en los procesos de formulación de políticas. El PNUD ha apoyado el análisis del desarrollo y la sensibilidad a los conflictos a nivel municipal en los países que acogen a refugiados, pero necesita un enfoque racionalizado para institucionalizar los procesos de recopilación de datos y garantizar su calidad y uniformidad a fin de poder vincularlos a los Objetivos y procesos de política. El PNUD debería forjar colaboraciones en el ámbito institucional con organismos de las Naciones Unidas para evitar la duplicación de esfuerzos a nivel nacional y local.

Recomendación 3. El PNUD debería desempeñar una función catalizadora para posibilitar soluciones del sector privado que promuevan la resiliencia tanto de las comunidades de acogida como de los refugiados sirios. El PNUD debería elaborar estrategias nacionales para el sector privado como parte su oferta en el marco del P3R, a fin de hacer frente a los problemas específicos de cada contexto y a los obstáculos institucionales, y establecer mecanismos que permitan reducir los riesgos del entorno normativo con el fin de facilitar las inversiones para lograr medios de vida sostenibles y promover el empleo.

64. En fecha reciente se aprobó la estrategia institucional del PNUD para el sector privado y se realizaron evaluaciones para sustentar su colaboración con el sector privado en contextos de crisis. De cara al futuro, el PNUD debería implementar de forma coherente las iniciativas de desarrollo del sector privado en los países del P3R, dando prioridad a dicha implementación como oferta clave. El PNUD debería fortalecer su capacidad para aumentar su ritmo de participación en instrumentos adecuados, en particular en contextos de conflicto en los países menos adelantados. El PNUD debería adaptar los instrumentos para lograr que el sector privado participe en el desarrollo de la cadena de valor y realice inversiones en el sector de los servicios y, cuando sea posible, aprovechar la inversión de impacto, las capacidades y los marcos normativos. El PNUD debe asociarse con intermediarios financieros que están ampliando sus actividades en los ámbitos de asistencia del PNUD.

65. Uno de los puntos fuertes del PNUD en los países del P3R radica en su participación sustantiva a nivel local, lo que debería servir para impulsar la participación del sector privado en la solución de los problemas de desarrollo. Para lograrlo, debe haber una flexibilidad considerable en el uso de los instrumentos, combinando objetivos a largo plazo con hitos a corto plazo.

Recomendación 4. El PNUD debería consolidar las alianzas con el ACNUR y otros organismos humanitarios para promover enfoques basados en la resiliencia y el nexo acción humanitaria-desarrollo en la respuesta a la crisis de los refugiados sirios. El PNUD y el ACNUR han emprendido una importante alianza para salvar la brecha entre la acción humanitaria y el desarrollo, y es necesario mantener el compromiso de seguir fortaleciendo esta alianza.

66. El PNUD debería seguir consolidando las alianzas con el ACNUR y otros organismos humanitarios para promover la programación basada en el nexo acción humanitario-desarrollo en los países del P3R y reducir la compartimentación del apoyo al desarrollo relacionado con los refugiados y otros programas de desarrollo en el país.

67. El plan de acción conjunto del ACNUR y el PNUD constituye un importante paso adelante en la definición de esferas de colaboración a nivel mundial y nacional. El plan de acción debería aclarar el camino a seguir para permitir vincular el desarrollo con las iniciativas humanitarias a nivel de los países, en lugar de ejecutar en paralelo programas en dos esferas. Las lecciones que se extraigan del P3R serán importantes, en particular para producir resultados comunes para futuras colaboraciones a nivel nacional. El PNUD debería aclarar las expectativas con respecto a sus inversiones en recursos y estudiar mecanismos de participación en la financiación de los gastos.

Recomendación 5. El PNUD, junto con el ACNUR, debería considerar la posibilidad de aligerar la estructura del P3R para asegurar su idoneidad.

68. La respuesta a una crisis que dura desde casi un decenio requiere iniciativas catalizadoras y una labor de promoción que demuestren un enfoque holístico de los problemas humanitarios, en lugar de inversiones destinadas principalmente a un pesado mecanismo de coordinación del P3R. La reorientación del P3R y su incorporación en los resultados de desarrollo a mediano y largo plazo permitiría encontrar soluciones duraderas para los refugiados y lograr resultados sostenibles para los países de acogida. Dicha reorientación puede requerir estructuras alternativas, una selección estratégica de las esferas de intervención y un programa renovado de movilización de recursos. Se debería dar prioridad al aprovechamiento de los recursos del P3R para aumentar la financiación del sector privado.

Recomendación 6. El PNUD debería forjar alianzas para aumentar la magnitud y el alcance del apoyo a las iniciativas relacionadas con el género. Las limitaciones de recursos para abordar la igualdad de género en la respuesta a los refugiados no son diferentes de los retos que plantean los programas de desarrollo.

69. El PNUD debería exponer las esferas sectoriales en que colaborará sistemáticamente. Con un enfoque sectorial, el PNUD podrá ofrecer soluciones transformadoras de eficacia probada, lograr la participación del sector privado y establecer alianzas a fin de mejorar los resultados en materia de género.

70. Para apoyar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres se necesitan recursos. El PNUD ha sido pionero en la institucionalización de medidas como la de asignar un presupuesto mínimo del 15 % de los recursos de los programas a la programación en materia de género en contextos de crisis, que ha pasado a ser una política de todo el sistema de las Naciones Unidas. El PNUD debería seguir las normas que ha establecido y adoptar medidas para fortalecer la capacidad institucional a fin de responder adecuadamente a los problemas de género.