



**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
14 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 del apoyo del PNUD a los países afectados
por conflictos**

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes	2
II. Alcance y escala del programa del PNUD.	2
III. Constataciones principales	4
IV. Conclusiones	10
V. Recomendaciones	17

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 15 de enero de 2021.



I. Antecedentes

1. En el último decenio, el aumento de los conflictos, la violencia y las tensiones relacionadas con los recursos naturales y el cambio climático ha sido motivo de creciente preocupación y ha generado costos humanos, sociales y económicos abrumadores. Se estima que, en 2030, dos tercios de la población mundial en situación de pobreza extrema, calculados en 2.300 millones de personas, vivirán en contextos frágiles y afectados por conflictos. Los conflictos siguen siendo uno de los principales obstáculos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Hacer frente a los desafíos que plantean los conflictos y las fragilidades conexas es fundamental para que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pueda lograr sus objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible.

2. La Oficina de Evaluación Independiente del PNUD llevó a cabo una evaluación del apoyo del PNUD a los países afectados por conflictos a fin de determinar la contribución del PNUD a la prevención de los conflictos, la consolidación de la paz y la construcción del Estado. Esta evaluación forma parte del plan de trabajo de la Oficina para 2018-2021, aprobado por la Junta Ejecutiva. La evaluación abarcó los programas ejecutados entre 2014 y 2020, coincidiendo con la reestructuración organizativa de la respuesta del PNUD a las crisis, e incluye los períodos de los planes estratégicos anterior y actual, a saber, 2014-2017 y 2018-2021.

3. La evaluación contribuirá a la elaboración del próximo plan estratégico del PNUD, la estrategia institucional para la programación en situaciones de conflicto y fragilidad, y a su posicionamiento y función en el contexto de las reformas y el reposicionamiento de los mecanismos de consolidación de la paz de las Naciones Unidas. La evaluación se llevó a cabo en el marco de las disposiciones generales de la política de evaluación del PNUD en apoyo de una mayor rendición de cuentas del PNUD a los interesados y asociados para el desarrollo nacionales y mundiales y para contribuir al aprendizaje y la elaboración de estrategias programáticas a nivel institucional y nacional.

4. En la evaluación se examinaron el papel y la contribución del PNUD en 34 países afectados por conflictos en las esferas fundamentales de prevención de crisis, respuesta (incluidas la recuperación y estabilización tempranas), consolidación de la paz y construcción del Estado para la transición al desarrollo a medio y largo plazo. La evaluación se basó en los programas para los países y en las evaluaciones temáticas mundiales en los países afectados por conflictos. Además de evaluar la contribución del PNUD a nivel de los países, se evaluaron los ámbitos clave de las intervenciones de los programas, así como los principios programáticos y las cuestiones transversales. Se prestó especial atención a los conceptos y enfoques utilizados por el PNUD, así como a su función de promoción mundial del nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz y de la resiliencia.

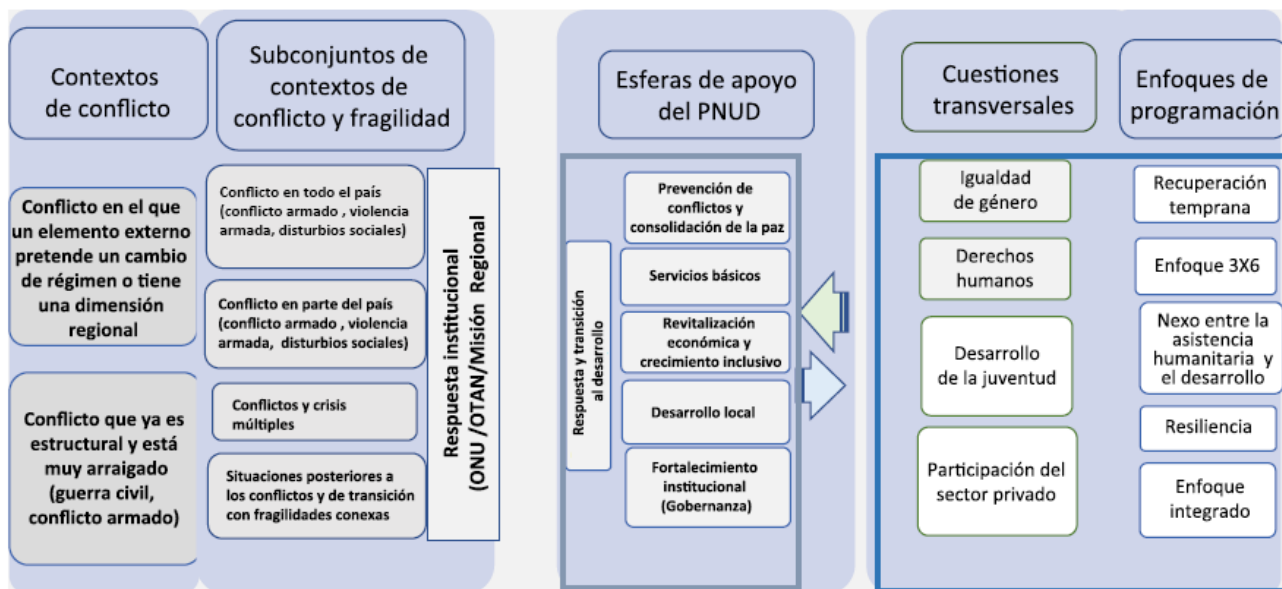
II. Alcance y escala del programa del PNUD

5. En los planes estratégicos del PNUD se ha hecho siempre hincapié, explícitamente, en que el fortalecimiento de la paz y la estabilidad y el aumento de la resiliencia son fundamentales para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los programas del PNUD tratan de apoyar el desarrollo sostenible y, al mismo tiempo, aumentar la resiliencia de los países para soportar crisis futuras. El objetivo del Plan Estratégico 2014-2017 era lograr lo antedicho reduciendo de forma significativa las desigualdades y la exclusión, mientras que el Plan Estratégico 2018-2021 también incluía la aceleración de la transformación estructural. En ambos planes se subrayaba la importancia de aumentar la resiliencia ante las crisis y las conmociones.

6. El PNUD presta apoyo a los países afectados por conflictos en sus esfuerzos orientados a la prevención de conflictos, la recuperación, la estabilización y la transición al desarrollo. Los ámbitos clave del apoyo a los programas del PNUD son la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, los servicios básicos, la revitalización económica y el crecimiento inclusivo, el desarrollo económico local, el fortalecimiento institucional (capacidad de la administración pública, procesos democráticos, estado de derecho) y la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Entre los procesos y las políticas que afectan a la respuesta programática del PNUD en los países afectados por conflictos cabe destacar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Cumbre Humanitaria Mundial, la Nueva Forma de Trabajar, la importancia del nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz y el reposicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

7. Los gastos programáticos en 34 países afectados por conflictos en el período comprendido entre 2014 y 2019 representaron más de la mitad (el 51%) del total de gastos programáticos, que ascendieron a unos 13.000 millones de dólares. Se produjo un aumento considerable de los gastos, debido principalmente a los programas llevados a cabo en el Iraq y el Yemen en 2018 (que representaron un 25% del total de los gastos anuales del PNUD, de 2.500 millones de dólares).

Figura 1
Alcance de la evaluación



Fuente: Oficina de Evaluación Independiente.

III. Constataciones principales

A. Posicionamiento y apoyo del PNUD a las políticas y la promoción mundiales

8. Los programas del PNUD trataron de hacer frente a los problemas más difíciles de los países afectados por conflictos. En los diferentes contextos, el PNUD demostró la importancia de su apoyo para hacer posible la paz y acelerar el desarrollo. Durante los dos períodos del plan estratégico, el PNUD ha prestado su apoyo en una serie de intervenciones interrelacionadas de respuesta, estabilización, recuperación y prevención en una amplia gama de contextos de conflicto y posconflicto. Una gran parte de las esferas programáticas del PNUD se ha mantenido casi constante durante el último decenio, aunque las estrategias y los enfoques del PNUD han adoptado una perspectiva más holística desde 2014, lo que refuerza la importancia del nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz, y de la paz y el desarrollo basados en la resiliencia. En los países en los que se han desplegado misiones de mantenimiento de la paz y de estabilización, el PNUD colaboró con ellas en las esferas del estado de derecho, las elecciones, la seguridad y la igualdad de género. La contribución de la Dirección de Gestión de Crisis del PNUD desde su creación en 2019 ha sido considerable, tanto en el posicionamiento mundial de la organización como en la prestación de apoyo técnico y la proporción de instrumentos normativos y prácticos a las oficinas en los países.

9. Los planes estratégicos del PNUD se ejecutaron en un entorno normativo mundial propicio que dio un nuevo impulso a la interfaz ayuda humanitaria, desarrollo y paz, incluyendo una serie de acuerdos intergubernamentales. El PNUD ha hecho considerables progresos en sus alianzas mundiales con organismos humanitarios, instituciones financieras internacionales y donantes. A pesar de los esfuerzos interinstitucionales, sigue habiendo problemas para abordar la paz como parte de la agenda general y encontrar soluciones más concretas para una interfaz más sólida entre la acción humanitaria y el desarrollo. Aunque su contribución a los procesos de formulación de políticas mundiales es importante, el PNUD no ha reivindicado sus conocimientos especializados en materia de desarrollo y paz ni su singular ventaja de experiencia en los países para liderar la agenda del nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz a nivel nacional y mundial. El papel del PNUD en la promoción del cumplimiento de los compromisos mundiales con el enfoque del nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz, en particular dentro del sistema de las Naciones Unidas, no se corresponde con la urgencia del problema. Habida cuenta del rigor de los problemas que plantea la búsqueda de soluciones sostenibles para la paz, la seguridad y el desarrollo en el Sahel, es necesaria la implicación estratégica y concertada del PNUD.

B. Fortalecimiento de las capacidades institucionales nacionales

10. **Revitalización económica y empleo.** En su calidad de organismo de desarrollo de las Naciones Unidas, el PNUD tiene una perspectiva de desarrollo a más largo plazo, a nivel de los países, que converge con las intervenciones humanitarias y en materia de paz y seguridad del sistema de las Naciones Unidas, y que posiciona al PNUD para facilitar respuestas integradas y multidimensionales. Esta ventaja singular también colocó al PNUD en una posición de liderazgo en el sistema de las Naciones Unidas y brindó la oportunidad de sentar las bases de las deliberaciones de las Naciones Unidas en torno al nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz.

11. El PNUD fue constante en su apoyo a la reactivación de las economías locales y al fortalecimiento de los planes y estrategias locales y nacionales, al utilizar diversos enfoques adaptables para lograr una revitalización económica en los países afectados por conflictos. Los programas de revitalización económica a medio plazo en el plano subnacional ofrecieron la oportunidad de aplicar enfoques centrados en los medios de vida sostenibles. Los esfuerzos de revitalización económica se basaron en un enfoque integrado, que incorporaba objetivos de cohesión social, consolidación de la paz, medio ambiente y energía renovable. Los medios de vida se utilizaron como punto de partida para mejorar la cohesión social de la comunidad y facilitar el diálogo para promover la paz, la seguridad y el desarrollo. Cuando los programas humanitarios y de desarrollo se ejecutan simultáneamente, tienen el potencial de abordar los factores importantes que impulsan la revitalización económica y la paz en los contextos de conflicto.

12. El PNUD da prioridad a las empresas y los mercados inclusivos a fin de incorporar a las comunidades, como consumidores, proveedores, empleados y empresarios, en las cadenas de valor y en los mercados. Para tener éxito, las iniciativas de desarrollo de mercados inclusivos deben operar a diferentes niveles, vinculando a los pequeños productores con las políticas, la infraestructura y los incentivos. Hubo limitaciones a la hora de combinar el apoyo a las fases posteriores con los componentes de las políticas y los incentivos fiscales de las fases anteriores, lo que es fundamental para el desarrollo sostenible de las cadenas de valor en los sectores clave. Aunque los enfoques programáticos son pertinentes para facilitar procesos de cambio a medio y largo plazo en pro de la revitalización económica, su aplicación ha sido poco coherente.

13. **Restablecimiento y fortalecimiento de los servicios básicos.** El apoyo del PNUD a la restauración de las infraestructuras, que incluyó desde grandes programas de estabilización hasta la rehabilitación de infraestructuras a pequeña escala, contribuyó a la puesta en funcionamiento de los servicios básicos. La ventaja comparativa del PNUD radica en su enfoque integrado del restablecimiento de los servicios básicos, que vincula la reconstrucción con la recuperación, el desarrollo y la consolidación de la paz. El enfoque de desarrollo de la restauración de las infraestructuras produjo un gran efecto multiplicador para la recuperación en todos los sectores.

14. Entre las principales esferas de apoyo infraestructural cabe citar la rehabilitación de edificios públicos, una infraestructura para medios de vida y los servicios sociales (construcción de centros de salud, escuelas y pozos). Además del apoyo a la restauración de las infraestructuras a pequeña y mediana escala en todos los países afectados por conflictos, la cartera del PNUD incluye proyectos de infraestructura a gran escala en contextos posconflicto, por ejemplo, en el Afganistán, el Iraq, Libia y el Yemen. Se llevan a cabo para restaurar las infraestructuras destruidas y acelerar los servicios básicos como parte de las intervenciones de estabilización o de recuperación temprana. Los proyectos de infraestructura y servicios comunitarios se utilizaron como símbolo tangible de promoción de la paz y como medio para fortalecer la participación de la comunidad en la reconstrucción y en la conciliación de sus comunidades.

15. Las actividades de reconstrucción en contextos posconflicto aportaron algo más que infraestructuras físicas; fortalecieron los esfuerzos para la recuperación comunitaria y nacional y ayudaron a reducir las tensiones. La falta de servicios es una de las causas subyacentes de los conflictos. Los esfuerzos del PNUD por restablecer los servicios básicos, entre ellos la electricidad, el agua y la seguridad alimentaria (mediante el suministro de agua) ayudaron a atajar algunas de las causas fundamentales de los conflictos y a reducir las tensiones por ausencia o escasez de

recursos. El apoyo a la infraestructura comunitaria y social fortaleció los esfuerzos nacionales para mejorar la salud, la educación, el medio ambiente y la energía.

16. El PNUD desempeñó un importante papel en el establecimiento y la gestión satisfactoria de grandes servicios de estabilización y logró el restablecimiento de los servicios básicos en un entorno de alto riesgo. Desde 2015, el PNUD ha venido gestionando uno de sus programas más importantes, el Servicio de Financiación para la Estabilización del Iraq y el Programa de Respuesta a la Crisis y Creación de Resiliencia en el Iraq. La experiencia en el Iraq se ha convertido en un emblema de la labor del PNUD en materia de estabilización, y el modelo se ha exportado a una amplia variedad de contextos y modalidades.

17. **Fortalecimiento de la gobernanza y el estado de derecho.** La contribución del PNUD al fortalecimiento de las instituciones y la gobernanza incluye el apoyo a la capacidad de la administración pública (estructuras, procesos y capacidades institucionales de la administración pública a nivel nacional, gobernanza local, función pública, rendición de cuentas y transparencia), el estado de derecho (sector judicial, policía, reforma del sector de la seguridad) y el proceso político democrático (procesos políticos inclusivos como las elecciones, el Parlamento, la sociedad civil y las instituciones de derechos humanos). La premisa fundamental de los programas del PNUD es que unas instituciones fuertes y responsables, capaces de promover un crecimiento económico inclusivo y la cohesión social, son fundamentales tanto para el desarrollo como para una paz duradera.

18. El PNUD contribuye a fortalecer la capacidad de los gobiernos de los países afectados por conflictos para promover reformas, prestar servicios y lograr la participación de los ciudadanos de manera que aumenten tanto la capacidad de respuesta como la obligación de rendir cuentas de las instituciones. El apoyo al fortalecimiento de las capacidades institucionales era importante para mejorar la operatividad de los gobiernos. El PNUD ha contribuido a fortalecer los procesos para una participación más estructurada y transparente de los parlamentos y ha apoyado eficazmente los procesos electorales. El PNUD todavía tiene que aprovechar plenamente su ventaja comparativa promoviendo los procesos democráticos mediante un apoyo a medio y largo plazo.

19. En la esfera de la gobernanza inclusiva, ya sea mediante el fortalecimiento parlamentario o la capacidad electoral, el PNUD es uno de los pocos organismos con la ventaja comparativa de haberse ganado la confianza y el compromiso de las instituciones nacionales en los contextos de conflicto. El PNUD ha contribuido eficazmente a la creación de capacidad de los parlamentos para aplicar la legislación, hacer participar a los ciudadanos de manera transparente y promover los derechos de las mujeres. El apoyo del PNUD ha hecho posible la colaboración entre los niveles federal y subnacional, ha impulsado las oportunidades de participación ciudadana y ha instituido normas y procedimientos parlamentarios.

20. La falta de un compromiso a más largo plazo en las esferas básicas de la gobernanza redujo la contribución del PNUD a la promoción de los procesos fundamentales de cambio institucional. La sostenibilidad de los resultados en el ámbito de la gobernanza fue más difícil en los países menos adelantados y en los contextos de menor capacidad para la formulación de políticas en comparación con los contextos de ingresos medianos o de conflicto a nivel local. En muchos países de menor capacidad y afectados por conflictos, el apoyo del PNUD incluyó financiación y el despliegue de especialistas técnicos en entidades del sector público. Ese apoyo técnico permitió en muchos casos que se aplicaran las estrategias y se ejecutaran los programas de los gobiernos.

21. El apoyo al estado de derecho, los derechos humanos y el sector de la seguridad es una de las principales esferas de la labor del PNUD. El PNUD ha financiado y capacitado a la policía, ha apoyado la infraestructura física y funcional de la policía y la administración de justicia (edificios, vehículos, uniformes, computadoras y equipos de criminalística), ha impartido capacitación al personal judicial y a los funcionarios de prisiones, ha formulado leyes, reglamentos y procedimientos que rigen el sector de la justicia penal y ha creado capacidad en los ministerios y otros órganos de supervisión. Ese apoyo, por ejemplo en África Occidental, Libia, el Afganistán y Sudán del Sur, ha contribuido directamente a la estabilidad, ha aumentado la confianza en el gobierno y ha mejorado el acceso a la justicia, especialmente para grupos vulnerables como las mujeres.

22. Ampliar el sistema judicial oficial de los países a esferas en las que antes no existía fue una importante contribución del PNUD. Se prestó apoyo técnico y material a los presidentes de las cortes supremas, los ministerios de justicia, los tribunales móviles, los programas de educación jurídica, los grupos de asistencia jurídica y los mecanismos de justicia tradicional establecidos. En varios países afectados por conflictos, los programas relativos al sistema judicial fomentaron la capacidad organizativa del ministerio de justicia y los tribunales, realizaron actividades de concienciación, prestaron apoyo a los centros de asistencia jurídica y, en general, mejoraron el acceso a la justicia, especialmente para las mujeres. La justicia de transición es una esfera especialmente delicada, que conecta la reforma de la justicia con la consolidación de la paz. El PNUD prestó asistencia en varios de esos procesos, con resultados desiguales. A pesar del amplio alcance de la intervención del PNUD, su impacto se ha visto en algunos momentos socavado por problemas de sostenibilidad y por la falta de una estrategia global basada en un sólido análisis de la economía política y los conflictos.

23. Reformar el sector de la seguridad, así como garantizar el control democrático de las fuerzas de seguridad y la adecuación del número de efectivos, es fundamental para la buena gobernanza y la consolidación de la paz. El PNUD ha prestado apoyo técnico a las secretarías de reforma del sector de la seguridad, pero una reforma sostenible depende de los cálculos políticos estratégicos de las poderosas instancias nacionales e internacionales, que están por lo general fuera del control del PNUD. Un entorno político complejo y difícil para los donantes, en el que hay muchos agentes interesados en que el sector de la seguridad esté fragmentado, limita lo que el PNUD puede lograr. Cuando la reforma del sector de la seguridad puede incluirse en el ámbito de un plan nacional de desarrollo, hay más posibilidades de lograr un impacto sostenible. El PNUD todavía tiene que hacer balance, adquirir experiencia y ver cómo puede aprovechar los resultados al nivel de la reforma institucional de las fuerzas policiales en entornos complejos.

24. **Creación de capacidad nacional para la prevención de conflictos.** En consonancia con los esfuerzos de las Naciones Unidas, el PNUD adoptó un enfoque integrado de sostenimiento de la paz, trabajando simultáneamente en todas las fases del conflicto y tratando de adoptar enfoques amplios que implicaran trabajar con todas las instancias pertinentes. Este enfoque se basó en los exámenes de la labor de las Naciones Unidas en el ámbito de la paz que orientaron la política de las Naciones Unidas, en la que se pide una mayor inversión en la prevención de conflictos y vías para la paz y un renovado hincapié en el nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz. La labor del PNUD en materia de prevención y consolidación de la paz ha estado dominada en los últimos años por los trabajos relativos a las infraestructuras físicas y los servicios, más que por la creación de capacidad en materia de gobernanza y diálogo y el análisis oportuno de los conflictos. Los programas relacionados con la prevención eran de corta duración, carecían de vínculos con las políticas y seguían ejecutándose a nivel micro. El PNUD aún no ha demostrado su liderazgo intelectual;

no ha aprovechado algunas de las buenas investigaciones que ha realizado para atacar el extremismo violento más directamente y vincularlo muy estrechamente con la labor de prevención de conflictos.

25. **Cohesión social y consolidación de la paz:** El PNUD utilizó las iniciativas de recuperación de los medios de vida y de rehabilitación de las infraestructuras después de los conflictos como vías para la consolidación de la paz y la promoción de la cohesión social. Estas intervenciones fueron importantes para la estabilización, la reducción de las tensiones en la comunidad y el establecimiento de las bases para un gobierno de confianza y un desarrollo inclusivo. El PNUD ayudó a crear puestos de trabajo, rehabilitar infraestructuras, establecer, a nivel local, comités de paz, consejos públicos y grupos de trabajo para la seguridad comunitaria, apoyar la prestación de asistencia jurídica y capacitar a la policía de las comunidades.

26. La superposición de las iniciativas de consolidación de la paz con lo que se clasifica como estabilización fue considerable. Cuando el PNUD ha podido ampliar su labor a la estructura nacional para la paz, ha demostrado tener un mayor impacto. Sin embargo, a veces ha sido difícil llegar a un acuerdo con las autoridades nacionales. El apoyo del PNUD en la esfera del desarme, la desmovilización y la reintegración ha disminuido desde 2014, aunque ha mantenido su labor de recogida de armas en África Occidental; los programas de reintegración y de medios de vida dirigidos a los excombatientes han seguido formando parte de la cartera de consolidación de la paz.

27. Las intervenciones del PNUD en torno a la infraestructura para la paz pueden ser útiles por sí mismas, pero no siempre son pertinentes en los contextos más amplios de prevención de conflictos o consolidación de la paz. La limitación de aplicar únicamente un enfoque de infraestructura para la paz en medio de los importantes problemas estructurales de los conflictos resultó evidente en la mayoría de los países.

28. **Fomento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.** El PNUD ha hecho de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres una prioridad estratégica, ha elaborado suficientes directrices institucionales e instrumentos para incorporar la perspectiva de género en el ciclo de programación y ha establecido un sistema de rendición de cuentas para hacer un seguimiento de su cumplimiento. La suma de estos esfuerzos, sin embargo, no ha culminado en la práctica en una programación con perspectiva de género, y mucho menos en resultados transformadores en materia de género. Existe una clara brecha entre los compromisos de política institucional del PNUD y la realidad operacional, lo que tiene consecuencias para los resultados de los programas en los países afectados por conflictos. A nivel de los países, el PNUD aún tiene que adoptar una perspectiva interseccional. Los proyectos y programas de las oficinas en los países cumplieron una programación orientada a las cuestiones de género o con perspectiva de género, pero hubo muy pocos resultados transformadores en materia de género.

29. **Desarrollo de la juventud.** Los programas del PNUD en los países afectados por conflictos incluyeron una serie de iniciativas relacionadas con los jóvenes, que comprendían programas de desarrollo de aptitudes y medios de vida, la participación de los jóvenes en los procesos de paz y cohesión social a nivel local y programas de rehabilitación. El fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de jóvenes, redes y grupos de promoción de la juventud ha fomentado las alianzas. Iniciativas como Active Labour Market, YouthConnekt o el proyecto de Liderazgo, Innovación y Emprendimiento Juveniles Youth Co:Lab (empresas sociales dirigidas por jóvenes y financiadas con inversiones de impacto) son importantes para crear modelos viables en contextos de conflicto. A pesar de los éxitos, aún no se ha estudiado la sostenibilidad de las iniciativas, y es necesario establecer vínculos con programas más amplios de los gobiernos u otros organismos.

30. **Enfoques programáticos:** El nexa entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz y la Nueva Forma de Trabajar proporcionaron un marco muy necesario para que los interesados nacionales e internacionales pudieran operar y superar la brecha entre las actividades humanitarias y el desarrollo, trabajando colectivamente para lograr resultados basados en la ventaja comparativa del PNUD en plazos plurianuales. Si bien hubo buenos ejemplos de esfuerzos conjuntos y sinergias programáticas entre organismos, en general no hubo un impulso colectivo de compromiso para mejorar los resultados en materia de paz y desarrollo. La Nueva Forma de Trabajar y el enfoque del nexa entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz aún no han cobrado impulso, al carecer de una estrategia diseñada para superar la fragmentación de los programas de los organismos. La interfaz ayuda humanitaria, desarrollo (y paz) todavía tiene que armonizarse de manera más sistemática en la programación a nivel de país, en coordinación con los equipos de las Naciones Unidas en los países y con los gobiernos.

31. El PNUD ha colaborado con los organismos humanitarios en una serie de actividades en el ámbito del nexa acción humanitaria-desarrollo, que van desde la estabilización, la recuperación y el desarrollo hasta la consolidación de la paz. Aunque el PNUD dio prioridad al apoyo al enfoque del nexa, es preciso realizar esfuerzos más concretos para proporcionar un liderazgo intelectual que encuentre formas prácticas de acabar con la fragmentación de las actividades humanitarias, de desarrollo y para la paz en las respuestas de los países. El concepto de resiliencia ha sido utilizado por el PNUD como medio para fomentar el enfoque del nexa y participar a múltiples niveles en una respuesta programática orientada a estudiar los factores que impulsan los conflictos y la paz a nivel sectorial. El PNUD aún no ha reivindicado su programación en todos los aspectos del enfoque del nexa entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz, y no ha aprovechado su presencia a nivel de los países para proporcionar liderazgo en esta esfera.

32. Se han desaprovechado varias oportunidades para abordar de manera integral las múltiples crisis mediante los programas del PNUD, así como a nivel de los países. Las débiles sinergias entre las iniciativas del PNUD y la falta de un programa de prevención bien concebido socavaron los esfuerzos para afrontar las dimensiones interrelacionadas de los conflictos y otras crisis.

C. Alianzas

33. Uno de los puntos fuertes del PNUD, que añade un valor significativo cuando opera en entornos afectados por conflictos, son sus relaciones inveteradas y de confianza con los gobiernos de los países donde se ejecutan programas. El PNUD tiene margen para aprovechar las alianzas con los gobiernos a fin de acelerar los esfuerzos en materia de soluciones sostenibles.

34. Las alianzas ampliaron el alcance y la contribución del PNUD a los resultados en los ámbitos de la reconstrucción y la prestación de servicios. En colaboración con miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), prestó apoyo técnico y especializado para mejorar la calidad de los servicios. Aprovechando las estructuras y los acuerdos existentes, el PNUD trabajó con otros organismos de las Naciones Unidas y con misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales para ofrecer una respuesta y una programación conjuntas. En la esfera del fortalecimiento institucional y la gobernanza, el PNUD ha forjado alianzas a nivel mundial con los órganos pertinentes de las Naciones Unidas. La importante

colaboración con el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas dio lugar al establecimiento en 2012 del Punto Focal Mundial para el Estado de Derecho, que aplica el enfoque de “Una ONU” a las cuestiones relacionadas con el estado de derecho. Las alianzas mundiales aún no se han aprovechado plenamente a nivel de los países. Las colaboraciones con el Grupo Banco Mundial en el Yemen y la Unión Europea, y especialmente en el Sahel y en la región del Cuerno de África, incrementaron la contribución del PNUD.

IV. Conclusiones

Conclusión 1. En los países afectados por conflictos, el PNUD contribuyó en gran medida a la estabilización, la creación y el fortalecimiento de las instituciones, así como a posibilitar los procesos de construcción del Estado y consolidación de la paz.

35. El período de evaluación se ha caracterizado por una importante escalada de conflictos violentos en regiones de gran importancia estratégica y geopolítica, un recrudecimiento de los conflictos, tanto locales como internacionales, conflictos armados prolongados, la creciente preocupación por el extremismo violento internacional, la creciente confluencia del cambio climático con los conflictos y los desplazamientos, y unos procesos de paz políticamente delicados. El PNUD respondió a esta diversidad de contextos y complejos desafíos con intervenciones eficaces en apoyo de los asociados nacionales e internacionales, colmando lagunas esenciales en todos los aspectos de la recuperación y la estabilización. El PNUD ha respondido facilitando las funciones básicas de los gobiernos, restableciendo los servicios y proporcionando empleo y medios de vida temporales. A pesar de las dificultades para dar una respuesta adecuada en algunos casos, es de justicia reconocer al PNUD su contribución a los progresos realizados en los países afectados por conflictos.

36. Aunque las esferas programáticas a las que el PNUD prestó apoyo se han mantenido constantes a lo largo de los años, el contexto y la escala de los conflictos han cambiado, lo que ha obligado al PNUD a aprender y a adaptarse rápidamente. El PNUD ha demostrado agilidad para adaptarse al contexto, ya sea estableciendo rápidamente un gran servicio de estabilización en el Iraq y realizando intervenciones a escala, apoyando los procesos de paz en Colombia o promoviendo enfoques basados en la resiliencia en el Sahel y en el Cuerno de África. El PNUD se distingue por su capacidad operativa y estratégica para movilizar respuestas multisectoriales y pangubernamentales, así como por sus conocimientos específicos de los organismos para promover la paz y el desarrollo en los países afectados por crisis. En consonancia con la evolución de las tendencias geoestratégicas, el PNUD ha pasado de centrarse en la consolidación de la paz y el desarme después de los conflictos a hacerlo en la estabilización y la lucha contra el extremismo en todo Oriente Medio, Norte de África y Asia Meridional.

37. El PNUD hizo esfuerzos concertados para reforzar las alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas, en particular con los organismos humanitarios y las instituciones financieras internacionales. Esto adquiere importancia, dado el énfasis institucional en promover la Nueva Forma de Trabajar y el nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz. Aunque hay un margen considerable de mejora, las alianzas con los organismos de las Naciones Unidas aumentaron su contribución a la mejora de los servicios básicos y la capacidad institucional. Todavía no se ha dado prioridad a las alianzas programáticas en pro de un firme compromiso, en consonancia con la Nueva Forma de Trabajar.

38. La presencia de los programas del PNUD en todos los contextos de conflicto le concede la ventaja comparativa de poder contribuir a la política mundial y promover la Nueva Forma de Trabajar y el triple nexo. Hay margen para mejorar su implicación a nivel regional y mundial, identificando las esferas de participación sistemática y optimizando su presencia regional. El carácter especial de la participación del PNUD ha reducido su contribución al espacio mundial de políticas y al logro de un liderazgo intelectual para la agenda del nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz. A nivel mundial existe un vacío en la puesta en funcionamiento de dicha agenda, lo que deja margen para que el PNUD ejerza un liderazgo intelectual a la hora de convertir el concepto de nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz en soluciones interinstitucionales prácticas. El PNUD no reforzó las sinergias entre los programas para los países y su participación a nivel mundial para seguir consolidando su posicionamiento en el discurso político mundial.

39. El PNUD todavía no ha afrontado de manera integral el problema de la reducción de la financiación de los programas de medios de vida y empleo a largo plazo y de apoyo básico a la gobernanza en los países afectados por conflictos, lo que repercute en el papel que puede desempeñar. La financiación de los donantes para estas esferas temáticas ha aumentado en los últimos años, pero el PNUD no ha podido beneficiarse de esta financiación. Un componente importante de la cartera de programas del PNUD es el apoyo fiduciario, y la financiación para el apoyo a los programas es actualmente menor. Aunque los países afectados por conflictos representan una proporción importante de todos los gastos del PNUD, el monto de los recursos reales es reducido. Teniendo en cuenta que las contribuciones tradicionales de los donantes son la principal fuente de recursos para los programas del PNUD, no ha habido una diversificación suficiente de las fuentes de financiación.

Conclusión 2. El PNUD hizo una importante contribución a los esfuerzos de estabilización. Afianzar el apoyo a la estabilización en los procesos de consolidación de la paz y fortalecimiento institucional es esencial para lograr resultados sostenibles.

40. El apoyo a la estabilización en crisis prolongadas es uno de los principales componentes de la cartera del PNUD, ya que sienta las bases para la consolidación de la paz y la prevención de la reaparición de la violencia. El PNUD ha desempeñado un papel importante y constructivo en el establecimiento y la gestión satisfactoria de grandes servicios de estabilización y ha logrado el restablecimiento de los servicios básicos en entornos de alto riesgo. En ese papel, el PNUD ha servido para crear un nicho evidente en las complejas respuestas posconflicto. La experiencia del Iraq se ha reproducido con éxito, prestando apoyo mundial a las infraestructuras y a otras actividades de recuperación temprana en contextos inmediatamente posconflicto.

41. Los marcos programáticos del PNUD reconocen la importancia de la interfaz entre la estabilización, la paz y el desarrollo, pero en la práctica, el enfoque de la estabilización se centró en las tareas inmediatas de restablecimiento y reconstrucción de la infraestructura social. Si bien se obtuvieron resultados tangibles en lo que respecta a la mejora de los servicios sociales y el regreso de los desplazados internos, esos resultados no se afianzaron en los procesos institucionales y las iniciativas de paz locales, lo que redujo la sostenibilidad de los resultados y las oportunidades de fortalecer la capacidad institucional. El énfasis de los programas de estabilización en el rápido restablecimiento de los servicios amplió la brecha entre la estabilización, la paz y el desarrollo. Tratar los programas de estabilización para una rápida rehabilitación y restauración de las infraestructuras públicas supone correr el riesgo de desaprovechar oportunidades para lograr la consolidación de la paz y el fortalecimiento institucional.

42. Unos procesos inclusivos y sensibles a los conflictos habrían incrementado aún más la contribución del PNUD a los programas de estabilización. El PNUD todavía no ha aclarado su valor añadido en los programas de estabilización, independientemente de su adaptación a los diferentes contextos de los países. A falta de principios de estabilización definidos, el PNUD está predispuesto a cumplir los requisitos de los diversos donantes, que a menudo no prestan atención al fortalecimiento institucional.

Conclusión 3. La prevención, como marco general de la labor del PNUD, está evolucionando. La respuesta programática del PNUD se ha centrado predominantemente en las esferas de la estabilización de conflictos y la recuperación, y solo una pequeña parte se ha destinado a la prevención de conflictos. En su calidad de mayor organismo de las Naciones Unidas para el desarrollo, el PNUD no adoptó un enfoque proactivo para desarrollar una estrategia integrada de prevención a nivel nacional ni mundial. La falta de esfuerzos sistemáticos por atender a los factores impulsores de la prevención redujo la contribución del PNUD a la paz y el desarrollo.

43. El hecho de que no se dé prioridad a la prevención de los conflictos es un aspecto común en todo el apoyo internacional, no solo en el PNUD. En el plano de la política institucional, el PNUD reconoce la importancia de la prevención de los conflictos para lograr progresos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y se ha comprometido a aumentar las sinergias entre las intervenciones en pro del desarrollo y la paz. Pero ese compromiso no se ha traducido en un apoyo programático concreto en la esfera de la prevención. En contextos de conflicto y posconflicto, el PNUD trató de crear resiliencia institucional mediante iniciativas como el fortalecimiento de la administración pública, el estado de derecho y el sector de la seguridad, así como resiliencia de las comunidades mediante una revitalización económica inclusiva y la lucha contra los efectos del cambio climático. Sin embargo, esos esfuerzos lo fueron a corto plazo y no siempre se tradujeron en una masa crítica y uniforme de medidas para contribuir a la prevención de los conflictos. El PNUD todavía no ha aclarado su enfoque conceptual de la prevención integrada antes, durante y después de los conflictos, ni la forma en que puede aprovechar su programación en materia de conflictos y desarrollo con ese fin.

44. La labor de identificación de los aceleradores de la prevención, correspondiente a un compromiso más sostenido, fue limitada. Esta brecha resulta aún más evidente en el Sahel y en el Cuerno de África, donde la prevención de los conflictos violentos adquiere importancia dados los riesgos interrelacionados de seguridad, humanitarios, políticos y climáticos. Los programas nacionales y regionales del PNUD han restado prioridad al apoyo sistemático a los mecanismos institucionalizados de prevención. El aumento de la interfaz entre el clima y los conflictos requería de dichos esfuerzos sistemáticos para abordar las dimensiones interrelacionadas y prevenir las tensiones y los conflictos. Un papel menor en la prevención de los conflictos y del extremismo violento ha debilitado también el programa de desarrollo de la juventud del PNUD en los contextos frágiles.

Conclusión 4. En los países afectados por conflictos, los programas del PNUD están concebidos en el ámbito de una programación a corto plazo, lo que reduce su contribución para impulsar la paz y el desarrollo sostenible. El PNUD contribuyó en gran medida a posibilitar el empleo temporal, las infraestructuras de los servicios básicos y la funcionalidad básica de la gobernanza, que constituyen la base de los esfuerzos a más largo plazo. A pesar de esa contribución, los contextos posconflicto requieren un compromiso sostenido en cuanto a la aportación de soluciones duraderas en materia de medios de vida y procesos de gobernanza más sólidos.

45. La rehabilitación de las infraestructuras de los servicios básicos contribuyó a la estabilización de las zonas afectadas por conflictos. Las actividades de recuperación y rehabilitación a corto plazo a nivel local y comunitario han resultado ser una estrategia útil para restablecer los servicios, posibilitar el funcionamiento de la administración pública y generar empleo temporal, fomentando con ello el regreso de las poblaciones desplazadas. Para que este progreso se mantenga en el tiempo, es necesario establecer vínculos entre los programas de estabilización o recuperación temprana y la consolidación de la paz y el fortalecimiento institucional; el PNUD no siempre ha tenido éxito en el establecimiento de estos vínculos. Del mismo modo, las intervenciones del programa de revitalización económica del PNUD, si bien son apropiadas para la supervivencia y la recuperación, no logran abordar las principales dificultades en materia de soluciones duraderas para el empleo y los medios de vida y los necesarios procesos institucionales. El PNUD tiene todavía que lograr un equilibrio entre las intervenciones a corto plazo y el compromiso a medio y largo plazo de abordar los principales factores que impulsan la paz y el desarrollo.

46. Aunque el PNUD adoptó enfoques programáticos pertinentes para lograr soluciones a medio y largo plazo, su aplicación y ejecución siguen siendo desiguales, lo que reduce su contribución para impulsar la transición al desarrollo. El PNUD introdujo prácticas para lograr medios de vida sostenibles mediante enfoques como el enfoque 3X6 y el desarrollo por zonas. Sin embargo, hubo problemas relativos a la microfinanciación y a la expansión de los mercados para el desarrollo sostenible de las cadenas de valor. El concepto de resiliencia es, en teoría, una mejora del enfoque centrado en los medios de vida, pero en la práctica no ha proporcionado un modelo dinámico para los procesos de cambio de los medios de vida en los planos institucional, comunitario ni de los hogares. El desarrollo por zonas ha sido prometedor en contextos posconflicto, pero no se ha aplicado de manera sistemática.

47. El PNUD se distingue por su apoyo a la operatividad de las instituciones para atender las necesidades de la administración pública y prestar servicios. En los contextos posconflicto y en los países en transición hacia el desarrollo, la operatividad por sí sola no es suficiente, y los enfoques del PNUD no resultan adecuados para fortalecer las instituciones gubernamentales y los procesos de gobernanza.

48. El fortalecimiento de la capacidad de gobernanza requeriría un compromiso sostenido, y se han perdido oportunidades de situar la gobernanza en el centro de la agenda en materia de prevención de conflictos. El PNUD argumenta con razón que su labor en materia de gobernanza y fortalecimiento institucional ayuda a prevenir conflictos y a promover la paz, pero todavía no ha posicionado su apoyo. La falta de un enfoque a largo plazo y de demostración de conocimientos técnicos son factores que socavan el posicionamiento del PNUD como agente clave en materia de gobernanza. Los principales donantes están recurriendo ampliamente a empresas de consultoría para ejecutar programas de gobernanza. El PNUD no reposicionó su apoyo a la gobernanza en sintonía con las actuales prácticas de gestión pública, y todavía tiene que ir más allá de la sustitución de las políticas y la operatividad técnica para aplicar sistemáticamente el programa de reforma institucional. En la labor del PNUD en los países afectados por conflictos se han producido algunas innovaciones, pero estas han sido aisladas y limitadas.

Conclusión 5. Las respuestas compartimentadas a las diferentes crisis nacionales tuvieron deficiencias a la hora de atender los aspectos transversales e interseccionales de las crisis. Los efectos acumulativos de las múltiples crisis del Sahel y el Cuerno de África requerían estrategias amplias.

49. Sin contar con la reciente pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), los problemas interrelacionados climáticos, humanitarios y de seguridad en el Sahel y el Cuerno de África exigen un enfoque integral. Es necesario

poner en práctica diversas estrategias adoptadas por las instituciones regionales. A fin de promover la paz, la estabilidad y el crecimiento inclusivo, la respuesta era necesaria a múltiples niveles, mediante una combinación de apoyo a corto plazo y medidas para atender las cuestiones estratégicas de las instituciones y la gobernanza. Aunque se adoptaron medidas aisladas, como el servicio de estabilización para la cuenca del lago Chad, en general, los programas del PNUD regionales y para los países no estuvieron a la altura de la urgencia y la envergadura que exigen las situaciones del Sahel y el Cuerno de África. El PNUD no aprovechó las intervenciones de los programas que hacían frente a las crisis de los conflictos y de los refugiados, a los efectos del cambio climático y a la reducción de la pobreza para hacer posible una labor coordinada de promoción y colaboración. Un problema común en África y en la región de los Estados Árabes es la falta de programas regionales amplios para elaborar modelos verificados de programas que sirvan de base a los programas para los países y al discurso regional sobre prevención y respuesta. Al igual que en otras regiones, la Nueva Forma de Trabajar aún no se ha puesto en práctica en el Sahel. El PNUD no tuvo mucho éxito a la hora de forjar alianzas programáticas con los organismos humanitarios y de desarrollo en el Sahel con miras a poder ofrecer una respuesta consolidada.

Conclusión 6. El compromiso del PNUD de fortalecer el papel de los jóvenes como agentes de la paz y el cambio se ve socavado por la falta de un programa multidimensional en determinadas esferas. Dado el reducido alcance de los programas del PNUD en los países en conflicto, la incorporación de las esferas de desarrollo de la juventud y prevención del extremismo produjo escasos resultados.

50. Las políticas y estrategias institucionales del PNUD han hecho siempre hincapié en los jóvenes como agentes para el desarrollo y la solución y prevención de los conflictos y, por ende, como principales interesados en el apoyo a los programas. El desarrollo de la juventud se considera una prioridad intersectorial y se aborda en las diversas intervenciones del PNUD, concretamente en programas de empleo, prevención del extremismo violento y cohesión social. Con algunas excepciones, los programas para la juventud tuvieron éxito a nivel micro, pero hay pocos indicios de que estos programas afronten los obstáculos normativos existentes en el ámbito del empleo y el desarrollo de los jóvenes. A falta de programas específicos y de colaboración con organismos que cuenten con grandes programas para la juventud que puedan replicarse, la contribución del PNUD ha sido mínima. Además, el PNUD todavía no ha utilizado instrumentos programáticos como los laboratorios de aceleración a fin de encontrar soluciones más sostenibles para el desarrollo de los jóvenes en contextos de conflicto.

Conclusión 7. Los contextos de conflicto plantean desafíos y oportunidades para la participación del sector privado. Aunque la estrategia institucional para la participación y el desarrollo del sector privado da prioridad a los países afectados por conflictos, el PNUD ha progresado con lentitud, ya que no se han realizado esfuerzos concertados a nivel programático. El PNUD no ha contemplado adecuadamente la esfera de las alianzas mundiales para el desarrollo del sector privado en los países afectados por conflictos.

51. El desarrollo del sector privado en los contextos posconflicto refleja tanto la complejidad de esta importante esfera como la falta de un compromiso sostenido por parte del PNUD. Con programas en las esferas clave del desarrollo, el PNUD puede ofrecer oportunidades para la participación del sector privado. Hay ejemplos en los que el PNUD ha demostrado modelos del sector privado que son reproducibles y sostenibles y que podrían adaptarse a otros contextos frágiles y posconflicto. En el sector de la energía sostenible del Sudán, el PNUD posibilitó inversiones del sector

privado que consiguieron cambios transformadores en los medios de vida agrícolas. Esos ejemplos de éxito, aunque importantes, son escasos en número, y la participación del sector privado no se tuvo en cuenta sistemáticamente ni durante la reconstrucción ni en las actividades de reactivación. A pesar de los problemas que plantean los contextos de conflicto y posconflicto para un entorno propicio, se perdieron oportunidades de aprovechar las esferas programáticas del PNUD para la participación del sector privado. La revitalización económica, el crecimiento inclusivo y el empleo se han visto restringidos por la falta de un apoyo claramente priorizado y secuencial a una estrategia específica a medio y largo plazo para la participación del sector privado.

52. En las actividades de estabilización y de recuperación temprana todavía no se ha dado prioridad al desarrollo del sector privado como solución para financiar y sostener la reactivación. La falta de atención sostenida socavó la promoción del sector privado como motor legítimo de la revitalización económica. Para tener éxito, las iniciativas para las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) requerían apoyo empresarial en toda la cadena de suministro, lo que sugiere que la participación programática en el desarrollo del sector privado es ahora más una necesidad que una opción. Se perdieron oportunidades, en particular en países con conflictos localizados, en las que se podía aprovechar la participación en las zonas más estables para intervenir en las zonas afectadas. El PNUD está ensayando diversos instrumentos aptos para su adaptación a contextos de conflicto, como el acelerador de empresas y las plataformas de acción para las mipymes. El hecho de no dar prioridad a la participación del sector privado como parte esencial del apoyo a los programas del PNUD limita esos esfuerzos.

53. Los países en los que se obtuvo éxito demuestran la importancia de fomentar un entorno propicio para el desarrollo y la inversión del sector privado. El apoyo al entorno empresarial es más difícil en contextos de conflicto y, por tanto, requiere un enfoque más colaborativo. El apoyo del PNUD a la reducción de riesgos en el espacio de políticas e inversiones ha sido escaso en los contextos de conflicto, y ha carecido de alianzas. Las políticas gubernamentales pueden desempeñar un papel importante en la creación de un entorno favorable al sector privado, pero el PNUD no ha utilizado suficientemente los datos empíricos recopilados gracias a su apoyo al desarrollo empresarial para que los gobiernos participen en la reforma de las políticas.

Conclusión 8. La contribución del PNUD a la mejora del papel de las mujeres en la consolidación de la paz y la lucha contra la desigualdad de género sigue siendo escasa. El hecho de no dar prioridad a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres está reduciendo la contribución del PNUD en los países afectados por conflictos.

54. El enfoque del PNUD respecto de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres no estuvo a la altura de la gravedad de los problemas de las mujeres y de las desigualdades de género perpetuadas por múltiples crisis. Aunque ha habido progresos en la incorporación de la perspectiva de género en el apoyo a los programas del PNUD, la contribución específica en materia de políticas y promoción en los países afectados por conflictos ha sido limitada. Considerar a las mujeres como beneficiarias, en lugar de apoyarlas como agentes de cambio en las esferas de la recuperación temprana, la consolidación de la paz y la construcción del Estado, menoscaba la obtención de resultados transformadores. El apoyo del PNUD a la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad se ha reducido considerablemente a lo largo de los años, sobre todo con el cierre de la Dirección de Gestión de Crisis. El enfoque minimalista de la respuesta a los conflictos desde una perspectiva de género ha socavado considerablemente los esfuerzos en pro de la paz y la seguridad. Las consecuencias de ello son más graves en el Sahel y el Cuerno de África.

55. Aunque el PNUD da prioridad a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres como objetivo estratégico y reconoce la importancia decisiva del apoyo a las mujeres, la paz y la seguridad, esa prioridad no se refleja en las asignaciones de recursos para los programas relacionados con las cuestiones de género. El PNUD fue pionero en promover soluciones programáticas para avanzar en la igualdad de género en los contextos de crisis, como destinar al menos un 15% del gasto a iniciativas relacionadas con las cuestiones de género, que sirvió de base para las políticas de todo el sistema de las Naciones Unidas. El PNUD no ha logrado defender la contribución estratégica que es capaz de hacer mediante su apoyo a las diferentes esferas temáticas en los países en conflicto. El potencial del PNUD para fortalecer la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres está infrautilizado, en parte debido a la financiación que los donantes están concediendo a los organismos especializados.

Conclusión 9. El restablecimiento de la Dirección de Gestión de Crisis ha proporcionado un pilar muy necesario para el apoyo del PNUD a los países afectados por conflictos y un impulso para consolidar las respuestas programáticas a nivel nacional y mundial, y constituye un importante paso adelante.

56. El restablecimiento de la Dirección de Gestión de Crisis ha sido importante para posicionar al PNUD en el cambiante contexto de las reformas del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y de la arquitectura de paz y seguridad, así como para el énfasis que el Secretario General pone en la prevención en pro de la paz. El hecho de contar con una Dirección dedicada a la respuesta a las crisis ha consolidado aún más el apoyo del PNUD en las situaciones de conflicto, ha racionalizado el apoyo técnico en las oficinas en los países, ha simplificado los enfoques programáticos y ha asegurado la adopción de medidas para pasar de una programación basada en la respuesta inmediata a un papel más sustancial en la esfera de la prevención. La Dirección de Gestión de Crisis ha logrado reposicionar la programación del PNUD en materia de conflictos, subsanar los problemas de desvinculación desde su cierre y posibilitar que el PNUD participe en los debates mundiales sobre paz y seguridad y en los debates sobre políticas con la Secretaría de las Naciones Unidas. En consonancia con la Nueva Forma de Trabajar y la agenda del nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz, se han realizado esfuerzos concertados para fortalecer las alianzas a nivel mundial. Hay margen para seguir estrechando las alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas como la FAO, la OIT y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y las alianzas a nivel de todo el sistema para prestar un apoyo amplio en la región del Sahel.

57. El modelo institucional del PNUD en los países afectados por conflictos ha mejorado en lo que respecta a los procesos e instrumentos de gestión de los programas para una mayor eficacia de los programas para los países, gracias a la racionalización de los procesos de financiación acelerada e implantación por la vía rápida y al acceso a los servicios de asesoramiento. La Red Global de Políticas, recientemente introducida, se está racionalizando para mejorar el apoyo técnico a las oficinas en los países. La asistencia técnica de las oficinas de la Sede y las oficinas regionales añade valor a los programas para los países, y el modelo distribuido de la Red Global de Políticas es una forma sensata de aprovechar la experiencia de todo el PNUD. El PNUD pudo responder rápidamente a las necesidades inmediatas de los países afectados por conflictos, aunque mantener ese nivel de respuesta a largo plazo resultó difícil. La actual estructura puede promover servicios técnicos y de asesoramiento eficientes, pero esto también requiere inversión en recursos técnicos para poder apoyar las esferas prioritarias del apoyo a los programas.

58. La división de responsabilidades entre la Dirección de Políticas y Apoyo a Programas y la Dirección de Gestión de Crisis está cambiando. Una mayor claridad en el funcionamiento de las dos oficinas evitaría la duplicación y aprovecharía las sinergias y los enfoques coordinados para dar una respuesta más amplia en los contextos posconflicto. En los programas de prevención, en los que la superposición entre las dos direcciones de políticas es máxima, en particular en las esferas del crecimiento inclusivo y las funciones básicas de gobernanza, una programación paralela podría reducir la contribución del PNUD. Del mismo modo, es fundamental aclarar las funciones y responsabilidades entre las oficinas de políticas y las oficinas regionales para aprovechar mejor las diversas dependencias de los programas del PNUD, aunque todavía hay esferas que deben precisarse.

59. La desvinculación del PNUD del sistema de coordinadores residentes ha brindado a la organización la oportunidad de reposicionar estratégicamente su labor analítica programática, de asesoramiento en materia de políticas y de promoción a nivel de los países. En los contextos de conflicto, esto es especialmente importante en los países que cuentan con misiones de las Naciones Unidas, donde los procesos de cambio han repercutido en los programas del PNUD. La determinación de las esferas en las que la respuesta del PNUD puede reposicionarse y fortalecerse después de dicha desvinculación es clave para que el PNUD siga contribuyendo en los países afectados por las crisis.

V. Recomendaciones

Recomendación 1. El PNUD necesita una política institucional bien focalizada que responda al llamamiento del Secretario General en favor de un enfoque coordinado e integrado de la paz sostenible. El PNUD debe demostrar liderazgo mundial en la facilitación y promoción de la agenda del nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz.

60. El PNUD debe dar prioridad a su apoyo e implicación en la agenda de reforma de la paz de las Naciones Unidas. Dentro de los equipos de las Naciones Unidas en los países, el PNUD debe apoyar las actividades conjuntas de análisis, planificación y programación para obtener resultados colectivos en determinados sectores.

61. Habida cuenta del entorno normativo mundial favorable, con el impulso de las Naciones Unidas en pro de una paz sostenible y la Nueva Forma de Trabajar en cuanto a la colaboración programática y el enfoque del nexo, el PNUD debe identificar las esferas en las que las oficinas en los países contribuirán sistemáticamente a la formulación de políticas y la promoción en torno al nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz. A nivel de los países, el PNUD debe habilitar instrumentos de programación para vincular las respuestas humanitarias, de desarrollo y para la paz que están consolidadas en los marcos de desarrollo.

62. Para desentrañar la complejidad de la programación del nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz, el PNUD debe identificar los sectores donde se elaborarán modelos de programas para demostrar los resultados en materia de desarrollo y de paz que servirán de base a las políticas, y dar prioridad a las soluciones a nivel local en sus esfuerzos por fortalecer los servicios y los medios de vida. Para que la experiencia normativa en la programación del nexo pueda reforzar las vías para la paz y hacer frente a los factores que causan los conflictos, el PNUD debe implementar los modelos comprobados de los programas emblemáticos en una zona determinada de todos los países afectados por conflictos.

Recomendación 2. El PNUD debe dar prioridad al apoyo a la prevención de conflictos en los planos nacional y mundial. Debe desarrollar su estrategia de

prevención centrándose en posibilitar un cambio estructural a largo plazo y una agenda de transformación generacional en los países afectados por conflictos. El PNUD debe identificar las esferas que se atenderán a largo plazo y, como parte de la estrategia de prevención, abordar las dimensiones interrelacionadas del cambio climático y los conflictos.

63. El principal valor añadido del PNUD es su capacidad de trabajar a largo plazo con las instituciones gubernamentales y las comunidades para crear ecosistemas de paz y gobernanza eficaces y responsables. En consonancia con las prioridades del Secretario General, la prevención de los conflictos debería convertirse en un tema central de los programas para los países en contextos frágiles. En lugar de calificar automáticamente todo el fortalecimiento institucional y el crecimiento económico como intervenciones en materia de prevención, el PNUD debe identificar y hacer un seguimiento de los principales aceleradores de la prevención, centrarse en las causas de los conflictos y la fragilidad conexas para abordar los riesgos desde el principio, antes de que se conviertan en una crisis y consolidar el apoyo del PNUD a nivel local para posibilitar procesos ascendentes de cambio.

64. A medida que el PNUD elabora su estrategia institucional de apoyo a los países frágiles y afectados por conflictos, debe aprovechar las ventajas comparativas de la organización en múltiples esferas programáticas para lograr la implicación de todo el sistema en las esferas clave de la prevención de conflictos y la respuesta a ellos. La evaluación recomienda tres esferas para establecer prioridades en el apoyo a la prevención. El PNUD debe:

a) Incorporar la prevención del extremismo violento de manera más explícita en el ámbito de la prevención de conflictos, para asegurar que este subconjunto de la prevención de conflictos no sea específico ni esté desvinculado de los demás, dar prioridad al desarrollo de la juventud de manera sostenida en el tiempo como parte de los esfuerzos de prevención y colaborar e invertir en enfoques integrados y multisectoriales para ayudar a elaborar planes de acción nacionales inclusivos y centrados en la juventud y el empoderamiento de los jóvenes y otros marcos normativos nacionales para la consolidación de la paz;

b) Habida cuenta de la amplia cartera del PNUD de programas sobre el medio ambiente y las crisis, abordar las dimensiones interrelacionadas del riesgo de las múltiples crisis que exacerbaban los conflictos e identificar los programas del PNUD en los que la integración de una dimensión de prevención puede aportar un valor añadido;

c) Apoyar sistemáticamente la vigilancia de los riesgos y las tensiones locales y los sistemas de alerta temprana como oferta emblemática del PNUD, por separado o como parte de los mecanismos de recopilación de datos existentes y colaborar con las Naciones Unidas y otros organismos para realizar esfuerzos colectivos en la recopilación de datos y la interpretación de los riesgos.

Recomendación 3. La administración del PNUD debe garantizar la coherencia de las políticas en toda la organización para poder hacer frente a las respuestas conceptuales y programáticas incoherentes en todas las regiones. El PNUD debe subsanar las limitaciones que reducen su participación sustantiva y a largo plazo en las esferas básicas de apoyo.

65. El PNUD debe velar por la coherencia de las políticas en todos los países donde se ejecutan programas, para poner en práctica las estrategias y los instrumentos institucionales. El apoyo predominantemente generalista puede reducir el posible papel del PNUD en los países posconflicto. Debe dar prioridad sistemática, tanto a su colaboración de carácter más técnico a largo plazo en determinadas zonas como a los

programas mundiales amplios sobre determinados temas, a fin de proporcionar soluciones emblemáticas comprobadas a las oficinas en los países, lograr coherencia conceptual y facilitar la participación del PNUD en la política mundial y en la promoción de respuestas integradas a la paz y el desarrollo.

66. Las oficinas regionales y la Dirección de Gestión de Crisis deben mejorar su coordinación para lograr coherencia conceptual y programática y adoptar medidas para garantizar que las oficinas en los países utilicen estrategias y directrices institucionales para mantenerse a la vanguardia en la respuesta a las crisis.

Recomendación 4. El PNUD debe hacer hincapié en el apoyo a los medios de vida y el empleo a medio y largo plazo. Debe adoptar medidas para poner en práctica opciones holísticas de medios de vida y empleo, para su uso más amplio y su reproducción en contextos de conflicto y posconflicto.

67. En los países afectados por conflictos, el PNUD debe buscar oportunidades para una intervención programática más sustantiva en la reducción de la pobreza y elaborar marcos más realistas a medio y largo plazo para los medios de vida y el empleo. El PNUD debe poner énfasis en los enfoques de medios de vida y empleo que tratan de hacer frente a las causas estructurales de la pobreza y la fragilidad. Las esferas programáticas que posibilitan una transformación estructural en la generación de ingresos y el empleo, como las empresas y los mercados inclusivos, necesitan una implicación constante. Debe prestarse especial atención al dividendo de la paz como forma de abordar los desafíos a los que se enfrenta las empresas y los medios de vida sostenibles. Asimismo, la sensibilidad a los conflictos debe estar garantizada en el diseño y la ejecución de los programas de medios de vida.

68. El PNUD debe dar prioridad al apoyo al análisis y la planificación relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países afectados por conflictos, a fin de mantener la atención centrada en el desarrollo sostenible y la paz. Debe además considerar la posibilidad de fortalecer el Programa de Economistas del PNUD para prestar un apoyo más coherente al análisis y la planificación de las políticas.

Recomendación 5. El PNUD debe hacer que las intervenciones en materia de gobernanza a largo plazo sean un elemento central de su agenda de prevención de conflictos y consolidación de la paz. Los programas de gobernanza del PNUD deben invertir en nuevos modelos de administración pública, haciendo hincapié en la planificación y el análisis, las tecnologías digitales y la participación del sector privado.

69. Un enfoque excesivo en el apoyo a corto plazo puede ser contraproducente para el papel que puede desempeñar el PNUD en la solución de los problemas de gobernanza. Para seguir siendo pertinente en la esfera de la gobernanza, el PNUD debe implicarse en el apoyo básico a la gobernanza, orientado a las reformas a nivel de gobierno local y nacional. Debe identificar esferas concretas de la función básica de gobernanza de cara a un compromiso constante y a largo plazo en todos los países afectados por conflictos.

70. Inevitablemente habrá presiones, tanto de los gobiernos asociados como de los donantes, para que el PNUD apoye una asistencia técnica a corto plazo o ejerza una función fiduciaria, lo que puede redundar en beneficio económico del PNUD. Si se presta demasiada atención al apoyo a la asistencia técnica a corto plazo, se corre el riesgo de que el PNUD deje de ser considerado un organismo con conocimientos especializados en materia de gobernanza que puede facilitar reformas y un programa de fortalecimiento institucional.

Recomendación 6. El programa del Sahel cuenta con una financiación muy insuficiente. El PNUD debe estar a la altura de la urgencia y la envergadura de

la respuesta que exigen las situaciones del Sahel y el Cuerno de África. Debe reconocer los desafíos singulares a los que se enfrenta el Sahel y dar prioridad al programa regional para recabar el máximo apoyo. También debe priorizar las alianzas con miras a ofrecer una respuesta coordinada y colectiva.

71. El PNUD debe adoptar medidas para poner en práctica la Nueva Forma de Trabajar en el Sahel, forjando alianzas con los organismos humanitarios y de desarrollo en pro de una respuesta consolidada. El PNUD debe prestar especial atención a la movilización de recursos para su programa en el Sahel y, al mismo tiempo, adoptar medidas concretas para posibilitar la financiación. Debe considerar la posibilidad de elaborar un programa para el Sahel a fin de abordar los aspectos interseccionales de los desafíos en materia de seguridad, clima y desarrollo.

Recomendación 7. Es necesario seguir consolidando los programas de estabilización. Centrarse simplemente en la rehabilitación y construcción de infraestructuras no producirá los resultados deseados a menos que ello se combine con el desarrollo de la capacidad de las instituciones locales y las iniciativas de paz. Basándose en la experiencia adquirida en los programas de estabilización en curso, el PNUD debe afianzar los futuros programas dentro de un marco de paz y desarrollo.

72. El apoyo del PNUD a la estabilización demuestra la importancia y el singular valor de su labor en los países en conflicto y que salen de una situación de conflicto. El PNUD debe velar por que sus enfoques de estabilización estén vinculados al fortalecimiento institucional, la consolidación de la paz y otras intervenciones de recuperación temprana. Debe proporcionar un marco de los programas de estabilización para las oficinas en los países, con principios obligatorios de vinculación con las iniciativas de paz y desarrollo.

Recomendación 8. El PNUD debe seguir mejorando la colaboración con los organismos de las Naciones Unidas, el Grupo Banco Mundial y los donantes bilaterales para contribuir a la obtención de resultados a largo plazo en los países afectados por conflictos.

73. El PNUD se ha embarcado en una sólida alianza con los organismos humanitarios y de consolidación de la paz y con el Grupo Banco Mundial. Debe sistematizar y aclarar las expectativas de una colaboración más eficiente para impulsar el nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz a nivel nacional y mundial. La desvinculación del PNUD de la función del Coordinador Residente tiene consecuencias para sus programas en los países que cuentan con misiones de las Naciones Unidas. El PNUD debe fortalecer las alianzas con el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Operaciones de Paz para su implicación en las esferas del estado de derecho, el sector de la seguridad y las elecciones. En lugar de alianzas puntuales basadas en proyectos, el PNUD debe identificar esferas de sinergia para una colaboración periódica con la FAO y la OIT, a fin de fortalecer las intervenciones en materia de cadena de valor y empleo.

74. El PNUD debe aprovechar su ventaja comparativa en los países afectados por conflictos para fortalecer las alianzas con el Grupo Banco Mundial y desarrollar iniciativas temáticas mundiales en las esferas clave de prevención y respuesta, a fin de impulsar el nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz. Debe consolidar las alianzas programáticas y de promoción para proporcionar una respuesta integral en el Sahel.

Recomendación 9. El PNUD debe hacer que la participación del sector privado sea parte esencial de su apoyo a la revitalización económica, el crecimiento inclusivo y la prestación de servicios. El PNUD debe acelerar el ritmo y la escala de su implicación, con herramientas e intervenciones específicas para cada contexto.

75. La estrategia del sector privado empresarial recientemente adoptada es importante para impulsar el desarrollo y la participación del sector privado en los países afectados por conflictos. Aunque el PNUD reconoce la importancia de la participación del sector privado en los contextos de crisis y ha elaborado instrumentos para posibilitar esa participación, hacerla sistemática necesita más esfuerzo e inversión. El PNUD debe garantizar un compromiso a largo plazo con el apoyo relacionado con el sector privado, que debería ser parte esencial de los programas para los países.

76. Los contextos de conflicto son diferentes, y el PNUD debe adoptar un enfoque más personalizado de la participación del sector privado para que este pueda superar las limitaciones estructurales y aprovechar las oportunidades del mercado. Deben elaborarse y promoverse instrumentos innovadores de financiación del sector privado. El PNUD debe fortalecer las alianzas para superar los obstáculos normativos existentes en el ámbito del desarrollo del sector privado, a fin de reducir los riesgos e impulsar las inversiones del sector privado en contextos de conflicto. Debe seleccionar sectores para un desarrollo constante del sector privado.

Recomendación 10. El PNUD debe dar prioridad al apoyo a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para posibilitar soluciones de prevención, respuesta y paz con perspectiva de género.

77. A pesar de las iniciativas de los organismos especializados, el PNUD debe hacer esfuerzos concertados para abordar los factores causantes de la desigualdad de género y aumentar la eficacia de las intervenciones con perspectiva de género y de las intervenciones transformadoras en materia de género, sobre la base de un enfoque programático bien fundamentado. Con este fin, los indicadores desarrollados por el Grupo de Trabajo Técnico de las Naciones Unidas sobre Indicadores Mundiales para la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, que se están revisando actualmente, son un marco adecuado.

78. Más allá del enfoque de la incorporación de la perspectiva de género, el PNUD debe elaborar estrategias sectoriales para mejorar la capacidad productiva y los medios de vida de las mujeres. El PNUD debe aumentar la capacidad de los expertos en cuestiones de género de la organización, que está en tendencia descendente. De igual modo, la Dirección de Gestión de Crisis debe desarrollar su capacidad para apoyar la igualdad de género en los países afectados por conflictos, en coordinación con las oficinas regionales. Abordar la igualdad de género en contextos de conflicto requiere recursos específicos; el PNUD debe adoptar medidas con el fin de movilizar recursos para una programación con perspectiva de género en los contextos de crisis, habida cuenta de las oportunidades que ofrece la gama de actividades programáticas del PNUD. El PNUD debe adoptar medidas para abordar las cuestiones de coherencia en las ventajas comparativas entre el PNUD y ONU-Mujeres a nivel de país.