

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 4-7 de noviembre de 2013

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 4 del programa

Para aprobación

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1

25 octubre 2013

ORIGINAL: INGLÉS

EL PAPEL DEL PMA EN MATERIA DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ EN SITUACIONES DE TRANSICIÓN

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio web del PMA (<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su aprobación.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, OSZ*: Sr. J. T. M. Samkange Correo electrónico:
stanlake.samkange@wfp.org

Jefe, OSZPH**: Sr. P. Howe Correo electrónico:
paul.howe@wfp.org

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Dirección de Políticas, Programas e Innovaciones

** Dependencia de Situaciones de Crisis Humanitaria y Transición

RESUMEN

Los conflictos son una de las causas principales del hambre. Las poblaciones que viven en estados afectados por conflictos tienen hasta tres veces más probabilidades de padecer subalimentación que las que viven en países en paz¹. En menor medida, el hambre puede ser un factor que contribuye a la violencia, al exacerbar las tensiones y los resentimientos. Por consiguiente, el PMA tiene un gran interés en respaldar la transición hacia la paz y puede llegar a desempeñar un papel importante en ese tipo de procesos.

En los últimos años, el apoyo de las Naciones Unidas a los países que salen de un conflicto se ha reorientado hacia un enfoque que engloba a todos los actores públicos y hace hincapié en las estrategias nacionales de consolidación de la paz y en el “New Deal” para el Compromiso en los Estados Frágiles. Además, los organismos de las Naciones Unidas han procurado dar coherencia a ese apoyo en todo el sistema mediante la iniciativa “Unidos en la acción” y otras iniciativas de integración. El propio PMA ha emprendido una importante reflexión interna para comprender mejor el papel que podría desempeñar en contextos de este tipo.

En el presente documento se definen los parámetros para la participación del PMA en las actividades de consolidación de la paz, en el marco de la acción más amplia llevada a cabo por el sistema de las Naciones Unidas para facilitar la transición hacia la paz en los países que salen de un conflicto. En él se proponen ocho principios fundamentales para orientar la labor del PMA en estos contextos difíciles, a saber: i) entender el contexto; ii) seguir centrando la atención en la lucha contra el hambre; iii) apoyar en lo posible las prioridades nacionales, pero seguir los principios humanitarios allí donde persisten los conflictos; iv) apoyar la coherencia en el marco del sistema de las Naciones Unidas; v) como mínimo, evitar causar daños; vi) reaccionar prontamente frente a un entorno dinámico; vii) garantizar la inclusión y la equidad, y viii) ser realista.

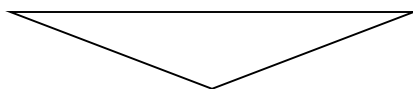
Basándose en estos principios, el PMA seguirá tres orientaciones de política principales. En primer lugar, acrecentará su capacidad para llevar a cabo análisis del riesgo en situaciones de transición. En segundo lugar, velará por que la noción de conflicto se integre en la elaboración de los programas, y establecerá distintas opciones aplicables en función de cada contexto. En tercer lugar, explorará nuevas oportunidades de colaboración con asociados en la esfera de la consolidación de la paz, a fin de asegurar la adopción de un enfoque uniforme y coherente en la labor que lleva a cabo en los contextos de transición.

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y PMA. 2010. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas*. Roma. En este informe se comparan las cifras relativas a los países en situación de crisis prolongada con las de otros países en desarrollo, salvo China y la India.

Sin embargo, existen límites a la participación del PMA. De hecho, este no puede dejar que la consolidación de la paz se convierta en su objetivo primordial en un país, y el respeto de los principios humanitarios debe seguir siendo prioritario en zonas aún afectadas por un conflicto. El PMA no debería tomar la iniciativa de apoyar la consolidación de la paz a nivel nacional sin haber consultado claramente al equipo de las Naciones Unidas en el país y al Coordinador Residente. Además, en entornos de alto riesgo, podría optar por formas menos visibles de acción integrada de las Naciones Unidas.

A reserva de que se respeten estos parámetros, el PMA debería estar en buena posición para aportar una contribución significativa a la acción más amplia llevada a cabo para ayudar a los países en el proceso de transición hacia la paz.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta aprueba el documento titulado “Papel del PMA en la consolidación de la paz en situaciones de transición” (WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1).

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

JUSTIFICACIÓN

1. Los países que salen de situaciones de conflicto a menudo experimentan recaídas. En el último decenio, el 90 % de las guerras civiles en el mundo tuvo lugar en países que habían sufrido una guerra civil en los 30 años anteriores². Aun cuando llegan a superar un conflicto abierto, las naciones conservan con frecuencia un cierto grado de fragilidad y las instituciones de gobierno tienen que esforzarse por proporcionar servicios mientras los enfrentamientos continúan en partes del país. A menudo estas condiciones resultan exacerbadas por desastres naturales, delitos violentos y tensiones económicas, como la inestabilidad de los precios de los alimentos.
2. Los conflictos³ son una de las principales causas del hambre y contribuyen de muchas formas a minar la seguridad alimentaria y nutricional: destruyen los cultivos y el ganado, alteran los mercados, causan desplazamientos de población, engendran miedo, deterioran el capital humano y favorecen la propagación de enfermedades. Además, dificultan el acceso de los gobiernos y los agentes humanitarios a las poblaciones necesitadas. Estas, por consiguiente, tienen hasta tres veces más probabilidades de padecer subalimentación que las poblaciones que viven en países en desarrollo más estables.
3. Al mismo tiempo, y en menor medida, el hambre puede ser un factor que contribuye a arrear o reanudar los conflictos. Cuando las poblaciones consideran que el gobierno no está respondiendo de manera adecuada a sus necesidades alimentarias, o que no actúa de manera equitativa a ese respecto, pueden manifestarse resentimientos y tensiones. Por otro lado, es posible que el alza de los precios de los alimentos prive a los hogares de la capacidad de satisfacer sus propias necesidades y contribuya así a desatar protestas y disturbios.
4. Por consiguiente, el PMA puede desempeñar una función de apoyo en los procesos de transición hacia la paz. En los últimos años, más del 65 % del programa de trabajo del PMA estaba relacionado con situaciones de conflicto⁴. Consciente de que el hambre puede contribuir a los conflictos y que las modalidades de asistencia alimentaria pueden, según el caso, exacerbar o atenuar las tensiones en una comunidad, el PMA ha intentado definir maneras de que sus actividades puedan reforzar la paz en el contexto de las iniciativas realizadas por las Naciones Unidas.
5. Sin embargo, hasta ahora estas actividades se han llevado a cabo a veces en ausencia de orientaciones claras sobre la participación del PMA en las iniciativas de consolidación de la paz en situaciones de transición. El presente documento, con el que se subsana esta carencia, constituye asimismo un elemento fundamental del marco previsto para el logro del Objetivo Estratégico 2 expuesto en el nuevo Plan Estratégico para 2014-2017 (Respaldar o restablecer la seguridad alimentaria y la nutrición y crear o reconstruir los medios de subsistencia en contextos de fragilidad y después de una emergencia).

² Banco Mundial. 2011. *Informe sobre el desarrollo mundial de 2011 – Conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington.

³ En el presente documento, el término “conflicto” se refiere específicamente a los conflictos violentos.

⁴ Esta estimación se basa en el programa de trabajo del PMA desde 2007.

DEFINICIONES Y ALCANCE

6. El Comité de Políticas del Secretario General define la “consolidación de la paz” como un:

Abanico de medidas cuyo objetivo es, por un lado, reducir el riesgo de recaer en un conflicto mediante el fortalecimiento, a todos los niveles, de las capacidades nacionales de gestión de crisis, y por otro, establecer los cimientos de una paz y un desarrollo sostenibles.

7. La noción de “transición” queda recogida en gran medida en la descripción adoptada en el informe sobre contextos de transición preparado para la Revisión cuatrienal amplia de la política de las Naciones Unidas:

Un período de transición abarca un amplio espectro de actividades a lo largo del camino de la transición desde situaciones de conflictos [y catástrofes complejas⁵] hacia el desarrollo sostenible, una mayor apropiación nacional y una mayor capacidad del Estado. Abarca actividades de recuperación y reconstrucción, que tradicionalmente se sitúan a caballo entre las categorías humanitarias y de desarrollo, y actividades relacionadas con la seguridad y de consolidación de la paz.

La transición es un proceso no lineal que presenta tensiones y elementos de compensación entre la necesidad de prestar apoyo rápido a la promoción de la paz y las actividades encaminadas a salvar vidas, mientras favorece el desarrollo de estructuras estatales sostenibles. Como tal, exige un espacio compartido entre agentes humanitarios, de desarrollo y de seguridad debido a que en los países pueden coexistir situaciones de emergencia humanitaria, programas de desarrollo a largo plazo y actividades de mantenimiento de la paz. Ello exige un enfoque flexible que no comprometa los principios humanitarios⁶.

8. Según esta definición, la participación en contextos de “transición” requiere una combinación de inversiones en las esferas de la asistencia humanitaria, el desarrollo y la seguridad, con objeto de atender las diferentes aunque superpuestas necesidades, en función de las fases y los plazos de la transición.
9. De acuerdo con estas definiciones, el presente documento de política se centra sobre todo en el papel del PMA en la prestación de apoyo a las medidas de consolidación de la paz en situaciones de transición. Aunque es posible que algunos de los aspectos de esta

⁵ Esta definición fue formulada por primera vez en 2012 por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La sección relativa a los “desastres” se añadió en el informe sobre la transición. Aunque las cuestiones relacionadas con los desastres naturales son primordiales, el presente documento de política se centra principalmente en la transición hacia la paz después de un conflicto.

⁶ Esta definición también se ajusta en líneas generales a la formulada por el grupo de trabajo sobre transición del Comité Ejecutivo sobre Asistencia Humanitaria del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

política sean pertinentes para las intervenciones en países sumidos actualmente en hostilidades y sin grandes oportunidades de consolidación de la paz, el documento no está destinado prioritariamente a este tipo de situaciones. Además, esta política abarca algunas cuestiones relacionadas con la transición del socorro al desarrollo, aunque únicamente referidas a los países que salen de un conflicto.

DEBATE Y MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

10. A escala mundial, la prevención y la resolución de conflictos han tenido un historial desigual. El número de guerras entre estados se ha reducido en los últimos dos decenios, pero no el de otras formas de conflicto, y muchos países o regiones subnacionales hacen frente a reiterados ciclos de violencia⁷. Se han modificado también los métodos adoptados por el sistema de las Naciones Unidas para ayudar a los países que salen de un conflicto, que ahora hacen mayor hincapié en un enfoque en el que se trata de englobar a todos los agentes gubernamentales. Dicho enfoque abarca varias iniciativas relacionadas con la consolidación de la paz y con el “New Deal” para el Compromiso en los Estados Frágiles (de ahora en adelante, el “Nuevo Pacto”).
11. Los informes de 2009 y 2012 del Secretario General sobre la consolidación de la paz después de un conflicto y el examen realizado por la Comisión de Consolidación de la Paz en 2010 establecieron un programa claro, en términos sustantivos y de procedimiento, para los países que salen de un conflicto, y subrayaron la importancia de abordar las prioridades fundamentales de los gobiernos de manera integrada. Una de las prioridades establecidas por la Comisión de Consolidación de la Paz es la de trabajar con los gobiernos nacionales para garantizar una prestación equitativa de servicios, entre ellos los de educación, salud y protección social. Las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria se abordan en el marco de esta prioridad.
12. Con el mismo espíritu, el Nuevo Pacto adoptado en el cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan en 2011, proporciona un marco para apoyar las actividades nacionales de consolidación de la paz y del Estado. Con él se fortalecen las relaciones de asociación entre los Estados frágiles y los asociados internacionales centradas en los resultados. Dos de las cinco metas establecidas en materia de determinación de prioridades y asignación de recursos a nivel nacional se relacionan con el hambre: generar empleo y mejorar los medios de vida (Fundamentos económicos) y crear las capacidades necesarias para una prestación de servicios transparente y equitativa (Ingresos y servicios).
13. Los organismos de las Naciones Unidas han adoptado medidas para asegurarse de que sus propias contribuciones a estas estrategias más amplias sean coherentes y se basen en un enfoque que abarque todo el sistema. Con la iniciativa “Unidos en la acción” se trata de garantizar que los programas de los equipos de las Naciones Unidas en los países estén alineados de manera estratégica con objeto de lograr resultados a nivel de las comunidades. La decisión del Secretario General sobre la integración (2008/4) y la política de las Naciones Unidas en materia de evaluación y planificación integradas (aprobada en abril de 2013) facilitan orientaciones sobre el modo en que los responsables de las operaciones de mantenimiento de la paz y de las misiones políticas especiales pueden colaborar más

⁷ Banco Mundial. 2011. *Informe sobre el desarrollo mundial de 2011 - Conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington.

estrechamente con los equipos de las Naciones Unidas en los países. Sin embargo, tales orientaciones también hacen hincapié en la necesidad de analizar los posibles riesgos y beneficios de las diferentes configuraciones —incluidos los acuerdos estructurales visibles— en las actividades humanitarias.

REFLEXIÓN INTERNA SOBRE LAS ACTIVIDADES DEL PMA EN SITUACIONES DE TRANSICIÓN

14. Hace más de un decenio, frente a situaciones de emergencia cada vez más complejas, el PMA comenzó a elaborar una definición de su propio enfoque respecto de la transición en situaciones posteriores a una crisis. Las orientaciones expuestas en el documento titulado “De la crisis a la recuperación” (WFP/EB.A/98/4-A) de 1998, donde se establece la categoría de programa de las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR), constituyen en sí mismas una estrategia explícita para pasar de las operaciones de emergencia a las intervenciones a más largo plazo. La labor del PMA en situaciones de transición también se aborda en otros tres documentos de política⁸, a saber: “Ayuda alimentaria y conservación de los medios de subsistencia en situaciones de emergencia” (WFP/EB.A/2003/5-A), “Principios humanitarios” (WFP/EB.1/2004/4-C) y “Retirada de las situaciones de urgencia” (WFP/EB.1/2005/4-B). En el primero, el PMA se comprometía a promover una mayor coherencia entre sus intervenciones de emergencia y sus actividades de recuperación; en el tercero, se facilitaban opciones programáticas para salir de una situación de emergencia, junto con los instrumentos para lograrlo.
15. Otras contribuciones a la evolución de la reflexión del PMA fueron: la política del PMA en materia de género (WFP/EB.1/2009/5-A/Rev.1), en la que se destacaba la necesidad de prestar atención a la carga con que se enfrentaban las mujeres en los países expuestos a conflictos, y la política sobre reducción y gestión de los riesgos de desastres (WFP/EB.2/2011/4-A), que complementaba la labor realizada por el PMA en apoyo de los procesos de transición hacia la paz mediante el fortalecimiento de la resiliencia y la capacidad de las poblaciones, las comunidades y los países más vulnerables. En su política en materia de protección humanitaria (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1), el PMA determinó la necesidad de analizar el contexto y proteger a los beneficiarios, especialmente en situaciones de conflicto, y reconocía la importancia de cumplir sus compromisos de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. El paso de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria también ha permitido al Programa ampliar su variedad de instrumentos para prestar apoyo a las poblaciones en situaciones de transición.
16. Sin embargo, ninguna de estas políticas aborda explícitamente el papel del PMA en la prestación de apoyo a los procesos de transición hacia la paz. En 2009 se organizó un taller sobre asistencia humanitaria en situaciones de conflicto y de emergencia complejas, patrocinado por el PMA, en el que se examinaron algunos de los desafíos y dilemas que influían en la capacidad del PMA para poner en práctica un doble programa (la aplicación de los principios tanto humanitarios como de desarrollo) en países que salían de un conflicto o una crisis. En las recomendaciones del taller se reiteraron la necesidad de

⁸ En un documento titulado “Transición del socorro al desarrollo” (WFP/EB.A/2004/5-B) también se abordaba el tema de la participación del PMA en los debates dedicados, a nivel de todas las Naciones Unidas, a la consolidación de la paz.

reforzar el análisis de los contextos y las orientaciones sobre prestación de asistencia alimentaria en entornos políticamente delicados y durante misiones integradas.

17. La Dirección de Políticas, Programas e Innovaciones encargó la realización de un estudio independiente para evaluar las posibles contribuciones a la paz de la asistencia alimentaria y de otras intervenciones del PMA de carácter no alimentario. El estudio indicó que el PMA podía contribuir de manera limitada, pero potencialmente importante, a los más amplios esfuerzos nacionales y del sistema de las Naciones Unidas por impulsar la paz. Estas políticas y las enseñanzas extraídas han influido en las presentes orientaciones.

OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DEL MARCO DE POLÍTICAS DEL PMA EN MATERIA DE PROCESOS DE TRANSICIÓN

18. El objetivo general de esta política es establecer parámetros para la participación del PMA en actividades de consolidación de la paz, en el marco de los esfuerzos más amplios de las Naciones Unidas para facilitar la transición hacia la paz en los países que salen de un conflicto. La política se basa en una serie de principios que a su vez descansan en las metas de consolidación de la paz y del Estado aprobadas en el cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en 2011, en los principios adoptados por el CAD de la OCDE (Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad) y en las recomendaciones formuladas por el Consejo de Seguridad en su resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Al mismo tiempo, en ella se reconoce el compromiso del PMA con la defensa de los principios humanitarios.

Principios

- *Entender el contexto.* La asistencia alimentaria y no alimentaria del PMA debería basarse en un minucioso análisis del riesgo a fin de asegurar que la asistencia prestada no exacerbe inadvertidamente los conflictos y de determinar de qué modo se puede respaldar la paz. En este análisis deben tenerse en cuenta asimismo los diferentes contextos subnacionales, al igual que los diversos tipos de vulnerabilidad relacionados con la edad, el sexo y las necesidades especiales.
- *Seguir centrando la atención en la lucha contra el hambre.* El PMA no está asumiendo un nuevo mandato. La labor que el Programa realiza en los países que salen de un conflicto implica trabajar para hacer frente a las causas subyacentes del hambre.
- *Como mínimo, evitar causar daños.* Los procesos de asistencia alimentaria del PMA —en especial el modo en que se distribuyen los alimentos— deben respetar la seguridad y la dignidad de los beneficiarios y, en lo posible, reforzar las iniciativas de paz⁹.

⁹ Entre esas iniciativas cabe destacar las de prevención de la explotación y el abuso sexuales de personas necesitadas de asistencia por parte del personal del PMA, de conformidad con las políticas institucionales pertinentes.

- *Apoyar en lo posible las prioridades nacionales, pero seguir los principios humanitarios allí donde persisten los conflictos.* Las intervenciones y asociaciones del PMA se alinearán con las prioridades nacionales para la transición hacia la paz después de una situación de conflicto, pero si continúa la violencia, el PMA llevará a cabo sus intervenciones de conformidad con los principios humanitarios que propugna y con el derecho internacional.
 - *Apoyar la coherencia en el marco del sistema de las Naciones Unidas.* Las intervenciones del PMA deberían alinearse con las iniciativas más amplias de consolidación de la paz emprendidas por el sistema de las Naciones Unidas, en especial por lo que se refiere a la integración, pero, cuando resulte necesario, deberían delimitar el espacio requerido para llevar a cabo las actividades humanitarias.
 - *Reaccionar prontamente frente a entorno dinámico.* En los países que salen de un conflicto, habrá diferentes contextos subnacionales y es posible que el enfoque deba adaptarse a la situación compleja y en evolución constante imperante en el país.
 - *Garantizar la inclusión y la equidad.* Sobre la base de los análisis que requieren evaluaciones de la vulnerabilidad vinculadas a la edad, el sexo y la diversidad, habría que dar prioridad a las personas y las comunidades marginadas más aquejadas de inseguridad alimentaria para garantizar que se preste una asistencia equitativa y no excluyente.
 - *Ser realistas.* El PMA puede realizar una valiosa contribución a la consolidación de la paz. Sin embargo, el simple hecho de luchar contra el hambre e impulsar la reconciliación y la vuelta a la normalidad no es por sí solo una panacea.
19. Estos principios tienen consecuencias en el modo en que el PMA trabajará en las situaciones de transición.

APOYO A LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN HACIA LA PAZ: PRINCIPALES ORIENTACIONES NORMATIVAS

20. Basándose en estos principios y en los esfuerzos desplegados internamente al respecto, el PMA seguirá tres orientaciones normativas principales para respaldar su trabajo en los países que se encuentran en una fase de transición hacia la paz: i) invertir en las capacidades institucionales en materia de análisis del riesgo; ii) integrar la noción de conflicto en la programación, y iii) colaborar con asociados en la consolidación de la paz.

Realizar análisis de los conflictos y los riesgos en situaciones de transición

21. El análisis de los riesgos relacionados con la seguridad alimentaria es el punto de partida crucial para asegurar que el PMA entienda el contexto en que trabaja y que se ejerza la diligencia debida para evitar causar daño a las comunidades y las personas a las que procura prestar asistencia. El marco basado en el principio de “no causar daños”, que permite examinar los factores de división y de cohesión, puede representar una buena base para este análisis: destaca la necesidad de establecer un proceso dinámico, incluyente e iterativo que supone una reevaluación periódica de la situación para garantizar que los programas tengan el impacto previsto.
22. Como se indica en líneas generales en la política de 2012 en materia de protección, también deberían analizarse de manera más general los riesgos contextuales, programáticos

e institucionales que pueden repercutir en la capacidad del PMA para llevar a cabo los programas. El diseño de las estrategias y programas del PMA en situaciones de transición debería fundamentarse en esos análisis del riesgo.

23. El PMA no solo tendrá que realizar a veces análisis centrados en sus propias actividades, sino que también deberá participar en procesos interinstitucionales de evaluación y velar por la coherencia del análisis general. Entre estos procesos figuran: las evaluaciones del módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria encabezado por la FAO y el PMA; las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto; las evaluaciones comunes relativas a los países realizadas en el ámbito del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) adaptadas a los contextos de transición; los planes prioritarios para la consolidación de la paz; las evaluaciones estratégicas y las evaluaciones técnicas, entre las cuales los análisis del riesgo con fines humanitarios en el contexto de la política de evaluación y planificación integradas y de los marcos estratégicos integrados, y los procedimientos de llamamientos unificados. De conformidad con los compromisos que asumió en materia de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, y para aprovechar fundadamente los conocimientos locales, el PMA debería velar por que durante la realización de los análisis y evaluaciones se consulte a las comunidades afectadas de forma que todos los segmentos de la comunidad de que se trate estén representados, teniendo en cuenta el género, la edad y los grupos con necesidades especiales.

Una programación que integre la noción de conflicto¹⁰ en los contextos de transición

24. Basándose en los resultados del análisis del riesgo, el PMA deberá elaborar una estrategia para las actividades que realice en los países que salgan de un conflicto. Aunque su interés principal seguirá siendo la lucha contra el hambre, puede examinar nuevas formas de garantizar que sus intervenciones estén mejor diseñadas para impulsar la transición hacia la paz. El PMA puede seguir tres enfoques principales, que representan niveles crecientes de participación en la consolidación de la paz: i) evitar causar daños; ii) apoyar la consolidación de la paz a nivel local, y iii) apoyar la consolidación de la paz a nivel nacional.

⇒ *Evitar causar daños*

25. Como mínimo, en todos los procesos de programación de la asistencia alimentaria se debería tener cuidado de no exacerbar la inestabilidad o dar pie a nuevas tensiones. En caso de no diseñarse cuidadosamente, la asistencia alimentaria puede contribuir a la inestabilidad a nivel local. Por ejemplo, al seleccionar a una comunidad en lugar de a otra o contratar personal perteneciente a un solo grupo étnico en una zona donde la población es heterogénea, el PMA puede impensadamente agravar las tensiones y contribuir a fomentar el conflicto. Al mismo tiempo, debe velar por que sus actividades no acentúen inadvertidamente las tensiones a escala nacional, por ejemplo, al seleccionar a una zona del país pero no a otra sin motivar claramente su elección. Para contribuir a evitar estos

¹⁰ La integración de la noción de conflicto (*conflict sensitivity*) es la capacidad que tiene una organización de comprender el contexto en el que opera y la interacción entre sus intervenciones y dicho contexto, y de actuar en consecuencia para evitar todo impacto negativo y maximizar los efectos positivos en los factores del conflicto. Fuente: Conflict Sensitivity Consortium. *Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peace building: tools for peace and conflict impact assessment*. Documento disponible en la dirección siguiente: www.ConflictSensitivity.org.

problemas, el PMA examinará los resultados de sus análisis del riesgo y diseñará sus programas en consulta con las comunidades, a fin de reducir al mínimo los factores de división.

26. Este enfoque debería ser la base de toda actividad realizada por el PMA en situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto. Cuando haya oportunidades mínimas de trabajar con las comunidades de manera que sea posible promover una reconciliación duradera, el PMA debería evitar en todos los casos causar daños. Un ejemplo podría ser:

- *Realizar distribuciones generales en zonas donde hay conflictos en curso:* En algunas situaciones de transición es posible que persistan focos de conflicto y se necesite prestar asistencia de emergencia en forma de distribuciones generales. En estos lugares tal vez no sea realista —y, de hecho, puede ser riesgoso— tratar de participar en actividades de consolidación de la paz, porque los intentos concebidos precipitadamente para promover la reconciliación en el marco de las distribuciones podrían tener consecuencias negativas. En tales circunstancias, el PMA debe hacer aún más hincapié en evitar causar daños (véase el Recuadro 1.)

Recuadro 1: Evitar causar daños en el Afganistán

La programación del PMA en el Afganistán se ha enfrentado con varios retos vinculados a la compleja situación política. Las preocupaciones relativas a la capacidad de gestión de los asociados gubernamentales han llevado al PMA a centrarse en la cooperación y la alineación con las organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas. La reducción del espacio humanitario en el país también ha constituido un problema para el Programa, habida cuenta en particular de su posición en la misión integrada de las Naciones Unidas.

En este contexto, a raíz de la evaluación de la cartera de proyectos de 2012 en el Afganistán, se propuso dar mayor prioridad al análisis del riesgo y a una programación que incluyera un componente de sensibilización ante los conflictos. Tras reconocer estas cuestiones, la oficina en el país manifestó el deseo de recibir capacitación en materia de análisis del concepto de “no causar daños” y de programación en la que se integre la noción de conflicto. Participaron en este curso de capacitación más de 25 miembros del personal nacional e internacional, y el Director en el País asistió a muchas sesiones. Este enfoque se aplicará en la próxima OPSR.

⇒ *Apoyo a la consolidación de la paz a nivel local*

27. La prestación de apoyo a la consolidación de la paz a nivel local supone que el PMA lleve a cabo sus intervenciones contra el hambre de modo que se promueva activamente la paz, en lugar de limitarse simplemente a no causar daños. La mayoría de las veces, esto implica adaptar los programas de lucha contra el hambre en consulta con las comunidades seleccionadas, de tal forma que se promueva la reconciliación o un sentido de vuelta a la normalidad entre esas comunidades.

28. Este enfoque se puede tomar en consideración en situaciones en que aún no se ha establecido un proceso de paz de amplia aceptación refrendado por las Naciones Unidas, pero en que existen a nivel local oportunidades de contribuir a la reconciliación o al restablecimiento de un sentido de normalidad. Por otro lado, aun cuando se establezca un proceso de paz refrendado por las Naciones Unidas, el PMA podría no estimar ventajoso desde el punto de vista estratégico que sus intervenciones contra el hambre en el país se basen en su participación en procesos de alcance nacional, y preferir en cambio concentrarse en actividades de carácter comunitario.
29. Podría preverse cualquier tipo de actividad del PMA, siempre y cuando se adapten a la promoción de la paz o contribuyan a este proceso en su forma actual. Como ejemplos pueden citarse los siguientes:
- *Restablecimiento y fortalecimiento de los activos comunitarios:* Como consecuencia de los conflictos, a menudo la infraestructura de las comunidades resulta dañada o se encuentra en mal estado. Sin embargo, para los miembros de las comunidades puede resultar muy difícil invertir en la reconstrucción de estos activos si ya tienen muchas dificultades para satisfacer sus necesidades alimentarias y nutricionales¹¹. En este contexto, los proyectos del PMA de alimentos y efectivo para la creación de activos centrados en la reconciliación pueden ser pertinentes. Esos proyectos podrían abarcar la reparación de carreteras de importancia para los mercados y el comercio; la rehabilitación de tierras degradadas; la construcción de instalaciones de abastecimiento de agua y sistemas de drenaje, e iniciativas para reforzar la resiliencia junto con los asociados. El hecho de reconocer que estas actividades se emprenderán en una situación de transición permite diseñarlas de tal forma que favorezcan intencionadamente la reconciliación al reunir en torno a un proyecto común a grupos diferentes, tradicionalmente antagonistas.

Recuadro 2: Actividades de consolidación de la paz en la República Kirguisa

El estallido de un conflicto de origen étnico en la República Kirguisa en junio de 2010 hizo aflorar tensiones étnicas latentes relacionadas con la desigualdad en el acceso a los servicios, el elevado nivel de desempleo y la seguridad alimentaria. El alza de los precios de los alimentos durante el conflicto agravó la pobreza y el descontento y exacerbó las desigualdades socioeconómicas y de género. En esta situación, el PMA decidió concebir sus programas desde una perspectiva de consolidación de la paz. Basándose en un detallado análisis del contexto, diseñó un programa de alimentos por trabajo (APT) que reunió a los habitantes de la región de Kara-Suu, de distintas etnias, para rehabilitar el canal de Uvam, utilizado para el riego.

Gracias a la reparación del canal, el programa de APT aumentó la producción de las pequeñas explotaciones, generó oportunidades de empleo y redujo el riesgo de escasez de alimentos, contribuyendo así a atenuar las causas profundas del conflicto. Al mismo tiempo, el trabajo colectivo en la rehabilitación del canal tuvo un impacto social decisivo al disipar las tensiones étnicas y promover un espíritu de buena disposición entre las comunidades.

¹¹ H.-J. Brinkman y C.S. Hendrix. 2011. *Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges*. Documento ocasional del PMA núm. 24, Roma.

- *Ejecución de programas de alimentación escolar.* En situaciones de transición, los programas de alimentación escolar pueden producir beneficios más allá de sus objetivos normales de reducir el hambre a corto plazo, proporcionar apoyo nutricional y alentar la participación en la educación. Estos programas, considerados desde la perspectiva de la consolidación de la paz, ofrecen oportunidades para restablecer un sentido de normalidad y estabilidad entre los niños y contribuir a la cohesión de las comunidades (véase el Recuadro 3)¹¹.

Recuadro 3: Alimentación escolar en Filipinas

En 2006, el PMA puso en marcha su programa de alimentación escolar en Mindanao, Filipinas, en el marco de un conjunto más amplio de actividades encaminadas a apoyar la paz en las regiones afectadas por conflictos. Además de atraer a los niños a la escuela y mejorar su seguridad alimentaria, el programa produjo varios otros beneficios para la consolidación de la paz a nivel comunitario. La participación diaria en el programa hizo que entre los niños se estableciera un sentido creciente de normalidad. Gracias a su trabajo en los comités escolares y en la organización del programa, los padres se sintieron más unidos como comunidad. Además, las actividades permitieron que las comunidades interactuaran con el Gobierno de manera constructiva. En general, el programa apoyó la consolidación de la paz al abordar el problema del hambre y aprovechar las oportunidades para promover la reconciliación y restablecer un sentido de normalidad.

Fuente: Brinkman y Hendrix, 2011

⇒ *Apoyo a la consolidación de la paz a nivel nacional*

30. Este enfoque va más allá del principio de no causar daños y de la prestación de apoyo a la consolidación de la paz a nivel local para promover la participación en las actividades nacionales más amplias encaminadas a facilitar la transición hacia la paz. Supone la decisión consciente de apoyar a un Estado en sus actividades de lucha contra el hambre, en el marco de programas estructurados dirigidos por el gobierno o en consonancia con una estrategia nacional convenida. El enfoque tiene en cuenta el principio de no causar daños y supone la prestación de apoyo a la consolidación de la paz a nivel local en caso de que los proyectos se ejecuten con las comunidades, pero hace hincapié a la vez en la participación en los procesos estratégicos a escala nacional.
31. Este enfoque es más adecuado en situaciones en las que existe un proceso de paz establecido bajo la égida de las Naciones Unidas y cuando el PMA detecta posibilidades de satisfacer las necesidades derivadas del hambre de la población del país mediante la participación en iniciativas de alcance nacional. Basándose en los programas delineados para el Nuevo Pacto y en los marcos de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, el PMA puede muy probablemente prestar apoyo a la acción de conjunto realizada a nivel de los países y de las Naciones Unidas en cinco amplias esferas:
 - *Desarme, desmovilización y reintegración.* En algunos casos, el PMA puede considerar la realización de actividades que apoyen directamente las actividades de consolidación de la paz relacionadas con la seguridad. Así pues, se puede prestar asistencia alimentaria en el marco de un conjunto de medidas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) o de repatriación y reintegración que incluyan a los excombatientes (véase el Recuadro 4). El PMA ha adquirido una amplia experiencia en la prestación de apoyo a las actividades de DDR de las Naciones Unidas en más de 14 países, entre ellos Angola, la República Centroafricana, la

República Democrática del Congo y Sudán del Sur. Estas actividades se ejecutan generalmente en apoyo de iniciativas más amplias de DDR dirigidas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Recuadro 4: Desmovilización, desarme y reintegración en Sudán del Sur

La firma del Acuerdo General de Paz en el Sudán, el 9 de enero de 2005, marcó el final de la más larga guerra civil de África y preparó el camino para la transición hacia la paz. En el marco de la aplicación del Acuerdo General de Paz, se debía desarmar, desmovilizar y reintegrar rápidamente en sus comunidades a los excombatientes no integrados en las Fuerzas Armadas del Sudán, el Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán (SPLA) y otros grupos armados. También se debía reintegrar a las mujeres que habían cumplido una función de apoyo, ya sea voluntariamente o por coacción, en las fuerzas o grupos armados

La Comisión de Desarme, Desmovilización y Reintegración de Sudán del Sur, en asociación y coordinación con el SPLA y la Dependencia de Desarme, Desmovilización y Reintegración de las Naciones Unidas ha ejecutado el programa de DDR de Sudán del Sur, dando prioridad a los ancianos, las personas con discapacidades y las mujeres. Además, colabora estrechamente con organismos de las Naciones Unidas, como el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el PMA; ONG internacionales y nacionales, y la Misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

El PMA prestó apoyo a la Comisión de Desarme, Desmovilización y Reintegración de Sudán del Sur mediante el suministro de raciones para atender las necesidades alimentarias de 8.400 personas (excombatientes desmovilizados, mujeres auxiliares y sus familias), por un período de tres meses en Juba, Bentiu, Malakal y Torit, y para prestar asistencia a 500 excombatientes en la región de Gran Bahr-al-Ghazal durante el período de capacitación técnica previsto en el marco de las medidas de ayuda a la reintegración. Satisfacer las necesidades básicas inmediatas de estos grupos contribuyó a evitar que recurrieran a formas perjudiciales de atender las necesidades de sus familiares

- *Restablecimiento y fortalecimiento de los medios de subsistencia.* A menudo, la falta de oportunidades económicas, especialmente entre los jóvenes, y la competencia por unos recursos naturales escasos se mencionan como algunos de los factores fundamentales que provocan conflictos o los exacerban. Las intervenciones relacionadas con los medios de subsistencia que estimulan la producción local y el desarrollo del mercado pueden contribuir a reducir los motivos que inducen a la violencia. Estas actividades apoyan la prioridad del Nuevo Pacto relativa a la generación de empleo y la mejora de los medios de vida.
32. De ejecutarse en el marco de una estrategia nacional de consolidación de la paz, varias actividades del PMA podrían apoyar esta esfera prioritaria. Es posible recurrir a la realización de actividades de alimentos o efectivo para la creación de activos para construir carreteras y otras infraestructuras que favorezcan los mercados y el comercio y permitan que las comunidades interactúen entre ellas más fácilmente. Del mismo modo, las actividades de la iniciativa “Compras para el progreso” podrían contribuir a la generación de empleo y mejorar los medios de subsistencia de los pequeños agricultores, hombres y mujeres, dándoles un mayor acceso a mercados de calidad.
- *Prestación de servicios sociales como dividendo de la paz.* Cuando, en un país que sale de un conflicto, la percepción general es que el Estado es incapaz de prestar servicios sociales o que los presta de manera no equitativa o discriminatoria, una paz ya frágil puede correr peligro. La asistencia alimentaria proporcionada por el PMA en representación del gobierno puede ayudar a las comunidades a recobrar un sentido de normalidad y cohesión social y facilitar las relaciones entre la sociedad y el Estado en

una coyuntura crítica. Estas actividades respaldan las prioridades del marco de consolidación de la paz relacionadas con la prestación equitativa de servicios en las esferas de la educación, la salud y la protección social.

33. Las actividades más pertinentes del PMA en esta esfera implican el apoyo a las redes de seguridad, incluidos los programas de alimentación escolar que se enmarcan en una estrategia nacional dirigida por el gobierno. En estos contextos, el PMA, de conformidad con la versión revisada de su política en materia de redes de seguridad (WFP/EB.A/2012/5-A), puede tomar la iniciativa de establecer redes de seguridad en gran escala centradas en la seguridad alimentaria y la nutrición, contribuyendo al mismo tiempo a fomentar las capacidades gubernamentales de diseñar y dirigir sistemas de protección social, como se indica más adelante.

- *Desarrollo de las capacidades para la prestación de servicios.* Es posible que una gobernanza deficiente en cualquier sector cree condiciones que den lugar a conflictos. El PMA puede prestar apoyo a las instituciones nacionales para desarrollar sistemas de prestación de servicios relacionados con la lucha contra el hambre que sean inclusivos, transparentes y eficaces, y respondan a las necesidades de las poblaciones.

34. Por lo que se refiere al apoyo al desarrollo de capacidades, pueden adoptarse dos enfoques amplios. El primero consiste en transferir competencias técnicas en esferas en que el PMA ya tiene experiencia profesional. Por ejemplo, el análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) puede ser fundamental para permitir a un país determinar las zonas donde se requiere asistencia. Otra posibilidad es que el PMA preste asistencia, según las necesidades, en el diseño, ejecución o seguimiento y evaluación de programas de redes de seguridad para combatir el hambre, o de otro tipo de actividades. Con arreglo al segundo enfoque, el PMA puede actuar de enlace con el personal especializado requerido. Así pues, si un país está interesado en establecer un programa nacional de alimentación escolar, se le podría poner en contacto con el Centro de Excelencia contra el Hambre del PMA en el Brasil con el fin de promover el aprendizaje Sur-Sur.

- *Apoyo a la elaboración de estrategias de consolidación de la paz.* A medida que avanza la aplicación del Nuevo Pacto y la realización de las actividades de consolidación de la paz, el PMA debería definir las modalidades para respaldar estos procesos más amplios en la medida en que están relacionados con la lucha contra el hambre. Entre las posibles actividades figuran la participación en las evaluaciones de situaciones de fragilidad dirigidas por los propios países y el apoyo a la elaboración de “pactos” de transición para asegurarse de que en estos se gestione correctamente el problema del hambre y se reconozca plenamente el potencial de la asistencia alimentaria para sostener la consolidación de la paz y la reconciliación (véase el Recuadro 5.)

Recuadro 5: Apoyo al Nuevo Pacto en Liberia

La Oficina del PMA en Liberia trató de asegurar que la gestión del problema del hambre se integrara en los planes nacionales de consolidación de la paz, entre los cuales las estrategias de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y del Fondo para la Consolidación de la Paz, y la estructura del Nuevo Pacto. Antes la comunidad internacional se había centrado casi exclusivamente en la reforma del sector de la seguridad en Liberia, pero el PMA reconoció que solo podrían producirse dividendos de la paz si en las iniciativas de consolidación de la paz se tuvieran en cuenta las cuestiones relativas al hambre y la nutrición, asegurando para ello una financiación adecuada. El PMA planteó estas preocupaciones en diferentes foros, entre otros durante una visita de los miembros del Consejo de Seguridad al país, para garantizar se abordaran en el seno del Fondo para la Consolidación de la Paz y del Nuevo Pacto. Como consecuencia, el problema del hambre figura en ambas estrategias, y el PMA recibió incluso una pequeña donación, compartida con el UNICEF, para apoyar un proyecto en pro de los jóvenes en el marco de la red de seguridad en Liberia

Colaboración con los asociados para consolidar la paz en situaciones de transición

35. Las actividades de consolidación de la paz pueden exigir que el PMA trabaje con nuevos asociados o que encuentre nuevas formas de colaboración con sus asociados actuales, a nivel tanto comunitario como mundial.
36. Las actividades de consolidación de la paz y reconciliación obligan al PMA a tener un conocimiento mucho mayor de las dinámicas existentes a nivel comunitario, como se deduce del enfoque consistente en “no causar daños”, y a reconocer que las organizaciones y grupos locales suelen desempeñar un papel más importante en apoyo de las comunidades cuando las instituciones gubernamentales son débiles. En situaciones de transición, es particularmente importante asegurar una comunicación eficaz y recíproca con todos los segmentos de las poblaciones afectadas, consultarlos durante todo el ciclo del proyecto, así como solicitar activamente sus opiniones, incluidas sus quejas, y dar seguimiento a las cuestiones planteadas. Esta colaboración garantizará que las actividades del PMA respalden de manera sostenible la paz, en lugar de exacerbar las tensiones.
37. Muchas ONG que son asociados cooperantes del PMA tienen una amplia experiencia en materia de prestación de apoyo a la paz y la reconciliación en situaciones de transición. Sin embargo, cuando sus asociados habituales carezcan de tales competencias, el PMA tendrá que forjar otras asociaciones para garantizar que los proyectos se realicen de manera eficaz y en consonancia con las demás orientaciones normativas.
38. La participación del PMA en la consolidación de la paz se extiende a su trabajo interinstitucional con los equipos de las Naciones Unidas en los países, incluidas las evaluaciones de las necesidades después de un conflicto, la determinación de prioridades nacionales en materia de consolidación de la paz y los debates sobre la integración del sistema de las Naciones Unidas. A escala mundial, el PMA deberá colaborar más estrechamente con la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otros asociados, incluidas las instituciones financieras internacionales y las ONG especializadas en cuestiones de consolidación de la paz, así como participar en los debates internacionales sobre el Nuevo Pacto y otros marcos de apoyo a la consolidación de la paz. El PMA también seguirá participando activamente en el grupo de trabajo sobre transición del Comité Ejecutivo sobre Asistencia Humanitaria del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de Acción del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y el

Programa de Transformación del Comité Permanente entre Organismos. Además, debería estudiar con los donantes maneras de asegurar que la contribución del Programa a estas iniciativas a más largo plazo siga recibiendo un apoyo constante.

LINDES DE LA PARTICIPACIÓN: DELIMITAR LA CONTRIBUCIÓN DEL PMA A LA PAZ

39. Estas directrices ya facilitan un marco orientativo para la participación del PMA en las actividades de consolidación de la paz, pero es importante determinar asimismo los límites de esta participación. En particular, en cuatro esferas se observan posibles ambigüedades que es menester aclarar.

- *Objetivos relacionados con la lucha contra el hambre y la consolidación de la paz.* A veces, al propugnar la paz en situaciones de transición, existe el peligro de que la consolidación de la paz se transforme en la principal prioridad de las actividades del PMA en un país (o que se perciba como tal). Es importante destacar que, para el PMA, el punto de partida es satisfacer las necesidades derivadas del hambre procurando a la vez lograr que las actividades centradas en la lucha contra el hambre se armonicen con las iniciativas más amplias de consolidación de la paz y respaldar la reconciliación. En este contexto, el PMA, más que desempeñar un papel de liderazgo, cumplirá una función de apoyo en la formulación y aplicación de la estrategia encaminada a consolidar la paz en un país.
- *Principios y responsabilidades contrapuestos.* En situaciones humanitarias, la principal responsabilidad del PMA es ante las personas y comunidades que padecen hambre afectadas por la crisis, y su acción se rige por los principios humanitarios. En situaciones de transición, esta responsabilidad puede evolucionar para incluir a las personas y comunidades afectadas por la crisis y necesitadas de asistencia, y englobar asimismo medidas destinadas a fortalecer las instituciones nacionales responsables de la seguridad alimentaria. En un mismo país, los contextos que requieren un enfoque humanitario pueden coexistir con situaciones de mayor estabilidad en las que es posible aplicar los principios orientados al desarrollo. El PMA tiene que ser consciente de que, en situaciones de transición complejas, pueden resultar válidos ambos conjuntos de responsabilidades y principios y que tendrá que administrar esta difícil coyuntura en lugar de centrarse exclusivamente en un enfoque o el otro.
- *Apoyo a los gobiernos frágiles.* Pueden existir contextos en que el apoyo del PMA a un gobierno podría interpretarse como una actuación que favorece a una de las partes en un conflicto en curso o en una situación política no resuelta. En general, el PMA no debe hacer nada en apoyo de la consolidación de la paz a nivel nacional antes de consultar la cuestión con el equipo de las Naciones Unidas en el país y el Coordinador Residente. En estas situaciones, las opciones consistentes en no causar daños o en apoyar la consolidación de la paz a nivel local podrían resultar las más adecuadas.
- *Integración de la acción del PMA y del sistema de las Naciones Unidas.* El PMA respalda el principio de coherencia en el sistema de las Naciones Unidas y reconoce que, en algunos entornos de alto riesgo, hace falta un enfoque cuidadosamente calibrado de integración a nivel de todo el sistema. En estos contextos, pasar rápidamente a una integración de carácter estructural o particularmente visible podría suponer mayores riesgos para el espacio humanitario. La confianza en la neutralidad y

la imparcialidad de las operaciones de ayuda humanitaria, una vez comprometida, es muy difícil de recobrar, lo que puede tener efectos duraderos en la capacidad del PMA para tener acceso a las poblaciones afectadas y velar por su protección. Es importante promover la coherencia en el sistema de las Naciones Unidas, incluso en contextos en los que una integración estructural u otras formas visibles de integración tal vez no sean adecuadas; esta coherencia podría lograrse entonces por medios menos evidentes, como el análisis y la coordinación conjuntos. Es de primaria importancia que el sistema de las Naciones Unidas adopte una decisión común acerca del enfoque más adecuado.

APLICACIÓN DE LA POLÍTICA Y CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES

40. El presente documento indica que el PMA puede contribuir de manera importante a la consolidación de la paz —y, por consiguiente, favorecer la reducción a largo plazo del hambre—, siempre que incorpore conscientemente, en las actividades realizadas en situaciones de transición, el análisis del riesgo, una programación que lleve integrada la noción de conflicto y la colaboración con los asociados en la consolidación de la paz. Sin embargo, el PMA tendrá que hacer un esfuerzo concertado para apoyar la aplicación de esta nueva orientación.
41. *Realización de análisis del riesgo.* El PMA integrará el análisis del riesgo en su propia labor y armonizará sus actividades al respecto con las metodologías aplicadas en el sistema de las Naciones Unidas. Para ello se basará en los conocimientos especializados de que dispone y en las iniciativas en curso internamente —especialmente la Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad, la Dirección de Preparación para la Pronta Intervención en Emergencias y la Dirección de Seguridad sobre el Terreno— y en el sistema de las Naciones Unidas y las ONG asociadas.
42. *Aplicación de enfoques programáticos.* Los asesores regionales de programas, respaldados por un pequeño equipo de especialistas coordinado por la Dependencia de Situaciones de Crisis Humanitaria y Transición, en la Sede, prestarán apoyo en las tareas diarias relacionadas con los nuevos enfoques programáticos. Sin embargo, también se impartirá orientación y capacitación, dado que la complejidad de las situaciones caracterizadas por la violencia y los conflictos exige que el personal del PMA desarrolle capacidades, además de sus normales competencias especializadas. Esta capacitación abarcará cuestiones estratégicas, como la participación en las misiones integradas y las iniciativas más amplias de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, y en instrumentos de programación y seguimiento más operacionales basados en el principio de “no causar daños”. Probablemente se integre en un módulo de capacitación más amplio sobre programas humanitarios, actualmente en curso de preparación. Esta capacitación podría adaptarse a diferentes grupos en el PMA: se haría un mayor hincapié en las cuestiones estratégicas para los directores en los países, mientras que los jefes de las suboficinas adquirirían más instrumentos operacionales.
43. *Puesta en práctica de la colaboración con los asociados en la consolidación de la paz.* El PMA colaborará a todos los niveles con los asociados para garantizar la adopción de un enfoque común y complementario de la transición hacia la paz. Los jefes de las suboficinas trabajarán sobre el terreno en estrecho contacto con las comunidades y las ONG asociadas. A nivel nacional, el personal directivo participará en las deliberaciones de los equipos de las Naciones Unidas en los países sobre enfoques estratégicos en materia de la consolidación de la paz y promoverá una división neta del trabajo en función de los

respectivos mandatos. Las oficinas del PMA en Nueva York y Ginebra, respaldadas por la Dependencia de Situaciones de Crisis Humanitaria y Transición, seguirán participando en los debates de alto nivel dedicados al tema de la transición hacia la paz en todo el sistema de las Naciones Unidas

44. Se prevé que para poner en práctica esta política habrá que realizar inversiones de poca importancia en las capacidades y estructuras institucionales ya existentes, sin tener que crear nuevas dependencias o procesos.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APT	alimentos por trabajo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
DDR	desarme, desmovilización y reintegración
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SPLA	Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad