



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

Distr. general
20 de noviembre de 2012
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2013

Nueva York, 28 de enero a 1 de febrero de 2013

Tema 4 del programa provisional

Evaluación

**Evaluación del apoyo del PNUD a los países afectados por
conflictos en el contexto de las operaciones de paz de las
Naciones Unidas**

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	2
II. Antecedentes	3
III. Observaciones	7
IV. Conclusiones	15
V. Recomendaciones	19



I. Introducción

1. Los conflictos violentos tienen repercusiones profundas en el desarrollo humano. El conflicto invierte los logros de desarrollo, trastorna los mercados económicos y fractura las instituciones de gobierno, lo que reduce en gran medida la capacidad de las personas para vivir, trabajar y recibir educación. La consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es básicamente inalcanzable para muchos países afectados por conflictos. Los vínculos causales que conectan el conflicto y el desarrollo obligan a esta investigación a valorar si las intervenciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ayudan a crear el nivel de estabilidad necesario para que los países avancen en el logro de sus objetivos de desarrollo humano.

2. Los objetivos principales de la evaluación son:

a) Examinar cómo contribuyen la programación y las políticas del PNUD a la consolidación de la paz en el marco de grandes operaciones internacionales y cómo apoya el PNUD la transición de un país desde la etapa inmediatamente posterior al conflicto hasta el desarrollo; y

b) Evaluar cómo funcionan los mecanismos de respuesta del PNUD en la sede y a nivel operacional durante los periodos de transición en los países afectados por conflictos.

3. Para lograr estos objetivos, el equipo de evaluación ha examinado un amplio conjunto de actividades de programas del PNUD en los países afectados por conflictos, y a continuación ha extrapolado y combinado las observaciones que pueden describirse como “típicas” y las lecciones que pueden extraerse a nivel institucional. La evaluación también estudia la forma en que las colaboraciones operacionales del PNUD con otras oficinas y organizaciones de las Naciones Unidas han fortalecido una respuesta internacional y de las Naciones Unidas más amplia en los países afectados por conflictos y analiza qué valor añadido aporta el PNUD. En la medida en que el PNUD participa antes, durante y después de las operaciones de paz con mandato del Consejo de Seguridad, la evaluación analiza la forma en que el PNUD cumple las expectativas en todas estas transiciones.

4. Se presta atención a la estabilización y la construcción de un Estado y a aquellas actividades de programas que forman la base de la labor del PNUD en contextos inmediatamente posteriores a los conflictos. La evaluación examina la forma en que los demás perciben la función del PNUD en las situaciones de conflicto, si esta función podría o debería mejorarse y qué ventaja comparativa es visiblemente capaz de aprovechar el PNUD.

5. El PNUD ha indicado que se ha producido una reorientación de su prevención de los conflictos y su apoyo a la recuperación para abordar más directamente las dimensiones estructurales de los conflictos modernos y para ayudar a los países asociados a que identifiquen y afronten las causas de la violencia transfronteriza/entre países e intranacional. La evaluación considera hasta qué punto existen pruebas de dicha reorientación y los resultados de esta. Asimismo, valora si los mecanismos del PNUD de respuesta y de gestión en situaciones de crisis se calibran adecuadamente para prestar el apoyo esperado. Esto incluye evaluar si en las situaciones de crisis existe y se utiliza apoyo financiero y de recursos humanos con rapidez y previsión y también la forma en que se percibe al PNUD como

asociado entre sus homólogos en las operaciones de paz con mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

6. La evaluación se llevó a cabo mediante una combinación de visitas a países, investigaciones y estudios monográficos documentales, así como una serie de entrevistas con partes interesadas, entre ellas otras organizaciones de las Naciones Unidas, donantes, organizaciones no gubernamentales, asociados del PNUD e investigadores independientes y académicos. De acuerdo con las normas y principios del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, la evaluación intentó extraer conclusiones sobre los resultados de programas en cuanto a su pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

7. A fecha de mayo de 2012, a nivel mundial tenían lugar 17 operaciones de paz dirigidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otras 15 misiones políticas especiales o de consolidación de la paz sobre el terreno gestionadas por el Departamento de Asuntos Políticos. La presente evaluación incorpora observaciones procedentes de 9 estudios monográficos fundamentales que se examinaron en profundidad (Burundi, Côte d'Ivoire, Haití, Líbano, Liberia, República Democrática del Congo, Somalia, Sudán del Sur y Timor-Leste) y 11 estudios monográficos secundarios (Afganistán, Chad, Guatemala, Guinea, Guinea Bissau, Iraq, Nepal, República Centroafricana, Sierra Leona, territorio palestino ocupado y Uganda). Esta muestra representa alrededor del 60% de los países que son objeto de una misión integrada y también incluye a aquellos países que han dispuesto de los mayores recursos económicos y de personal durante el último decenio. Los nueve estudios monográficos fundamentales se basan en cuatro de las cinco regiones del PNUD y la mayoría proceden de África. Los estudios monográficos se seleccionaron para captar una visión exhaustiva y evaluable de las actividades del PNUD a través de las diversas circunstancias afectadas por conflictos en las que trabaja dicho organismo. Se realizaron visitas sobre el terreno para seis de los nueve estudios monográficos, y los consultores elegidos para los otros tres estudios contaban con una amplia experiencia reciente sobre el terreno en los países que habían elegido (Haití, República Democrática del Congo y Sudán del Sur).

II. Antecedentes

8. A efectos de la presente evaluación, un país afectado por un conflicto es un país que en su pasado reciente ha experimentado, está experimentando o demuestra los factores de riesgo de disturbios violentos entre fuerzas (tanto grupos organizados como informales) que normalmente surgen de controversias sobre la distribución de recursos (económicos, políticos, naturales, etc.) en una sociedad determinada. El conflicto se produce sobre todo en países en desarrollo, por lo general en aquellos con altas tasas de desempleo, imposibilidad de recurrir a los sistemas de justicia oficiales y poblaciones jóvenes numerosas. Una característica principal de los países en estas circunstancias es su deficiencia funcional en los sistemas nacionales de gobernanza y justicia, lo que dificulta si no imposibilita ofrecer servicios públicos básicos y restaurar los cimientos necesarios para el desarrollo económico y la paz sostenible.

9. Aunque cada conflicto armado tiene sus propios rasgos singulares, existen algunas características comunes generalmente aceptadas que tipifican esta clase de conflicto en el siglo XXI:

- Los conflictos armados no se prestan a una definición rápida y precisa. Si bien los conflictos abiertos entre países y las guerras civiles han disminuido considerablemente, casi todos los conflictos contemporáneos son de carácter regional, donde un conflicto determinado surge o tiene repercusiones a través de las fronteras;
- En general, los conflictos armados han girado en torno a desafíos a la autoridad de un gobierno. A menudo la distinción entre beligerantes organizados y civiles está poco clara;
- Los conflictos armados no siguen caminos lineales de resolución, sino que son comunes los ciclos de repetición e inestabilidad prolongada en la ruta para salir del conflicto;
- La consolidación de la paz consiste esencialmente en intentar crear instituciones para la gestión pacífica del conflicto. Alejarse del conflicto es un proceso político y de desarrollo que dura una generación, hasta 25 o 30 años.

10. Las misiones integradas de las Naciones Unidas se introdujeron por primera vez en 1997 y se definieron con más detalle en 2000 por medio del histórico Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305-S/2000/809), llamado Informe Brahimi, y el subsiguiente proceso de reforma de las Naciones Unidas. Las misiones integradas se usaron de forma oficiosa por primera vez desde un punto de vista operacional durante el despliegue realizado por las Naciones Unidas de dos operaciones de mantenimiento de la paz en 1999 en Kosovo y Timor Oriental. La formulación operacional de agrupar el trabajo de los actores políticos, de seguridad y de desarrollo en el escenario fue fundamental para las recomendaciones del Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, que marcó el inicio de la era de operaciones de paz modernas de las Naciones Unidas.

11. El comienzo de la estabilidad relativa en un país afectado por un conflicto lógicamente desplaza el centro de atención a la consolidación de la paz y la reconstrucción a más largo plazo. En reconocimiento de las carencias entre la duración limitada de los acuerdos de las Naciones Unidas en materia de seguridad y las necesidades de desarrollo a más largo plazo cuando los países salen del conflicto, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad adoptaron en 2005 una resolución por la que se creaba una nueva estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, compuesta por tres dependencias:

- La *Comisión de Consolidación de la Paz*, entidad intergubernamental cuyo objetivo es agrupar los recursos de la comunidad internacional para las actividades de consolidación de la paz y ofrecer estrategias integradas para la consolidación de la paz y la recuperación. Esta comisión convoca a los actores pertinentes, en particular a instituciones financieras internacionales y otros donantes, organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil, como apoyo a estas estrategias y durante todo el proceso de consolidación de la paz centra su atención en un país determinado.

- La *Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz* ayuda y apoya a la Comisión de Consolidación de la Paz, administra el Fondo para la Consolidación de la Paz y respalda las iniciativas del Secretario General para coordinar el sistema de las Naciones Unidas en sus actividades de consolidación de la paz.
- El *Fondo para la Consolidación de la Paz*: A petición de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, en 2006 el Secretario General creó el Fondo para la Consolidación de la Paz con el fin de ofrecer apoyo financiero a las intervenciones catalizadoras que promueven acuerdos a más largo plazo mediante los agentes de desarrollo y otros donantes bilaterales.

12. Desde su fundación en 1965, el PNUD ha desempeñado un papel fundamental a la hora de proporcionar asistencia para el desarrollo a los países. Desde principios de la década de 1990, esto ha incluido el objetivo de prevenir el conflicto antes de que se produzca y de contribuir a la recuperación durante el período posterior. El papel del PNUD sigue evolucionando en consonancia con los constantes cambios del conflicto y la variedad cada vez mayor de agentes humanitarios y agentes de desarrollo internacionales y regionales.

13. El reconocimiento formal por parte de la Asamblea General en su resolución 46/182 de 1991 de la necesidad de incorporar a las actividades humanitarias y de recuperación consideraciones relativas al desarrollo a más largo plazo sentó las bases para el mandato del PNUD en situaciones posteriores a un conflicto. En particular, la Asamblea General reconoció la necesidad de una respuesta coordinada y multidimensional a través del sistema de las Naciones Unidas. En consecuencia, la función que desde hace largo tiempo viene desempeñando el PNUD como defensor y gestor del sistema del Coordinador Residente se definió con mayor claridad.

14. Con objeto de ir más allá de la programación especial y establecer una función más clara dentro del sistema de las Naciones Unidas, el PNUD se ha reorganizado y ha realizado algunos ajustes estratégicos. En 1995, se creó la División de Respuesta de Emergencia, que ofrece la primera entidad oficial del PNUD en la sede centrada en el apoyo técnico a las oficinas en los países que afrontan situaciones de conflicto. Se crearon equipos de la División de Respuesta de Emergencia a fin de ofrecer apoyo estratégico a las oficinas en los países y a los coordinadores residentes en épocas de crisis, y dichos equipos también podrían desplegar personal en los países afectados por conflictos durante un período limitado (entre 20 y 30 días) con objeto de elaborar planes para una respuesta del PNUD en estas situaciones. Además, la División de Respuesta de Emergencia se convirtió en responsable de ofrecer apoyo a nivel de la Secretaría al Comité de Crisis del PNUD, establecido en 1997. Las sesiones quincenales del Comité de Crisis reunían a representantes de cada dirección regional y oficinas operacionales clave para examinar situaciones de crisis y diseñar el programa del PNUD y el uso de recursos.

15. En la actualidad, el alcance de la labor del PNUD en materia de prevención de crisis y de recuperación es extenso y va en aumento. En 2002, la prevención de crisis y la recuperación se incluyeron en los planes de trabajo de 39 países. En 2010, esta esfera de intervención se incluyó en 103 programas por países, con un gasto anual de programas superior a 193 millones de dólares de los Estados Unidos. Cinco países representaban el 40% de los gastos correspondientes a programas por países (Afganistán, Bangladesh, Haití, República Democrática del Congo y Sudán), y de

ellos tan solo el Afganistán representaba el 23%. Durante 2010, el 60% de las contribuciones al PNUD para el trabajo de prevención de crisis y recuperación procedía de otras fuentes “complementarias” y se dirigía a países o esferas temáticas específicos. Los gastos de programas del PNUD para prevención de crisis y recuperación representa anualmente el 25% del gasto global de programas de la organización.

16. El Plan estratégico para el período 2008-2011: Aceleración de los progresos mundiales en materia de desarrollo humano proporciona el contexto para el alcance actual de los servicios del PNUD en los países afectados por conflictos. Los principales resultados de la prevención de crisis y la recuperación incluyen:

- mejorar las capacidades nacionales de prevención de conflictos y de gestión del riesgo de desastres;
- asegurar mejores funciones de gobernanza nacional después de una crisis; y
- restablecer los fundamentos del desarrollo local.

17. El plan estratégico (DP/2007/43/rev.1) presta especial atención a las cuestiones de ejecución, señalando en la página 11 que “el PNUD quizá necesite: i) trabajar con más ahínco para ayudar a reducir los riesgos antes de que sobrevengan las crisis; ii) ayudar a crear capacidad para responder con mayor rapidez a las crisis y poner a punto medidas iniciales de recuperación incluso durante la fase de las crisis relacionada con la asistencia humanitaria, y iii) contar con financiación y recursos internos previsibles con los que poder intervenir rápidamente después de una crisis”.

18. El plan estratégico establece que el PNUD trabaje a través del sistema de las Naciones Unidas para contribuir a la puesta en marcha inmediata de actividades de recuperación inicial y transición y facilitar el paso de unas estrategias de recuperación a corto y mediano plazo después de una crisis a unos marcos a más largo plazo. Asimismo, trabajará para prestar apoyo a la implantación de normas y directrices; el suministro de instrumentos de evaluación y programación para apoyar los procesos de recuperación a nivel nacional; y la prestación de apoyo mediante actividades de promoción conducentes al aumento de la financiación para los esfuerzos de recuperación. Además, el plan estratégico establece que se preste más atención y apoyo a los coordinadores de asuntos humanitarios y los coordinadores residentes para que puedan desempeñar mejor sus funciones en la esfera de la prevención de conflictos. El plan estratégico prevé que el PNUD represente un papel importante en la nueva estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, prestando apoyo a la Comisión de Consolidación de la Paz en el plano nacional en forma de asistencia a la formulación por los propios países de estrategias integradas de consolidación de la paz y mediante la ejecución de actividades de proyectos respaldadas por el Fondo para la Consolidación de la Paz.

III. Observaciones

19. **Observación 1. Se considera que las ventajas comparativas del PNUD son su presencia sobre el terreno, su estrecha colaboración con el gobierno, su papel como enlace entre las iniciativas humanitarias, de consolidación de la paz y de desarrollo y su papel en la gobernanza y el cambio institucional en la gestión del conflicto. Se corre el riesgo de tener una amplia competencia y presencia a largo plazo, incluida una tendencia a la programación especial y demasiado ambiciosa, lo que en consecuencia dificulta el desempeño del PNUD.**

20. Las ventajas que se atribuyen al PNUD deben considerarse desde el punto de vista del proceso de reforma de las Naciones Unidas: cómo contribuye el PNUD a la iniciativa “Unidos en la acción” del sistema de las Naciones Unidas y si su posición dentro del país y su amplio radio de acción se utilizan en favor de la ventaja comparativa de todo el equipo de las Naciones Unidas en el país. Uno de los problemas inherentes de la presencia del PNUD en un país antes, durante y después de una crisis es que genera la expectativa histórica de que la organización responderá de manera favorable a las numerosas y muy diversas peticiones de ayuda que recibe. El resultado puede ser la creación de programas especiales y demasiado ambiciosos, junto con unos recursos financieros y humanos limitados y, en ocasiones, una relativa lentitud en la ejecución.

21. **Observación 2. A pesar de que se reconoce la importancia del análisis de conflictos y el desarrollo de sus propios instrumentos de análisis de conflictos, no existe ningún procedimiento operativo estándar del PNUD que indique cuándo y cómo realizar dicho análisis. En consecuencia, la realización de análisis de conflictos en términos tanto sustantivos como de procedimiento sigue siendo irregular en todo el PNUD. Además, el PNUD infrutiliza una “teoría del cambio”.**

22. Una reciente consulta interinstitucional llevada a cabo en diez países afectados por conflictos destaca algunos de los peligros al aplicar a los proyectos un enfoque de compartimentos estancos sin un análisis adecuado. Determinó que los proyectos que se centran principalmente en objetivos económicos pueden agravar la competencia por los recursos y las percepciones de injusticia, además de contribuir a promover las tensiones entre grupos. No obstante, existen experiencias a nivel nacional que confirman la importancia tanto de realizar análisis de conflictos como de actualizar dichos análisis con regularidad. La experiencia del PNUD en Nepal sirve como ejemplo a este respecto: basándose en su análisis del conflicto en curso, la oficina del PNUD en el país pudo ofrecer una visión estratégica vital durante toda la guerra civil del país y el posterior proceso de consolidación de la paz.

23. **Observación 3. El PNUD a menudo trabaja en situaciones de conflicto a través de dependencias de apoyo a los proyectos, por lo general integradas en el sector público y que operan al mismo tiempo que el sector público nacional. Si bien este método puede potenciar el ritmo y la calidad de la prestación de servicios, también corre el riesgo de debilitar las instituciones de las que los países deberán depender a largo plazo.**

24. El plan estratégico señala el desarrollo de la capacidad como proceso de cambio dirigido a nivel nacional más que como enfoque basado en la oferta. Pero pueden producirse tensiones entre la promoción de procesos de cambio dirigidos por los países y los riesgos inherentes en un país afectado por un conflicto. En

situaciones de conflicto, el PNUD y otras organizaciones internacionales tienen a menudo dificultades para hallar un equilibrio eficaz entre la prestación directa de servicios y el aumento de las capacidades estatales para prestar servicios. Este cálculo es especialmente difícil en lugares como la República Democrática del Congo, donde un Gobierno estatal débil todavía tiene que establecer un alcance nacional y ha sido incapaz de hacer frente a muchas de las causas subyacentes del conflicto constante.

25. La sostenibilidad del apoyo del PNUD a los países afectados por conflictos depende no solo de la manera en que se lleva a cabo la tarea de desarrollar las capacidades nacionales, sino también de la capacidad de la organización para promover y mantener el apoyo internacional durante las actividades de consolidación de la paz a más largo plazo una vez que la crisis inicial haya pasado. Crear un gobierno local fuerte e integrador se considera una meta en el camino hacia la sostenibilidad del proceso de consolidación de la paz en las situaciones posteriores a un conflicto. Sin embargo, la ayuda internacional no siempre ha bastado o llegado a tiempo. De hecho, las propias cifras de gasto del PNUD confirman esta falta de atención. En 2008/2009, el 70% de los gastos en países que no son frágiles se invirtió en gobernanza local. En cambio, en los países frágiles los gastos en gobernanza local solo representaron el 14%, cuya mayor parte (29%) se destinó a la reforma legislativa y judicial.

26. Observación 4. “Antes, durante y después” es la consigna común del PNUD en relación con su labor en entornos afectados por conflictos. Debido a su despliegue mundial y sus amplios mandatos técnicos y administrativos, el PNUD participa en casi todas las facetas de la labor que los equipos de las Naciones Unidas en los países llevan a cabo en las situaciones de conflicto. Ha suscitado preocupación que la función del PNUD tal vez sea demasiado amplia e invada a veces el trabajo de socorro y recuperación de los organismos especializados de las Naciones Unidas.

27. El PNUD trabaja en todos los países en desarrollo afectados por conflictos. Desempeña numerosas funciones, que suelen definirse a través de demandas específicas del país y su contexto. El apoyo programático y de políticas del PNUD pretende desarrollar las capacidades nacionales para evitar el conflicto antes de que surja, mitigar sus efectos y ayudar en la recuperación durante el período posterior. El carácter de la asistencia del PNUD viene determinado, además, por una gran cantidad de asociados operacionales, desde operaciones políticas, humanitarias y de paz que funcionan en los marcos con mandato del Consejo de Seguridad hasta otros agentes de desarrollo internacionales y los propios gobiernos de los países receptores. Más allá de su papel programático, el PNUD asume funciones financieras, administrativas y de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas y sirve de enlace entre las actividades de socorro humanitario, mantenimiento de la paz y recuperación y desarrollo a más largo plazo en los países afectados por conflictos.

28. La amplia y cada vez mayor diversidad de actividades del PNUD en las situaciones de conflicto no cuenta con la aceptación de todo el mundo. Otras organizaciones de las Naciones Unidas que buscan financiación y participación en situaciones de conflicto han expresado su preocupación con respecto a que a veces el PNUD “se extralimite” participando en el apoyo técnico más allá de sus conocimientos especializados y favoreciendo a sus propios programas cuando

administra fondos fiduciarios de donantes múltiples. En un entorno de financiación competitiva, no existe ninguna respuesta sencilla a esta preocupación por la extralimitación, y lo único que puede hacer el PNUD es seguir ofreciendo pruebas de su ventaja comparativa en esferas específicas. El proceso de planificación integrada de las misiones proporciona un marco útil para la división del trabajo al comienzo de una misión integrada, pero con algunas excepciones importantes (Liberia, Timor) se ha producido menos coherencia y dirección en las etapas de reducción.

29. Observación 5. Las actividades de desarrollo no pueden detener ni prevenir el conflicto por sí solas, pero la labor del PNUD y otras organizaciones puede respaldar y potenciar las capacidades nacionales de prevención de conflictos. Las pruebas apuntan a que el PNUD ha podido contribuir a la prevención de conflictos, en especial aumentando las capacidades nacionales que ayudan a mitigar y gestionar las causas estructurales subyacentes de la violencia.

30. Para el PNUD, lo que constituye el apoyo a la prevención de conflictos abarca una serie de actividades de desarrollo, entre ellas el desarrollo de foros para la resolución no violenta de controversias, las actividades de creación de empleo y el apoyo al desarrollo del estado de derecho. Con una responsabilidad general sobre los actores nacionales como protagonistas en una situación de prevención de conflictos, el apoyo del PNUD ha estado cada vez más orientado a construir las llamadas “infraestructuras de paz”, es decir, el conjunto para cada caso específico de estructuras estatales interdependientes, normas culturales y recursos que contribuyan a la prevención del conflicto y la consolidación de la paz.

31. Observación 6. El PNUD ha sido eficaz en la prestación de asistencia técnica y financiera oportuna a proyectos nacionales sobre el estado de derecho. Esto incluye el apoyo a la reconstrucción y la rehabilitación de la infraestructura esencial del sistema jurídico y la ampliación del acceso local a la asistencia letrada. Cabe destacar especialmente los esfuerzos del PNUD por afrontar el reto de tender un puente entre la resolución tradicional de controversias y los sistemas oficiales de justicia, y promover la justicia de transición en los contextos posteriores a los conflictos.

32. Para muchas organizaciones de desarrollo, en particular el PNUD, siguen existiendo carencias entre la comprensión teórica de los sistemas jurídicos y la complejidad de diseñar y ejecutar proyectos en situaciones de conflicto. Es necesaria una mayor comprensión de la economía política de un determinado país en conflicto a fin de tratar los elementos interrelacionados de la reforma jurídica de una manera coherente. Por ejemplo, es poco probable que la capacitación judicial que permite que los jueces dicten mejores sentencias tenga una gran repercusión si no existe la independencia judicial, si la corrupción todavía domina el sistema jurídico o si el sistema policial está destruido o es parcial. Asimismo, los beneficios obtenidos de aumentar la capacidad de los tribunales de primera instancia pueden verse totalmente socavados si el tribunal de apelación de última instancia es incompetente o está corrupto.

33. Observación 7. En general, se considera que el PNUD facilita apoyo electoral de forma experimentada e imparcial, con ejemplos notables de apoyo eficaz en varios países afectados por conflictos. El PNUD se ha alejado de las elecciones como acontecimiento y ha avanzado hacia el apoyo al ciclo electoral

en su conjunto. Sigue existiendo un énfasis excesivo en las aportaciones técnicas; y se han dado casos en que las inquietudes políticas de una operación, en particular aquellas vinculadas a mantener un acuerdo de paz “por el camino marcado”, han chocado con las preocupaciones más inmediatas del PNUD sobre la pluralidad política en las elecciones.

34. El apoyo electoral como esfuerzo coordinado dentro de una misión integrada puede tener mucho éxito, pero no está libre de escollos. Las ventajas relativas de los prudentes imperativos políticos de una operación realizada por mandato del Consejo de Seguridad no siempre son compatibles con las obligaciones de “contrato social” del PNUD de ampliar la participación en las elecciones a pesar de las posibles objeciones por parte de un gobierno en ejercicio.

35. Observación 8. El PNUD ha logrado progresos en el apoyo de oportunidades encaminadas a que las mujeres participen más a fondo en el nuevo panorama político y jurídico de los países después de un conflicto. Entre sus logros destacables figura la ampliación del acceso de las mujeres a la justicia en algunos países, especialmente en el caso de las supervivientes de la violencia sexual o por razón de género.

36. En muchos países afectados por conflictos, existen menos capacidades nacionales para recoger y notificar datos desglosados, incluidas las variables de género. El PNUD es consciente de ello y, como parte de su estrategia para la recuperación temprana descrita en 2009, indicó su intención de recoger más datos desglosados por género para países prioritarios y desarrollar instrumentos de evaluación más sensibles con las cuestiones de género. Esta estrategia también pone de relieve las intenciones del PNUD de identificar y utilizar más consultores expertos en cuestiones de género como asesores de respuesta inmediata a las crisis.

37. La violencia por razón de género casi siempre aumenta durante las guerras civiles. A pesar de la repercusión desproporcionada que tienen las situaciones de conflicto en las mujeres, en la mayoría de los países afectados por conflictos no se suele incluir a las mujeres en los procesos de toma de decisiones y planificación. En la actualidad el PNUD respalda una programación sobre la violencia por razón de género en 22 países, en especial en los contextos de desarrollo y crisis. La evaluación determinó que, aunque el PNUD, mediante medidas concertadas, procuró “incorporar” las cuestiones de género a sus propios programas, la cuestión del macroanálisis y la influencia en las políticas gubernamentales recibió relativamente menos atención. El marco macroeconómico establecido durante el período posterior al conflicto es probable que perdure muchos años. Dicho marco determinará cómo crecerá la economía, qué sectores serán prioritarios para las inversiones y qué tipos de puestos de trabajo y oportunidades de empleo se crearán y para quién. Sin embargo, la inserción y la promoción de las opiniones de las mujeres en este proceso siguen sin estar a la altura de lo que se espera.

38. Observación 9. El PNUD ha obtenido resultados diversos en sus iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración, lo que refleja una gran variedad de factores específicos de cada contexto en las situaciones de conflicto. En algunos casos, el PNUD ha tenido éxito en el fomento de planteamientos innovadores. Se ha producido una tendencia a concentrarse en los resultados inmediatos en lugar de las repercusiones a más largo plazo.

39. El PNUD proporciona asistencia técnica sobre desarme, desmovilización y reintegración en 20 países e indica que adopta un “enfoque holístico” del desarme, la desmovilización y la reintegración que implica a la comunidad en general además de los excombatientes. El desarme, la desmovilización y la reintegración siempre constituyen un esfuerzo interinstitucional que requiere iniciativas coordinadas, y el PNUD ha tomado cada vez más medidas para coordinarse con los contingentes de mantenimiento de la paz. La verdadera ventaja comparativa del PNUD en materia de desarme, desmovilización y reintegración reside en la reintegración de antiguos combatientes, pero es vulnerable a las modalidades de financiación imprevisibles, especialmente en lo que se refiere a programas de reintegración a más largo plazo. Los recursos han tendido a centrarse en el proceso de regreso físico y los “paquetes de medidas” de integración, pero mucho menos en las estrategias de integración comunitaria y la reconciliación y consolidación de la paz que conllevan.

40. Observación 10. La seguridad es fundamental para el programa de estabilización en los países afectados por conflictos, y con frecuencia se insta al PNUD a que ayude con la reforma del sector de la seguridad. Las cuestiones de seguridad rara vez forman parte de los programas de ayuda de los donantes, por lo que la asistencia bilateral normalmente se basa en fondos alternativos limitados y a menudo resulta insuficiente. El éxito viene determinado en gran medida por la voluntad de los países receptores para iniciar reformas. Son dignas de destacar las iniciativas del PNUD encaminadas a reforzar la supervisión de la población civil. Se fomenta una mejor temporización y coordinación entre la reforma del sector de la seguridad y otros sectores.

41. El sector de la seguridad no es un grupo independiente y autónomo de instituciones públicas, sino más bien un componente integrado de la administración pública de un país y, por lo tanto, forma parte del sistema y la estructura del conjunto de la gobernanza estatal. El papel de la supervisión de la población civil — así como las iniciativas del PNUD para reforzar este sector— es esencial. Constituye uno de los métodos más eficaces de asegurar que el Estado no se convierta en una fuente de inseguridad, sino que forme parte de la solución. La reforma del sector de la seguridad no puede quedar al margen de otras reformas de la gobernanza y, sin embargo, precisamente porque las cuestiones de la seguridad rara vez forman parte de los programas de ayuda de los donantes —de ahí que la asistencia bilateral para cuestiones de seguridad se base en fondos alternativos limitados—, tienden a ser una función paralela y con financiación relativamente insuficiente dentro de las actividades de asistencia más amplias.

42. Observación 11. Las intervenciones del PNUD en los medios de subsistencia y la revitalización económica son un componente importante y a menudo innovador del enfoque más amplio adoptado por las Naciones Unidas de las situaciones afectadas por conflictos. En el marco de las misiones integradas, se han producido algunas tensiones entre la duración limitada y el carácter técnico del enfoque adoptado por el personal de mantenimiento de la paz del desarme, la desmovilización y la reintegración y los objetivos de desarrollo del PNUD a más largo plazo que se centran en la creación de capacidades locales para la generación económica. Asimismo, los plazos de los donantes en situaciones afectadas por conflictos son relativamente cortos, lo que limita el alcance y la escala de las intervenciones del PNUD.

43. Aunque en general se reconoce que es positivo en cuanto a su contribución a los objetivos inmediatos de consolidación de la paz y prevención de conflictos, es necesario analizar la amplia repercusión y la sostenibilidad del trabajo del PNUD para los medios de subsistencia en las situaciones afectadas por conflictos. La mayor parte de la información proporcionada por el PNUD sobre estas actividades se basa en resultados tangibles de las cantidades de puestos de trabajo creados y personas capacitadas. Mientras tanto, siguen siendo inciertas las cuestiones generales relativas a la creación de oportunidades económicas a más largo plazo en sociedades afectadas por conflictos. Casi todos los países considerados para esta evaluación siguen figurando entre los países con menores ingresos *per capita* del mundo, y lo más probable es que continúen en esa situación durante una generación mientras salen del conflicto. Teniendo esto presente, tal vez sea conveniente considerar las intervenciones iniciales del PNUD como medidas provisionales en los entornos afectados por conflictos, que sientan las bases para el desarrollo económico en el futuro.

44. Observación 12. El PNUD administra el papel de coordinación fundamental del Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios en las misiones integradas, lo que abarca las dimensiones política, humanitaria y de desarrollo. La eficacia de la gestión en estas misiones es sumamente específica para cada contexto. Una cuestión crítica sin resolver para las Naciones Unidas es la medida en que las actividades humanitarias y de desarrollo se deberían separar del proceso político.

45. Las misiones integradas de las Naciones Unidas afrontan objetivos complejos y opuestos. Un estudio reciente del Grupo directivo de integración de las Naciones Unidas subrayaba la interpretación de políticas, a menudo confusa y contradictoria, que surge en medio de las actividades de respuesta a las crisis. La importancia de vincular los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo en los Estados afectados por conflictos ya no es un tema de debate. Sin embargo, un enfoque holístico no siempre alivia las tensiones que pueden surgir entre los programas humanitario, político, de desarrollo y de seguridad. Como avance hacia la mejora de la cooperación, ahora se celebran reuniones trimestrales a nivel del Subsecretario General entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y el PNUD, con objeto de revisar las prioridades y las intervenciones. Otro avance positivo en el esfuerzo de integración de las Naciones Unidas ha sido la evolución del proceso de planificación integrada de las misiones.

46. Observación 13. El enfoque de gestión por grupos está presidido por el Coordinador de Asuntos Humanitarios con el apoyo principal de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. El PNUD dirige el grupo de recuperación temprana, que ha recibido opiniones diversas, con críticas dirigidas especialmente a la falta de claridad en su propósito, la financiación insuficiente y los escasos instrumentos de supervisión y evaluación en uso.

47. La experiencia con el grupo de recuperación temprana en algunos acontecimientos recientes ha puesto de relieve la confusión sobre los tipos de proyectos de recuperación que se consideran adecuados para ser incluidos en un procedimiento de llamamientos unificados o su equivalente. En algunos casos las críticas sostienen que se ha prestado demasiada atención a la seguridad en situaciones de crisis, las medidas de orden público y la justicia de transición, pero

no suficiente atención a las iniciativas de planificación y desarrollo de la capacidad a más largo plazo.

48. Observación 14. El PNUD ha promovido de forma eficaz el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil a nivel nacional y local, lo que ha permitido que aumenten los partidarios de la consolidación de la paz y las mejoras en el diseño de programas en esferas prioritarias mediante la participación de una amplia gama de partes interesadas.

49. El PNUD está empezando a explotar nuevas oportunidades en países afectados por conflictos para aprovechar la cooperación Sur-Sur. Entre los beneficios se incluye el despliegue relativamente rápido de recursos humanos para ayudar, con una mejor comprensión de las circunstancias del país, así como el uso apropiado de tecnologías y técnicas. Esto es especialmente cierto en los casos en que se tardará una generación en desarrollar la capacidad suficiente del gobierno local.

50. Observación 15. El PNUD gestiona fondos fiduciarios de donantes múltiples en muchas situaciones de conflicto. La gestión de estos fondos ha sido objeto de algunas críticas con respecto a los elevados gastos generales, la lentitud del desembolso y el trato preferente que se considera que reciben los propios programas de la organización en materia de apoyo al desarrollo. Convendría prestar mayor atención a captar la experiencia adquirida a fin de informar a las oficinas en los países y los asociados.

51. La combinación particular de fondos en toda iniciativa posterior a una crisis es específica para cada contexto. En los 20 países afectados por conflictos que se han examinado para esta evaluación se constató un aumento considerable de la financiación del PNUD para la programación basada en cada país después de que ocurrieran conflictos importantes y, en cada caso, los presupuestos de la oficina del PNUD en el país seguían siendo elevados durante al menos varios años a partir de entonces.

52. Observación 16. El PNUD ha introducido modificaciones y mejoras importantes en los ámbitos de los recursos humanos y la contratación durante los últimos años, con muestras claras de que en la actualidad la organización puede responder más rápido y con mayor eficacia a las peticiones de asistencia a raíz de situaciones de conflicto y desastre. No obstante, se necesitan mejoras constantes, ya que los procedimientos logísticos, de selección y de contratación que utiliza el PNUD siguen siendo insuficientes en muchos casos para las demandas de un entorno de conflicto que es muy inestable.

53. Las directrices y los procedimientos son importantes, pero el éxito o fracaso del PNUD cuando trabaja en países afectados por conflictos normalmente es cuestión del ritmo de respuesta y la calidad del personal. Es responsabilidad del PNUD desplegar rápidamente sobre el terreno a un personal y unos consultores de gran calidad y bien preparados. Cuando la respuesta es lenta, esto conlleva consecuencias para la reputación y el funcionamiento de la organización. Conviene señalar que existen pruebas de que el PNUD ha mejorado su proyecto SURGE y sus procedimientos de vía rápida; y hay casos en los que se reconoce una respuesta rápida y eficaz.

54. Observación 17. El PNUD desempeña un papel destacado en la transición del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz. Su eficacia depende de la planificación realista, la rapidez de la respuesta, la calidad del personal, la coordinación eficaz con asociados y la financiación suficiente.

55. Para el PNUD, las transiciones de las operaciones de mantenimiento de la paz representan un período operacional complejo y delicado, en el que sus actividades de apoyo a menudo cobran una gran importancia al consolidar el progreso de un país lejos del conflicto. La gestión eficaz de estas transiciones es de particular interés en este momento, ya que varias operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pronto llegarán a su fin, con lo que se seguirá prestando apoyo a través de las oficinas de consolidación de la paz integradas, los equipos de las Naciones Unidas en los países y las misiones políticas especiales. Las nuevas directrices de las Naciones Unidas para la transición deberían ofrecer la oportunidad de una planificación y una presupuestación interinstitucionales más eficaces y factibles.

56. Observación 18. El PNUD depende en gran medida de las contribuciones complementarias de los donantes para financiar las actividades de sus programas, especialmente en los países afectados por conflictos. En 2010, el 70% del gasto global de programas por países del PNUD se financió a través de “otros recursos de donantes”. Las actividades de gobernanza democrática, en particular las destinadas a ampliar la legitimidad del gobierno y aumentar las capacidades para la gestión de conflictos y la prestación de servicios, por lo general han sido las principales esferas de apoyo del PNUD en los contextos afectados por conflictos.

57. En los países donde se ha llevado a cabo una operación de mantenimiento de la paz, con frecuencia se puede apreciar un incremento del gasto en la programación del PNUD que refleja el auge de la situación y el aumento de atención internacional. Timor-Leste, por ejemplo, experimentó un incremento del 30% en el gasto programático del PNUD durante el año siguiente al despliegue de la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste.

58. Observación 19. El PNUD carece de una evaluación coherente y sistemática de los progresos realizados en el logro de los objetivos de prevención de crisis y de recuperación dentro de sus programas de apoyo a los países. No se han establecido indicadores específicos ni criterios de referencia para el trabajo del PNUD en situaciones de crisis y no existe ninguna práctica uniforme en cuanto al establecimiento de bases de referencia al comienzo de los proyectos de aplicación nacional con el fin de realizar un seguimiento de los progresos y las mejoras.

59. Medir la eficiencia y eficacia de la ayuda del PNUD en las situaciones afectadas por conflictos puede ser problemático, puesto que muchas actividades de proyectos están orientadas a los procesos, son de duración limitada y están sujetas a un contexto político que cambia con rapidez. La relación entre los recursos prometidos y los resultados alcanzados no es lineal, por lo que requiere una teoría más sutil de cambio con criterios de referencia cuantificables y de incremento gradual.

IV. Conclusiones

60. Conclusión 1. El PNUD es una de las muy pocas organizaciones capaces de operar “a escala” en muchas esferas de programas, antes, durante y después de que estalle un conflicto. Esta labor está directamente vinculada a la mayor importancia que el PNUD otorga al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a las prioridades transversales del PNUD, como, por ejemplo, el empoderamiento de la mujer.

61. Se considera que las ventajas comparativas del PNUD son su presencia sobre el terreno, su estrecha colaboración con el gobierno, su función como enlace entre las iniciativas humanitarias, de consolidación de la paz y de desarrollo, y su papel en la gobernanza y el cambio institucional en la gestión del conflicto. Pero el amplio alcance de la actividad del PNUD constituye una desventaja cuando, con los recursos disponibles, se pretende abarcar demasiado. Las oficinas en los países no siempre han cotejado el “valor” inherente de una actividad con las repercusiones que probablemente tendrá para el logro de objetivos más generales establecidos por la organización. Existe una tendencia a seguir aplicando algunas actividades de cartera con insuficientes recursos económicos o de personal cuando su pertinencia continua es cuestionable o cuando hay otras organizaciones mejor equipadas para ocuparse de ellas. La evaluación determinó solo algunos ejemplos poco comunes de una clara articulación de teorías de cambio que permitieron que el PNUD desarrollara y supervisara indicadores de cambio significativos. Por lo tanto, la forma de proceder normal ha sido asumir que todas las actividades contribuyen a la paz y tienen el mismo valor.

62. Conclusión 2. Con frecuencia el PNUD no está preparado cuando estalla un conflicto porque le coge desprevenido a pesar de su posición en el país y su estrecha relación con el gobierno y la sociedad civil. Prever el conflicto y ayudar a prevenir su aparición requiere que se realicen a nivel nacional unos análisis minuciosos y operacionales del conflicto.

63. El análisis de un conflicto prepara el terreno para una teoría del cambio. Una vez que se evalúa el problema y se conocen los detonantes de la violencia, una teoría del cambio sugiere la manera en que una intervención en ese contexto transformará el conflicto. Pero esto debe ir precedido de una profunda comprensión del contexto. El contexto operacional en la mayoría de los países afectados por conflictos se caracteriza por formas nuevas e inestables de conflicto interno, normalmente provocado por muchos “detonantes”. El PNUD (y las Naciones Unidas en general) realiza considerables inversiones en la recogida de datos y los análisis y, sin embargo, muchas veces parece estar mal informado sobre las tensiones y relaciones políticas que pueden desencadenar la violencia con tanta rapidez.

64. A pesar de que se reconoce la importancia del análisis de conflictos y el desarrollo de sus propios instrumentos de análisis de conflictos, no existe ningún procedimiento operativo estándar del PNUD que indique cuándo y cómo realizar el análisis de conflictos. En consecuencia, la realización de análisis de conflictos en términos tanto sustantivos como de procedimiento sigue siendo irregular en todo el PNUD. El PNUD ha sido muy eficaz en la codificación de la dinámica del conflicto en sentido genérico, a través de análisis estratégicos cada vez más sofisticados, en particular a escala internacional. Pero sigue existiendo una discrepancia entre el marco conceptual holístico de “conocimientos” dentro de la Oficina de Prevención

de Crisis y Recuperación y los límites operacionales de cada uno de los países. El resultado en algunos casos ha sido el desperdicio de recursos en actividades pequeñas e intrascendentes que solo prosperan mientras dura el “proyecto”, pero cuya repercusión duradera en la consolidación de la paz es escasa.

65. Conclusión 3. La eficacia del apoyo de la programación del PNUD en los países afectados por conflictos suele depender de los acontecimientos en los campos de la política y la seguridad, en los cuales el PNUD carece de poder para influir. Cuando se ha conseguido un mínimo de acuerdo político y el mantenimiento de la paz ha conservado la seguridad, las intervenciones del PNUD han podido respaldar una resolución del conflicto más amplia, la consolidación de la paz y, en última instancia, el programa de desarrollo.

66. Durante el último decenio, el PNUD ha desarrollado la capacidad sustantiva en numerosas esferas fundamentales de consolidación de la paz que son pertinentes a su mandato de desarrollo, y además ha demostrado que puede ser muy eficaz cuando las situaciones políticas y de seguridad se han estabilizado. Algunos de los mayores logros del PNUD en la consolidación de la paz después de los conflictos se han producido en Estados que: a) son menos importantes desde la perspectiva geopolítica y por eso el papel de las Naciones Unidas es mayor con respecto a otros agentes; o b) afrontan contextos con gran tensión geopolítica (como Kenya o Georgia), donde las influencias políticas y de seguridad han llegado a estar tan polarizadas por influencias internas o externas que el PNUD es capaz de asumir un papel de mediador “no amenazante”.

67. Cuando las apariencias de reconciliación política han sido escasas y la violencia constante, las intervenciones del PNUD han tenido efectos limitados, y con frecuencia los progresos realizados se han invertido debido a la poca identificación nacional con las intervenciones de desarrollo o a la reanudación del conflicto.

68. Conclusión 4. El PNUD administra (pero no dirige) la función esencial de coordinación en las misiones integradas en las situaciones de crisis, lo que abarca las dimensiones política, humanitaria y de desarrollo. La eficacia de la gestión en estas misiones es sumamente específica para cada contexto. Una esfera que necesita más atención es la difusión de los conocimientos derivados de la gestión de fondos fiduciarios de donantes múltiples.

69. Las cuestiones conceptuales y operacionales entre el PNUD y sus asociados en los ámbitos político, humanitario y de seguridad en las misiones integradas a menudo giran en torno a la tensión inherente entre la duración limitada y el enfoque de una operación de paz en contraposición al programa de desarrollo a más largo plazo del PNUD. El proceso de planificación integrada de las misiones ha proporcionado un mecanismo útil y estructurado para asegurar la participación del PNUD al inicio de una misión, aunque las conclusiones de los estudios monográficos indican que la influencia del PNUD en el proceso sigue siendo relativamente escasa frente a los intereses políticos y de seguridad de otros agentes.

70. La experiencia global del PNUD en la gestión de fondos fiduciarios comunes de donantes múltiples no se recoge de forma sistemática, mientras que estos conocimientos podrían ser útiles cuando una oficina del PNUD en el país necesite comprender y explicar a sus asociados las diversas opciones existentes. Dada la necesidad constante de apoyo cuando se espera que el PNUD gestione o administre

fondos fiduciarios no solo en el contexto de la recuperación después de un conflicto, sino también en la recuperación tras un desastre, se debería prestar más atención a los acuerdos institucionales a fin de gestionar con mayor eficacia esta cuestión a nivel institucional.

71. Conclusión 5. El PNUD ha demostrado que puede ser eficaz como asociado y participante en la consolidación de la paz. Los problemas durante la transición a la consolidación de la paz indican la falta de preparación logística y sustantiva, así como la disminución de los fondos de donantes tras la reducción de la misión integrada.

72. El PNUD es razonable en su ejecución de actividades financiadas a través del Fondo para la Consolidación de la Paz. Además, la alianza del PNUD con el Departamento de Asuntos Políticos en las oficinas integradas de consolidación de la paz con mandato del Consejo de Seguridad (incluidas las de Burundi y Sierra Leona) han demostrado la utilidad de combinar actividades de desarrollo y procesos políticos.

73. A diferencia del proceso de planificación al inicio de las misiones integradas, no se ha producido planificación ni orientación equivalente para la transición a la consolidación de la paz o la reducción de operaciones de mantenimiento de la paz. El documento “La capacidad civil después de los conflictos: informe del Secretario general” (A/66/311-S/2011/527) y la reciente elaboración de las nuevas directrices de las Naciones Unidas para la transición deberían ofrecer la oportunidad de una planificación y una presupuestación interinstitucionales más eficaces y factibles.

74. El PNUD ha promocionado con eficacia el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil a escala nacional y local, lo que ha permitido que aumenten los partidarios de la consolidación de la paz. La Alianza de las Naciones Unidas para la prevención de conflictos (donde “Unidos en la acción” es el mantra) y el Equipo del marco interinstitucional de las Naciones Unidas para la adopción de medidas preventivas (presidido por el PNUD) son puntos de entrada útiles para un aumento de la coherencia en la prevención de conflictos y el trabajo de consolidación de la paz, siendo esto último de especial utilidad para ofrecer diseño de programas y asesoramiento estratégico al Coordinador Residente.

75. Conclusión 6. El PNUD ha logrado algunos progresos con la expansión de oportunidades encaminadas a que las mujeres participen más a fondo en el nuevo panorama político y jurídico de los países después de un conflicto. Entre sus logros destacables figura la ampliación del acceso de las mujeres a la justicia en algunos países, especialmente en el caso de las supervivientes de la violencia sexual o por razón de género. El PNUD ha tenido menos éxito en sus esfuerzos por mejorar el equilibrio entre los géneros en su propio personal que trabaja en los países en conflicto.

76. El punto 8 del programa para la igualdad entre los géneros ha sido una iniciativa importante del PNUD y un proyecto en potencia para el sistema de las Naciones Unidas en general. **Todavía está por adaptarse como estrategia de trabajo en cuestiones de género dentro de las misiones integradas.**

77. Conclusión 7. El PNUD todavía tiene que conseguir un equilibrio entre la ejecución directa de programas y la ejecución nacional en muchos países en situación de conflicto. Es posible que la prestación directa de servicios incremente el logro de resultados concretos y en un principio sea necesaria

como salvaguardia contra la corrupción. No obstante, también corre el riesgo de debilitar las instituciones de las que los países deberán depender a largo plazo.

78. La cuestión de la sostenibilidad a veces puede entrar en conflicto con el deseo de “cumplir con el trabajo”, sobre todo en los países con profundas limitaciones de la capacidad. El PNUD normalmente trabaja en situaciones de conflicto a través de dependencias de apoyo a los proyectos, que operan en paralelo con el sector público nacional. Los incentivos de beneficios y remuneración que se usan para atraer a personal competente para estas tareas de las Naciones Unidas son, de hecho, estipendios salariales, y con frecuencia crean distorsiones importantes en el mercado de trabajo de los servicios públicos. Como se señala en el documento de “La capacidad civil después de los conflictos: informe del Secretario general” (A/66/311-S/2011/527), es importante “evitar cualquier efecto negativo sobre el desarrollo de la capacidad nacional, por ejemplo, el éxodo intelectual de capacidad local a organizaciones internacionales y bilaterales”.

79. Conclusión 8. La eficacia y la eficiencia operacionales del PNUD han mejorado, con muestras claras de que en la actualidad la organización puede responder más rápido y con mayor eficacia a las peticiones de asistencia a raíz de situaciones de conflicto y desastre. No obstante, se necesitan mejoras constantes, ya que los procedimientos logísticos, de selección y de contratación que utiliza el PNUD siguen siendo insuficientes en muchos casos para las demandas de un entorno de conflicto que es muy inestable.

80. La iniciativa SURGE y los procedimientos de vía rápida del PNUD han contribuido de alguna manera a afrontar el reto de la escasez de personal especializado disponible cuando estalla un conflicto. Si bien el rápido despliegue provisional puede ayudar a lograr los objetivos inmediatos de recuperación, existen ventajas e inconvenientes; la propia naturaleza de los Estados frágiles requiere que se entablen relaciones y se fomente la confianza durante un período prolongado. La eficacia del PNUD en las situaciones de conflicto seguirá dependiendo de la calidad y las capacidades de la gestión y el personal en los países. Seleccionar a personal especializado para ocupar puestos de trabajo en países que corren el riesgo de que se produzca un conflicto y llevar a cabo programas de capacitación sólidos para el personal en estos países constituyen las dos acciones más importantes para asegurar la eficacia del PNUD.

81. Reconociendo que los voluntarios de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) representan la tercera parte de todo el personal civil internacional en ocho de los nueve estudios monográficos principales de la evaluación cuando se lleva a cabo una misión integrada, es importante que el PNUD conceda un mayor reconocimiento a la importante contribución realizada por estos voluntarios a la paz y el desarrollo.

V. Recomendaciones

82. Recomendación 1. El PNUD debería mejorar considerablemente la calidad y el uso del análisis de conflictos a nivel nacional, en especial la orientación y los procedimientos operativos estándar que describen cuándo y cómo se deberían desarrollar y actualizar periódicamente los análisis. Unos análisis eficaces de las necesidades y los riesgos deberían, sobre todo, conducir a una teoría del cambio para el apoyo planificado del PNUD y, después, directamente a una serie de actividades y un modo de cotejar los progresos con los objetivos.

83. En la actualidad no existe ningún procedimiento operativo estándar del PNUD que indique cuándo y cómo realizar el análisis de conflictos. En consecuencia, la realización de análisis de conflictos en términos tanto sustantivos como de procedimiento sigue siendo irregular en todo el PNUD. No obstante, existen experiencias a nivel nacional que demuestran el valor de realizar análisis de conflictos y de actualizar dichos análisis con regularidad.

84. Recomendación 2. El PNUD debería esforzarse más por traducir la cooperación sobre gestión institucional entre el PNUD, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos en los datos concretos de las prioridades nacionales y el orden de las intervenciones. Esto implicaría un papel más fundamental para el PNUD en las etapas de planificación al inicio de las misiones integradas y después a través de la transición del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz y en la reducción de una misión integrada. Es necesario desarrollar directrices y criterios institucionales claros a este respecto.

85. El proceso de planificación integrada de las misiones ha resultado un mecanismo útil y estructurado para asegurar la participación del PNUD al inicio de una misión, aunque las conclusiones de estudios monográficos indican que la influencia del PNUD en el proceso sigue siendo relativamente escasa frente a los intereses políticos y de seguridad de otros agentes.

86. Recomendación 3. El PNUD debería actuar sin ambigüedad cuando establece qué proyectos de recuperación son adecuados para ser incluidos en un procedimiento de llamamientos unificados o su equivalente. El PNUD debería hacer mejor uso de los “equipos de situación” que se convocan rápidamente cuando estalla un conflicto.

87. La experiencia con el grupo de recuperación temprana en algunas situaciones de crisis recientes ha puesto de relieve la confusión sobre los tipos de proyectos de recuperación que se consideran adecuados para ser incluidos en un procedimiento de llamamientos unificados o su equivalente. En algunos casos las críticas sostienen que se ha prestado demasiada atención a la seguridad en situaciones de crisis, las medidas de orden público y la justicia de transición, pero no suficiente atención a las iniciativas de planificación y desarrollo de la capacidad a más largo plazo.

88. Recomendación 4. Se debería prestar más atención a los acuerdos institucionales a fin de gestionar con mayor eficacia y difundir los conocimientos sobre fondos fiduciarios comunes de donantes múltiples a nivel institucional, y a cómo puede servir esta medida a las oficinas en los países a las que se pide que gestionen dichos fondos.

89. Hasta hace poco, la experiencia global del PNUD en la gestión de fondos fiduciarios de asociados múltiples no se recogía de forma sistemática. Este tipo de conocimientos es útil cuando una oficina del PNUD en el país necesita comprender y explicar a sus asociados las diversas opciones del fondo fiduciario y saber qué deberían hacer para crear un fondo fiduciario. En la evaluación independiente de la experiencia adquirida en la ejecución experimental del programa “Unidos en la acción” (proyecto de informe, 26 de julio de 2012, que se publicará próximamente) se señala que el cortafuegos en la gestión del fondo fiduciario de partes múltiples ha funcionado con eficacia. No obstante, dada la constante necesidad de apoyo donde se espera que el PNUD gestione o administre los fondos fiduciarios, no solo en el contexto de la recuperación después de un conflicto, sino también en la recuperación después de un desastre, convendría prestar más atención a transmitir los acuerdos institucionales a los asociados.

90. Recomendación 5. Para reforzar la importancia de “Unidos en la acción” en las situaciones posteriores a un conflicto, la 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 debería plantear, con la Secretaría de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, para su consideración, la importancia de establecer una orientación clara sobre la distribución del trabajo y los recursos durante la reducción de misiones integradas a fin de asegurar que cada una de las organizaciones como el PNUD esté lo bastante preparada para el importante papel que desempeñan durante la transición y después de esta.

91. En “La capacidad civil después de los conflictos: informe del Secretario general” (A/66/311-S/2011/527) se recomendaba que las Naciones Unidas potenciaran el uso de las capacidades civiles permanentes. La recomendación subrayaba el papel esencial del PNUD en la movilización de recursos y el apoyo al desarrollo en las situaciones después de un conflicto y también se recomendaba que el PNUD tomara la iniciativa en los grupos relacionados con las funciones básicas de gobernanza nacional, la justicia y el desarrollo de la capacidad.

92. Para el PNUD, las transiciones de las operaciones de mantenimiento de la paz representan un período operacional complejo y delicado, en el que sus actividades de apoyo a menudo cobran una gran importancia al consolidar el progreso de un país lejos del conflicto. La gestión eficaz de estas transiciones es de particular interés en este momento, ya que varias operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pronto llegarán a su fin, con lo que se seguirá prestando apoyo a través de las oficinas de consolidación de la paz integradas, los equipos de las Naciones Unidas en los países y las misiones políticas especiales. Las nuevas directrices de las Naciones Unidas para la transición deberían ofrecer la oportunidad de una planificación y una presupuestación interinstitucionales más eficaces y factibles.

93. Recomendación 6. La cooperación con instituciones financieras internacionales, entre ellas el Banco Mundial, se debería seguir desarrollando en las esferas de enfoques conjuntos de las evaluaciones de necesidades posteriores a las crisis y la planificación de prevención de crisis.

94. Las Naciones Unidas diseñaron el proceso de planificación integrada de las misiones con objeto de ayudar a lograr un entendimiento común de los objetivos estratégicos en un país concreto, haciendo partícipes a todas las partes pertinentes

del sistema de las Naciones Unidas, y de proporcionar un marco integrador para la acción que también pueda servir para hacer que participen asociados externos, como por ejemplo, instituciones financieras internacionales, organizaciones regionales y donantes bilaterales. En la actualidad, se están desarrollando evaluaciones de necesidades posteriores a las crisis a través de una labor conjunta de determinación del alcance llevada a cabo por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) y el Banco Mundial. Las evaluaciones de necesidades posteriores a las crisis ayudan a identificar las actividades de infraestructura y apoyo gubernamental que se necesitan para apoyar a los países a medida que avanzan hacia la recuperación.

95. Recomendación 7. El PNUD debería establecer un programa interno de recursos humanos destinado a preparar y colocar al personal femenino en las situaciones de conflicto y debería fijar criterios de referencia más estrictos para que las oficinas cumplan los objetivos relativos al género.

96. El PNUD tiene un historial dispar de logros en cuanto al equilibrio entre los géneros de su personal en algunos países afectados por conflictos. En la República Democrática del Congo, en 2010 solo el 23% del personal eran mujeres. En Côte d'Ivoire, después del período de crisis, la inmensa mayoría del personal profesional en 2011 eran hombres, con solo dos mujeres contratadas y ninguna de ellas en puestos clave. Esta proporción desigual entre hombres y mujeres se repite en la Operación integrada de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire. Por lo tanto, estos y otros ejemplos demuestran la necesidad de un esfuerzo común por cumplir los objetivos en materia de género en los países afectados por conflictos.

97. Recomendación 8. Toda la programación para los países afectados por conflictos debería articular una clara estrategia de salida. Los proyectos de ejecución directa deberían tener la obligación de justificar por qué no pueden ejecutarse a escala nacional e incluir medidas de desarrollo de la capacidad y un plazo para realizar la transición a las modalidades de ejecución nacional.

98. Aunque es evidente que desarrollar la capacidad nacional y subnacional lleva tiempo y depende de muchos factores, entre ellos un sistema educativo sólido, el PNUD todavía tiene que conseguir un equilibrio óptimo entre la ejecución directa de programas y la ejecución nacional en muchos países en conflicto. La prestación directa de servicios puede aumentar el logro de resultados concretos y en un principio tal vez sea necesaria como salvaguardia contra la corrupción. No obstante, también corre el riesgo de debilitar las instituciones de las que los países deberán depender a largo plazo. La capacidad para gobernar que se desarrolla mediante la ayuda del PNUD puede verse rápidamente erosionada por el “éxodo intelectual” que lleva a los homólogos nacionales capacitados a nuevos puestos de trabajo ya sea en el sector privado o, paradójicamente, en organizaciones de ayuda internacional como las Naciones Unidas.

99. Recomendación 9. El PNUD debería ampliar sus programas de capacitación de personal para los países que considere expuestos al riesgo de conflicto, revisar los procedimientos de contratación de personal a fin de destacar la experiencia en situaciones de conflicto, y ofrecer incentivos adicionales para que el personal experimentado continúe trabajando en puestos de condiciones de vida difíciles y afectados por conflictos.

100. La iniciativa SURGE y los procedimientos de vía rápida del PNUD han contribuido de alguna manera a afrontar el reto de la escasez de personal especializado disponible cuando estalla un conflicto. Sin embargo, la eficacia del PNUD en situaciones de conflicto seguirá dependiendo de la calidad y las capacidades de la gestión y el personal en los países. Seleccionar a personal especializado para ocupar puestos de trabajo en países que corren el riesgo de que se produzca un conflicto y llevar a cabo programas de capacitación sólidos para el personal en estos países constituyen las dos acciones más importantes para asegurar la eficacia del PNUD.

101. Recomendación 10. El PNUD debería establecer nuevas orientaciones para el desarrollo de proyectos en los países afectados por conflictos, en particular conjuntos genéricos de criterios de referencia e indicadores. Esto también debería incluir la supervisión, la evaluación y la presentación de informes sobre los progresos realizados en las situaciones de conflicto. Estos instrumentos deberían partir de indicadores de programas desarrollados en contextos sin conflictos y a continuación someterse a una revisión con el fin de reflejar las distintas circunstancias provocadas por el conflicto.

102. Se necesitan nuevas orientaciones porque el PNUD carece de un instrumento para la evaluación coherente y sistemática de los progresos realizados en el logro de objetivos de prevención de crisis y de recuperación dentro de los programas de apoyo a los países. No se han establecido indicadores específicos ni criterios de referencia para el trabajo del PNUD en situaciones de crisis y no existe ninguna práctica uniforme en cuanto al establecimiento de bases de referencia al comienzo de los proyectos de aplicación nacional con el fin de realizar un seguimiento de los progresos.
