



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Junta Ejecutiva

Primer período de sesiones ordinario
Roma, 27 de febrero-2 de marzo de 2023

Distribución: general

Tema 5 del programa

Fecha: 13 de enero de 2023

WFP/EB.1/2023/5-B

Original: inglés

Informes de evaluación

Para examen

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<https://executiveboard.wfp.org/es>).

Informe resumido de la evaluación de la política sobre el papel del PMA en la consolidación de la paz en situaciones de transición

Resumen

En 2021, la Oficina de Evaluación inició la evaluación de la política sobre el papel del PMA en la consolidación de la paz en situaciones de transición (en adelante, la "política en materia de consolidación de la paz") de 2013.

En general, la evaluación ha permitido constatar que la política puede considerarse bien formulada, pues cuenta con principios realistas y prácticos que pueden orientar al PMA en su enfoque con respecto a la sensibilidad ante los conflictos y la contribución a la paz. La política en materia de consolidación de la paz obtiene buenas puntuaciones con respecto a los parámetros de referencia establecidos por el PMA para la calidad de las políticas; sus principios siguen siendo pertinentes en 2022, como demuestra la similitud con políticas comparables más recientes de otras organizaciones humanitarias, y los empleados que la conocen la valoran muy positivamente.

En la evaluación se encontraron ejemplos de aplicación de la política que iban desde el fortalecimiento de las estructuras de apoyo, en particular en la Sede, hasta actividades de fomento de las capacidades, el establecimiento de una comunidad de intercambio de prácticas, la prestación de apoyo operacional práctico, la adaptación de procesos, la ampliación de la base de datos empíricos sobre la contribución del PMA a la paz y un proceso más general de incorporación de la consolidación de la paz dentro del Programa.

En consonancia con la política del PMA en materia de evaluación de 2022 (WFP/EB.1/2022/4-C), el presente informe ha sido objeto de una edición no exhaustiva para respetar la integridad e independencia de los hallazgos derivados de la evaluación. Por este motivo, es posible que algunos de los términos y expresiones en él utilizados no se ajusten plenamente a la terminología estándar del PMA o a las prácticas de edición seguidas habitualmente. Si necesita alguna aclaración a este respecto, sírvase dirigirse a la Directora de la Oficina de Evaluación.

Coordinadoras del documento:

Sra. A. Cook
Directora de la Oficina de Evaluación
Correo electrónico: andrea.cook@wfp.org

Sra. F. Bonino
Oficial de Evaluación
Correo electrónico: francesca.bonino@wfp.org

Las limitaciones principales de la política no están relacionadas con su contenido, sino con la escasez de recursos financieros y humanos disponibles para aplicarla, lo que hasta hace pocos años obstaculizó su adopción sistemática. Tras la aprobación de la política en 2013 se adoptaron algunas medidas fundamentales. Por ejemplo, en el marco de programación de las operaciones de emergencia del PMA (2013) se estableció que la consolidación de la paz y la sensibilidad ante los conflictos eran una prioridad. Además, en los primeros años de aplicación de la política comenzaron las misiones de apoyo a las operaciones en los países y a la elaboración de orientaciones. En general, sin embargo, el principio la aplicación de la política se llevó a cabo con prudencia y en función de las distintas situaciones y solo adquirió un carácter más sistemático varios años después.

En el momento de la evaluación, entre las medidas de aplicación de la política figuraban unas inversiones prometedoras, aunque limitadas, en el fomento de las capacidades, un mayor apoyo a las oficinas en los países y esfuerzos por reforzar el análisis de los conflictos, iniciativas para ampliar la base de datos empíricos sobre la contribución del PMA a la paz y, en determinadas situaciones, la adaptación de los procesos clave para tener en cuenta los conflictos. Hay pocos datos empíricos que demuestren la existencia de sinergias en la aplicación de las políticas conexas, como las de género, protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. En cuanto a los resultados, en la evaluación se observaron pocos logros en relación con la mejora del análisis de conflictos, la elaboración de programas que tengan más en cuenta las situaciones de conflicto y el aumento de las asociaciones con organizaciones dedicadas a la consolidación de la paz. En general, las iniciativas del PMA dirigidas a fortalecer las prácticas de análisis del contexto y los conflictos son visibles, pero no sistemáticas, y sigue habiendo importantes puntos ciegos.

En la evaluación se encontraron pocos ejemplos de procesos sistemáticos, estructurados e inclusivos para garantizar la consideración de la dinámica de los conflictos y la sensibilidad ante los conflictos. Incluso cuando se llevan a cabo análisis de los conflictos, no está claro si estos análisis influyen en los documentos de programación y planificación de las oficinas en los países, ni cómo lo hacen y, salvo algunas excepciones, en los informes apenas se analizan la dinámica de los conflictos y la sensibilidad ante los conflictos. Sin embargo, los datos extraídos de las entrevistas realizadas en el curso de la evaluación revelaron que los empleados del PMA y los asociados cooperantes eran muy conscientes de la importancia de “no hacer daño” y reconocían que la reducción de la inseguridad alimentaria era la principal contribución del Programa a la paz.

La mayoría de los factores que influyen en las actuales realizaciones del PMA en materia de sensibilidad ante los conflictos y contribución a la paz son internos y están relacionados con la adhesión del personal directivo a la política y los incentivos correspondientes, la dotación de personal y la focalización y la cultura del Programa centradas en las situaciones de emergencia. Los factores externos importantes son la relación con los asociados cooperantes, la influencia de los donantes y la relación con los Gobiernos anfitriones.

El equipo de evaluación ha llegado a la conclusión de que la política está bien formulada y sigue siendo pertinente y que la principal contribución del PMA a la paz sigue siendo su labor en materia de inseguridad alimentaria, fomento de la resiliencia y medios de subsistencia. Sin embargo, sigue habiendo lagunas en la programación que integra la dimensión de conflicto y en la mejora de la práctica y el uso del análisis del contexto y los conflictos a fin de orientar la adaptación de los programas y los procesos.

Se formulan las cuatro recomendaciones siguientes: fortalecer el análisis de la manera en que la presencia y los programas del PMA y sus asociados influyen en la dinámica de los conflictos; adaptar la cultura institucional para que la sensibilidad ante los conflictos ocupe un lugar más destacado; incorporar la sensibilidad ante los conflictos, y velar por que el PMA centre su contribución a la paz en el apoyo a los procesos en curso de consolidación de la paz y en la ejecución de actividades conjuntas con otros actores.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe resumido de la evaluación de la política sobre el papel del PMA en la consolidación de la paz en situaciones de transición" (WFP/EB.1/2023/5-B) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.1/2023/5-B/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas en el informe, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas durante sus debates.

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

Introducción

1.1 Características de la evaluación

1. En la evaluación de la política sobre el papel del PMA en la consolidación de la paz en situaciones de transición (en adelante, la “política en materia de consolidación de la paz”), aprobada en 2013, se plantearon las tres preguntas principales siguientes:
 - ¿Es eficaz la política?
 - ¿Cuáles han sido los resultados de la política?
 - ¿A qué se deben los resultados que se han observado y por qué no se han logrado más resultados?
2. Los destinatarios principales de esta evaluación son el personal directivo superior del PMA, junto con los miembros de la Junta Ejecutiva, la Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo, que comprende la Dependencia de Situaciones de Emergencia y Transición como responsable de la política y diversas dependencias y direcciones temáticas encargadas de los análisis de la vulnerabilidad, las adquisiciones y las asociaciones, los despachos regionales y las oficinas en los países.
3. La evaluación abarcó el período comprendido entre 2012 y 2022. El enfoque general y el calendario se ajustaron en vista de la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19). Las actividades de recopilación y análisis de los datos primarios y secundarios se llevaron a cabo entre septiembre de 2021 y abril de 2022 a nivel mundial, regional y nacional, e incluyeron:
 - una construcción retrospectiva de la teoría del cambio en que se fundamenta la política;
 - un examen de documentos y otro material publicado;
 - análisis detallados, basados en misiones sobre el terreno, que incluyeron una encuesta a personas afectadas por crisis en Burkina Faso, Colombia, el Iraq y la República Democrática del Congo, que abarcó a 2.155 personas (de las cuales más de la mitad eran mujeres y niñas);
 - estudios teóricos mejorados, en los que se combinaron un examen de documentos y algunas entrevistas seleccionadas que se habían llevado a cabo en las oficinas del PMA en Etiopía, Libia, la República Árabe Siria y el Sudán;
 - entrevistas con informantes clave realizadas a empleados del PMA que trabajaban en Roma, expertos del mundo académico, miembros del grupo de referencia interno establecido para la evaluación y del grupo asesor externo, y empleados de otras entidades de las Naciones Unidas;
 - un análisis semiautomatizado de los más de 11.000 documentos de planificación e informes sobre los países publicados entre 2012 y 2021, y
 - un examen de organizaciones similares: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Oxfam International.
4. Las *consideraciones relativas al género y la diversidad* se incorporaron en la evaluación. En primer lugar, se recopilaron datos para determinar las diferencias en la manera en que las mujeres y los hombres, y los miembros de otros grupos de población pertinentes para el entorno local, percibían los efectos de las intervenciones del PMA en la dinámica local de los conflictos y la paz. A continuación, se analizaron los datos de las entrevistas y encuestas desglosados por sexo, nacionalidad y categoría de empleado, así como por otras categorías pertinentes. Desde el punto de vista temático, en la evaluación también se examinó la

coherencia y la complementariedad de la política en materia de consolidación de la paz en relación con la política de género, y se analizó en qué medida las consideraciones de género pertinentes para las dinámicas locales de conflicto y paz se tenían en cuenta en la labor del PMA, y si los programas de fomento de la cohesión social y la paz incluían tanto a las mujeres como a los hombres.

5. Se establecieron *consideraciones y salvaguardias éticas* para garantizar el consentimiento informado, preservar la confidencialidad y proteger los datos; tomar en consideración los aspectos culturales y asegurar una selección equitativa de los participantes, en especial las mujeres y los grupos de población socialmente excluidos, y respetar el principio de “no hacer daño” en relación con los participantes, sus comunidades y las actividades del PMA.
6. Algunas de las *limitaciones de la evaluación* estaban relacionadas con las restricciones de acceso impuestas por la pandemia de COVID-19 y con la exclusión de uno de los nueve países que inicialmente se había previsto estudiar (el Afganistán) tras los acontecimientos de agosto de 2021. Para tratar de remediar esta situación, se intensificaron las interacciones virtuales, en particular las entrevistas con empleados con experiencia en la región de Asia y el Pacífico. También hubo problemas en cuanto a la evaluabilidad, como la escasa memoria institucional sobre las primeras fases de aplicación de la política, la falta de una teoría del cambio que permitiera orientar el análisis de la trayectoria prevista hacia el logro de los objetivos de la política, y la ausencia de datos empíricos sobre los efectos sociales de las intervenciones del PMA. Por lo tanto, fue necesario ampliar el proceso de triangulación, y se hizo un mayor uso de los datos derivados de las encuestas realizadas a las personas afectadas para poder definir mejor, sobre la base de su experiencia directa, la forma en que la presencia y la asistencia del PMA afectaban a la dinámica del conflicto y la paz.

1.2 Contexto

7. La seguridad alimentaria y los conflictos están interrelacionados de varias maneras. Desde hace tiempo se reconoce que los conflictos son uno de los principales factores que impulsan la malnutrición, el hambre y la inanición. La inseguridad alimentaria también puede ser, o utilizarse como, un importante factor impulsor de conflictos. Además, las intervenciones humanitarias o de desarrollo en gran escala pueden tener efectos tanto positivos como negativos sobre la dinámica local de la paz y los conflictos¹. Por lo tanto, es fundamental que la asistencia se preste teniendo en cuenta los conflictos para garantizar que el PMA no cause daños y trabaje centrándose en las personas. Esto resulta especialmente importante ya que el Programa presta cada vez más atención no solo a salvar vidas, sino también a cambiar la vida de las personas, para lo cual se requiere una mayor colaboración con las autoridades nacionales y locales y un cuidadoso equilibrio entre neutralidad e imparcialidad.
8. El PMA trabaja desde hace mucho tiempo en entornos caracterizados por conflictos, fragilidad y violencia. En 2020, de los países en que trabajaba el Programa, 33 tenían una puntuación en el índice de paz mundial superior a 2,3, lo que indica un alto nivel de conflicto o riesgo de conflicto², y había 12 misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en todo el mundo³. Hay varios factores que han hecho que recientemente se preste más atención a la comprensión de la contribución del PMA a la paz. Durante el período abarcado por la evaluación, en los debates sobre la asistencia humanitaria se hizo cada vez más hincapié en las conexiones entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo

¹ Véase, por ejemplo: Brück, T. y d'Errico, M. 2019. *Food security and violent conflict: Introduction to the special issue*. *World Development*, 117: 167–171; Lander, B. y Richards, J. 2019. *Addressing Hunger and Starvation in Situations of Armed Conflict – Laying the Foundations for Peace*. *Journal of International Criminal Justice*, 17(4): 675–698; Messer, E. y Cohen, M.J. 2015. *Breaking the Links between Conflict and Hunger Redux*. *World Medical and Health Policy*, 7(3): 211–233; PMA. 2011. *Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges*. Documento ocasional del PMA n.º 24. “Informe Anual de las Realizaciones de 2019”. WFP/EB.A/2020/4-A.

² Institute for Economics and Peace 2020. *Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World*.

³ Portal web de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: [Dónde trabajamos](#).

y la consolidación de la paz: el “triple nexo”. La evolución de la agenda internacional, que incluye varias iniciativas dirigidas por las Naciones Unidas, representa un fuerte llamamiento para que los actores humanitarios y de desarrollo traten de desempeñar una función más activa en la lucha contra las causas profundas de los conflictos.

9. El Premio Nobel de la Paz otorgado al PMA en 2020 fue un reconocimiento a los esfuerzos del Programa por combatir el hambre, contribuir a mejorar las condiciones que propician la paz e impedir que el hambre se utilice como arma de guerra. A nivel interno, la estructura institucional y las capacidades para la labor del PMA en relación con la paz y los conflictos han cambiado, y en el Plan Estratégico del PMA para 2022-2025 se incluyen aspectos relacionados con la política en materia de consolidación de la paz. Además, el actual Director Ejecutivo del PMA ha situado al Programa en un lugar destacado gracias a su participación activa en la promoción de la paz en situaciones de conflicto como las de Etiopía, Sudán del Sur y el Yemen.
10. En conjunto, todos estos factores han llevado al PMA a aumentar su atención y su contribución a la paz, al tiempo que cumple su mandato de salvar vidas y cambiar la vida de las personas.

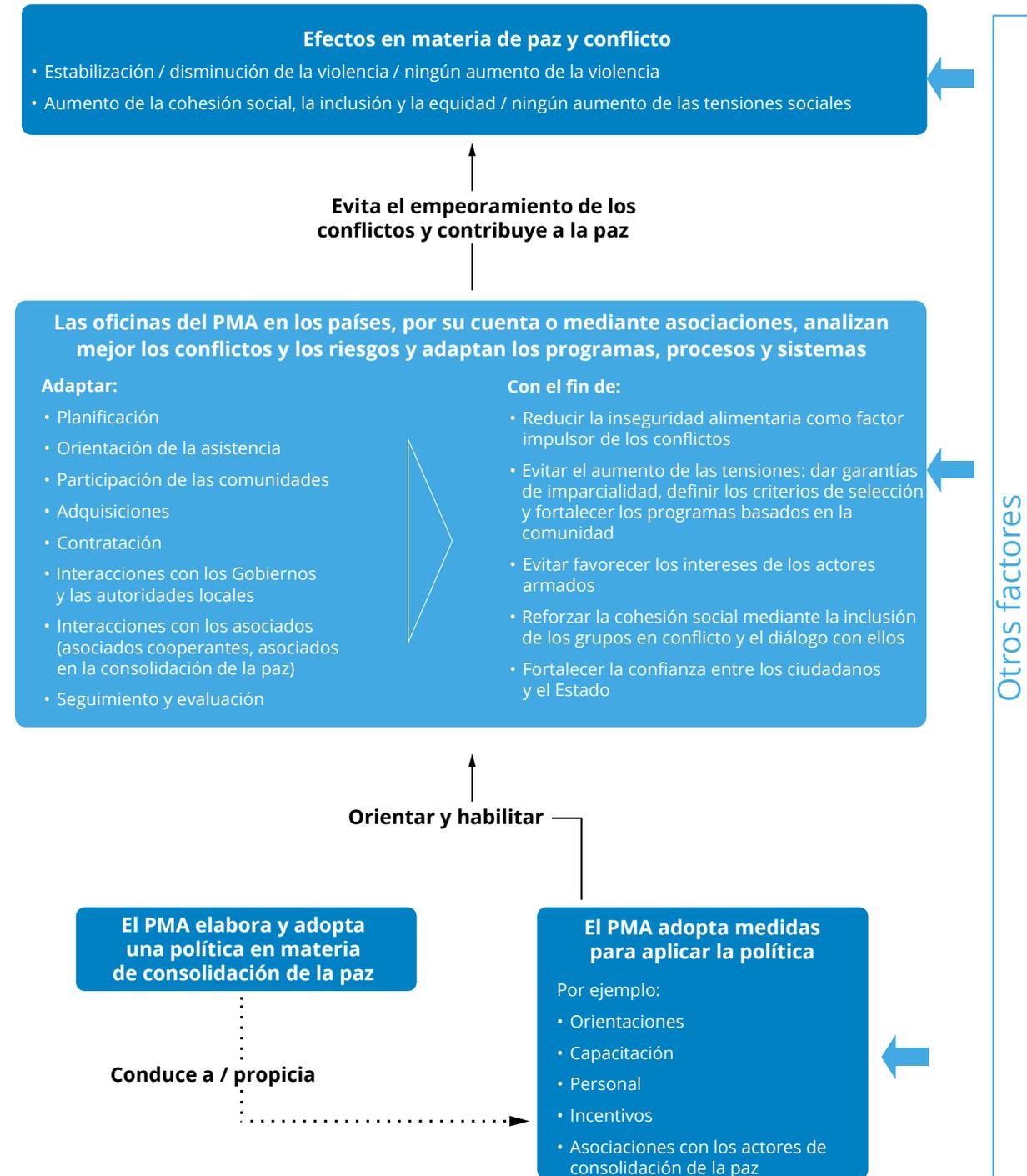
1.3 Contenido de la política

11. Antes de la política en materia de consolidación de la paz de 2013, el PMA había desarrollado un enfoque centrado en los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia operacional. La política en materia de consolidación de la paz introdujo ocho principios generales para trabajar en situaciones de conflicto y tres orientaciones normativas para guiar la labor del Programa en situaciones de transición, y definió los parámetros de participación del PMA en las actividades de consolidación de la paz (cuadro 1).

CUADRO 1: VISIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA DEL PMA EN MATERIA DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ	
Principios generales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entender el contexto 2. Seguir centrando la atención en la lucha contra el hambre 3. Como mínimo, evitar causar daños 4. Apoyar en lo posible las prioridades nacionales, pero seguir los principios humanitarios allí donde persisten los conflictos 5. Apoyar la coherencia en el marco del sistema de las Naciones Unidas 6. Reaccionar prontamente frente a un entorno dinámico 7. Garantizar la inclusión y la equidad 8. Ser realista
Orientaciones normativas	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar análisis de los conflictos y los riesgos en situaciones de transición, según un proceso inclusivo que abarque el análisis de los conflictos y la economía política • Integrar la noción de conflicto en los programas • Colaborar con asociados en la consolidación de la paz, lo que incluye una intensa comunicación bidireccional con las poblaciones afectadas, asociaciones con organizaciones dedicadas a la paz y la reconciliación y cooperación con otras entidades de las Naciones Unidas

12. En la política no se mencionan los requisitos de aplicación ni las necesidades de dotación de recursos, y tampoco se ha elaborado una estrategia al respecto. Sin embargo, se han adoptaron diversas medidas para aplicar la política, centradas en:
 - *el fomento de las capacidades*, entre otras cosas mediante sesiones de capacitación, orientaciones y el reciente establecimiento de una comunidad de intercambio de prácticas para expertos en paz y conflictos;
 - *el apoyo a las oficinas en los países*, por ejemplo, en la realización de análisis de los conflictos o evaluaciones de la sensibilidad ante los conflictos;
 - *una ampliación de la base de datos empíricos* para mejorar la comprensión y la medición de la contribución del PMA a la paz, en particular mediante la colaboración con el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz, y
 - *la adaptación de los procesos* en las esferas de la dotación de personal, la gestión de los asociados y las cadenas de suministro.
13. La política no incluye una teoría del cambio explícita. El equipo de evaluación elaboró una (figura 1), para lo cual primero limitó las amplias definiciones de “paz” y “conflicto” utilizadas en la política, y se centró en las formas concretas en que el PMA puede evitar exacerbar los conflictos o contribuir a la paz, principalmente mediante iniciativas encaminadas a reducir la inseguridad alimentaria como factor impulsor del conflicto, pero también, por ejemplo, a evitar que aumenten las tensiones garantizando la imparcialidad y reforzando la cohesión social.
14. La teoría del cambio tiene por objeto demostrar que el PMA puede contribuir a lograr los efectos deseados si las medidas de aplicación de la política permiten a las oficinas en los países —de forma individual o en asociación— realizar un mejor análisis del contexto, la dinámica de los conflictos y los riesgos conexos, y utilizar los resultados de ese análisis para adaptar los programas, los procesos y los sistemas. Además, la teoría del cambio pone de relieve las superposiciones con las vías de cambio previstas para otras cuestiones transversales que hacen hincapié en la importancia del análisis del contexto con el fin de, por ejemplo, apoyar las negociaciones sobre el acceso, mejorar la comprensión de los problemas de protección y la respuesta correspondiente, aumentar la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y reforzar la integración de la perspectiva de género.

Figura 1: Teoría del cambio



Supuestos

- Se dispone de los recursos y las capacidades necesarios para aplicar la política
- Las oficinas en los países cuentan con las capacidades y la flexibilidad necesarias para adaptar sus programas, procesos y sistemas
- La política y las medidas de aplicación de la política abordan los factores clave que afectan a la capacidad de las oficinas en los países para realizar análisis, establecer asociaciones y adaptar los programas, procesos y sistemas
- Las intervenciones del PMA apoyan y complementan las iniciativas de consolidación de la paz de otras entidades

Fuente: equipo de evaluación

Hallazgos derivados de la evaluación

15. En esta sección se presentan los principales hallazgos derivados de la evaluación en relación con las tres preguntas planteadas.

2.1 ¿Es eficaz la política?

Análisis de la calidad de la política

16. En relación con los parámetros de referencia definidos, la política de consolidación de la paz es de una calidad relativamente alta, salvo en lo que respecta a los aspectos relacionados con su aplicación y con el nivel de adhesión que suscita. En concreto, el equipo de evaluación observó lo siguiente:

- *un volumen considerable de datos empíricos* sobre la coherencia de la política con los objetivos estratégicos y el apoyo que la política presta al logro de esos objetivos; coherencia externa, referencia al análisis de las deficiencias, ámbito de aplicación bien definido y medidas clasificadas por orden de prioridad, y uso coherente de la terminología;
- *datos empíricos parciales* sobre la visión de la política, que se presenta a grandes rasgos pero carece de una teoría del cambio, y uso selectivo de los datos empíricos para sustentar los principios de la política: su contenido está en gran medida en consonancia con el de las otras políticas del PMA, pero no tiene suficientemente en cuenta la coherencia interna ni la perspectiva de género, y
- *deficiencias en la calidad de la política* que incluyen la falta de marcos institucionales adecuados, de orientaciones, de mecanismos de rendición de cuentas y de recursos financieros y humanos, así como una integración insuficiente del seguimiento, la evaluación y la presentación de informes sobre su aplicación.

17. En general, la política sigue siendo pertinente y válida en 2022. Es similar a las políticas comparables más recientes de otras organizaciones humanitarias. En algunos aspectos podrían introducirse cambios relativamente poco importantes, como la ampliación del ámbito de aplicación de la política, la inclusión de una teoría del cambio explícita, el fortalecimiento de los vínculos con la perspectiva de género, la protección y otras cuestiones transversales, y la reflexión sobre los cambios recientes en el contexto externo.

18. En la evaluación se observó que la política había comenzado a aplicarse de forma más sistemática solo después de que el PMA asignara a su aplicación recursos específicos, a finales de 2017. Sin embargo, sigue siendo poco conocida en todo el Programa y sigue habiendo lagunas en su aplicación. Los principales problemas que comprometen la adhesión a la política son los siguientes:

- la limitada inversión en capacitación;
- el escaso conocimiento de las orientaciones elaboradas para su aplicación;
- una comunidad de intercambio de prácticas para asesores especializados en conflictos prometedora que, sin embargo, apenas está en ciernes;
- la compartimentación de las estructuras orgánicas que obstaculiza los esfuerzos por fortalecer el análisis de los conflictos;
- una labor de ampliación de la base de datos empíricos demasiado reciente para permitir la observación de los resultados, y
- la adaptación de los programas únicamente mediante procesos *ad hoc* (en relación con los recursos humanos, la gestión de los asociados cooperantes y las cadenas de suministro).

19. No obstante, los datos extraídos de las entrevistas realizadas en el curso de la evaluación pusieron de relieve aspectos positivos. Los entrevistados señalaron que la política estaba redactada con claridad y definía de manera realista y equilibrada la función y la ambición del PMA al trabajar en situaciones de conflicto o de riesgo de conflicto gracias a las tres orientaciones normativas: realizar análisis de los conflictos y los riesgos; integrar la noción de conflicto en los programas, y colaborar con los asociados que operaban en pro de la consolidación de la paz (véase el cuadro 1). Además, en opinión de los entrevistados, la importancia que la política concedía a las asociaciones y la cooperación con otras organizaciones seguía siendo un principio rector pertinente para el PMA.

Apoyo a la aplicación de la política

20. Durante la evaluación se realizó un seguimiento de las medidas de aplicación de la política en materia de consolidación de la paz hasta abril de 2022. En la Sede, el apoyo prestado a su aplicación ha sido irregular, y pocas personas se han dedicado a promoverla en los años siguientes a su aprobación. A partir de finales de 2017, el PMA incrementó progresivamente la fuerza de trabajo asignada a apoyar la política. Sin embargo, la mayoría de los puestos dependen de financiación externa temporal. En los últimos años, gracias al aumento de la capacidad se ha podido ampliar la aplicación de la política en todo el Programa y se ha registrado un notable incremento de los productos obtenidos o impulsados por el equipo encargado de las cuestiones relacionadas con la paz y los conflictos de la Dependencia de Situaciones de Emergencia y Transición, entre otras oficinas y dependencias del PMA. En 2020, se intensificaron los esfuerzos, en particular mediante la elaboración de un instrumento de detección rápida y prevención de los riesgos operacionales en caso de conflictos y en el contexto de la COVID-19, y la redacción de un proyecto de normas mínimas del PMA sobre programas que integran la dimensión de conflicto.
21. Con la última reestructuración de la Dependencia de Situaciones de Emergencia y Transición que tuvo lugar en 2022, se procura facilitar la aplicación de la política eliminando la compartimentación que separa las diversas cuestiones transversales y fortaleciendo las sinergias con el fin de ofrecer un apoyo más eficaz e integral a las operaciones en los países. Sin embargo, la reestructuración ha generado cierta incertidumbre y es demasiado pronto para saber si logrará su objetivo.
22. El personal especializado asignado a los despachos regionales y las oficinas en los países ha desempeñado una función decisiva en la aplicación de la política, entre otras cosas poniendo su capacidad de análisis al servicio de la realización de evaluaciones de la sensibilidad ante los conflictos, asesorando sobre la preparación para emergencias, ayudando a presentar solicitudes al Fondo para la Consolidación de la Paz y ofreciendo capacidad de refuerzo inmediato en caso de necesidad. Sin embargo, muchos puestos dependen de la disponibilidad de fondos, que es limitada.

Medidas de aplicación de la política

23. La aplicación de la política ha requerido el fortalecimiento de las capacidades, la prestación de apoyo operacional práctico, una ampliación de la base de datos probatorios para determinar la contribución del PMA a la paz, y la adaptación de los procesos dentro del Programa. En general, la aplicación se ha visto obstaculizada por las escasas inversiones en el fomento de las capacidades. Por ejemplo, se resalta lo siguiente: a pesar de la demanda, no hay una amplia oferta de capacitación en análisis de conflictos, sensibilidad ante los conflictos o elaboración de programas que tengan en cuenta el triple nexo, aunque actualmente se están finalizando algunos módulos; existen documentos de orientación que abordan deficiencias importantes, pero que son poco conocidos, y la comunidad de intercambio de prácticas para asesores especializados en conflictos es prometedora, pero apenas está en ciernes.

24. La eficacia de las diversas iniciativas encaminadas a reforzar el análisis de los conflictos depende de la adhesión del personal directivo del PMA en los países y se ve limitada por la compartimentación de las estructuras orgánicas y la importancia atribuida a los riesgos a los que están expuestos el Programa y sus actividades. La Dirección de Investigación, Análisis y Seguimiento tiene un papel limitado en el análisis de los conflictos. Hay otras direcciones del PMA que llevan a cabo análisis de la dinámica de los conflictos, pero se centran principalmente en la exposición del Programa a los riesgos.
25. Solo recientemente se ha incrementado el apoyo prestado a las oficinas en los países para el análisis de los conflictos y la sensibilidad ante los conflictos.
26. En 2018, el Programa estableció una asociación de intercambio de conocimientos con el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz con el objetivo de generar datos empíricos para determinar si los programas del PMA podían mejorar las perspectivas de paz, y de qué manera, y comprender los riesgos relacionados con los conflictos. También se ha invertido en un proceso para medir con mayor precisión la contribución del PMA a la paz. Sin embargo, las medidas destinadas a ampliar la base de datos sobre esa contribución son en su mayor parte demasiado recientes como para que pueda vislumbrarse algún resultado.
27. En determinadas situaciones, y mediante un proceso ascendente, se han introducido adaptaciones prometedoras a los procesos fundamentales para integrar la dimensión de conflicto, pero la mayoría de las posibles adaptaciones no se han considerado de forma sistemática. En la esfera de la gestión de los empleados, se han observado ejemplos de enfoques que tienen en cuenta los conflictos, pero existen problemas relacionados con las prácticas de contratación local, en especial precisamente en las situaciones de conflicto.
28. Los ejemplos de adaptación de los procesos de adquisición también son poco frecuentes, y el equipo de evaluación no constató en las interacciones del PMA con sus asociados cooperantes esfuerzos sistemáticos para fortalecer la atención que se presta a las situaciones de conflicto. Sin embargo, se encontraron varios ejemplos de buenas prácticas que pueden servir de base para la elaboración de soluciones institucionales a esas cuestiones. Como ejemplos pueden citarse las prácticas siguientes:
 - sesiones de capacitación, talleres e intercambios estructurados entre las oficinas del PMA en los países y los asociados cooperantes sobre la sensibilidad ante los conflictos y la solución de conflictos (Iraq y Sudán);
 - inclusión de la sensibilidad ante los conflictos en las propuestas de los asociados y los debates conexos (Iraq y Sudán);
 - reparto de las responsabilidades de orientación de la asistencia y ejecución entre los asociados cooperantes, a fin de evitar la percepción de favoritismo en la ejecución de los proyectos (Libia y República Democrática del Congo), y
 - suspensión de contratos con asociados que expresan claramente su afiliación política (Colombia).

2.2 ¿Cuáles han sido los resultados de la política?

29. Los resultados de la política se han evaluado a tres niveles: la práctica en materia de análisis de la paz y los conflictos; la utilización de los resultados del análisis para fundamentar las adaptaciones de los programas y procesos, y los efectos más amplios de la política en la dinámica de los conflictos y la paz.

i) Práctica del PMA en materia de análisis de los conflictos a nivel de los países

30. A pesar de las inversiones realizadas, el análisis de los conflictos y la sensibilidad ante los conflictos adolecen de incoherencias y limitaciones a nivel de los países. Por ejemplo, dos de las oficinas en los países abarcadas por la evaluación han establecido procesos sistemáticos,

estructurados e inclusivos para el debatir sobre la dinámica de los conflictos y la sensibilidad ante los conflictos. Sin embargo, en los demás países estudiados, en la mayor parte de los casos los debates sobre la sensibilidad ante los conflictos se llevan a cabo de forma *ad hoc* y se corre el riesgo de que queden limitados a pequeños grupos de empleados con perfiles específicos y de que a menudo se celebren sin contar con los asociados cooperantes o los asociados dedicados a la consolidación de la paz, ni con las aportaciones de las comunidades o de sus representantes.

31. Algunas oficinas en los países han preparado análisis de conflictos, pero solo los conocen unos pocos empleados en cada país y es difícil determinar de qué manera estos análisis influyen en la programación. Tampoco está clara la función de los asociados en el análisis del contexto, y las oficinas en los países no parecen beneficiarse sistemáticamente de las contribuciones de los asociados. Además, no se ha planteado de forma significativa la función que los foros interinstitucionales podrían desempeñar en el análisis de los conflictos.
32. Los empleados y los asociados del PMA en los países son muy conscientes de la importancia de “no causar daños” y tienden a centrarse en los riesgos inherentes a la asignación y orientación de la asistencia y en la contribución a la paz mediante la reducción de la inseguridad alimentaria. En general, se reflexiona demasiado poco sobre los otros aspectos de los vínculos entre la labor del PMA y los conflictos o la paz. Sin embargo, los empleados del Programa que se dedican al fomento de la resiliencia, la sensibilidad ante los conflictos, la temática de género y la protección comparten observaciones más matizadas sobre las repercusiones prácticas para la labor del PMA.
33. El Programa presta poca atención a cómo su presencia y su asistencia pueden interactuar con la dinámica de los conflictos y la paz. Hay tres cuestiones que surgieron como puntos ciegos en varios países y de las que se hicieron eco las entrevistas con los asociados externos:
 - la influencia de la asistencia del PMA en las relaciones de poder;
 - la interacción entre el PMA y los Gobiernos anfitriones, especialmente cuando un Gobierno es parte en un conflicto, y
 - la interrelación de las afiliaciones y los antecedentes de los empleados, contratistas y asociados cooperantes con las situaciones de conflicto.
34. Desde una perspectiva institucional, en el actual Plan Estratégico del PMA para 2022-2025 se hace hincapié en que el Programa adopta un enfoque que tiene en cuenta los conflictos y se fundamenta en principios, se hace referencia a “la adopción de medidas destinadas a contribuir a la paz” y se afirma que “el PMA se movilizará en las esferas de la diplomacia humanitaria y de la defensa de la paz”. Por lo tanto, el plan deja margen a la interpretación y no resuelve la cuestión de cómo priorizar la sensibilidad ante los conflictos y la contribución a la paz, ni tampoco define las aspiraciones del PMA en materia de paz.
35. Desde una perspectiva mundial, en la evaluación se analizaron todos los documentos de planificación e informes del PMA sobre los países publicados entre 2012 y 2022, y se observó que la sensibilización sobre los conflictos solo había aumentado ligeramente desde 2013 y que seguía habiendo importantes puntos ciegos en materia de análisis. En los documentos de planificación y los informes anuales, la atención prestada a los conflictos sigue siendo escasa, pero la importancia atribuida al principio de “no hacer daño” ha ido aumentando ligeramente con el tiempo.

ii) Adaptación de los programas

36. La mayor parte de las iniciativas de adaptación de los programas y los procesos para evitar contribuir a las tensiones tienen por objeto reforzar la imparcialidad y la calidad de los programas. Entre las formas de adaptación más citadas figuran *la mejora de la comunicación sobre los criterios de selección de los beneficiarios, el ajuste de la orientación de la asistencia, el*

establecimiento de mecanismos de denuncia y retroalimentación, y el fomento de la planificación basada en las comunidades.

37. Las medidas de adaptación como *la facilitación del diálogo local y la inclusión de mecanismos de resolución de conflictos* en el diseño de los programas son escasas y se aplican de forma selectiva. Cuando se aplican, la mayor parte de estas medidas se dirigen tanto a las mujeres como a los hombres:
- En el Iraq, en lo relativo a los desplazados internos, en un programa se preveía celebrar reuniones comunitarias periódicas centradas en la aceptación mutua y crear un mecanismo específico de resolución de conflictos.
 - En Burkina Faso, el PMA emprendió un programa de alimentación escolar supeditado a la condición de que las comunidades en conflicto aceptaran proteger juntas ese proyecto.
38. En algunos casos, el Programa también ha participado en *actividades de alto nivel de promoción de la paz*. Esto ha sido motivo de controversia, pero el alcance de este tipo de intervención en la práctica es limitado. El PMA mantiene contacto con las distintas partes en conflicto sobre todo para negociar el acceso humanitario. Sin embargo, está surgiendo un consenso entre los asociados entrevistados según el cual las futuras actividades de promoción de la paz deberían llevarse a cabo teniendo en cuenta los parámetros siguientes:
- Para evitar posibles consecuencias negativas, las actividades de la Sede y la dirección del PMA deberían comunicarse claramente a las oficinas en los países con antelación, además de estar coordinadas y en consonancia con la estrategia aplicada por la oficina en el país interesada.
 - El personal directivo de la oficina del PMA en el país debería participar en debates más amplios dentro del sistema de las Naciones Unidas y a nivel de las políticas sobre las negociaciones o los procesos de paz, a fin de determinar cuándo o cómo el Programa podría contribuir a esos procesos y asegurarse de no socavar los esfuerzos de otras entidades “actuando por su cuenta”.
 - Independientemente del compromiso que asuma, el PMA debe velar por preservar su neutralidad e independencia, por ejemplo, centrándose únicamente en los elementos de la negociación que tengan una repercusión inmediata en el acceso humanitario.
39. Las medidas de adaptación, como *la coordinación del PMA con los actores de consolidación de la paz*, se adoptan con muy poca frecuencia, pero son prometedoras. Los asociados en la consolidación de la paz, y también los donantes, los observadores externos y una serie de partes interesadas internas, subrayaron que la mejor manera para el PMA de fortalecer su contribución a la paz consistía en cumplir su propio mandato básico e intercambiar sus conocimientos especializados para hacer frente a la inseguridad alimentaria y fortalecer la producción local de alimentos desarrollando los mercados locales, en el marco de iniciativas más amplias de estabilización o consolidación de la paz. Algunos ejemplos fueron:
- participar en programas conjuntos con organizaciones que podían ocuparse de componentes de consolidación de la paz, por ejemplo, con financiación del Fondo para la Consolidación de la Paz (República Democrática del Congo), y
 - rehabilitar, junto con una institución no partidista para la paz, infraestructuras como un mercado en una región disputada para tratar de superar las divisiones entre comunidades (Libia).

iii) Posibles efectos (no) deseados que pueden contribuir al conflicto o a la paz

40. Aunque los datos empíricos a este respecto son escasos, en la evaluación se pudo establecer que la labor del PMA había repercutido de varias maneras en la dinámica de los conflictos y la paz. A nivel de la sociedad en su conjunto, hay pocos datos sobre resultados que puedan

atribuirse al PMA. No obstante, de los datos extraídos de la encuesta de evaluación se desprende que las percepciones de las variaciones en el nivel de tensión social antes y después de las intervenciones del Programa divergen en parte según el sexo de la persona encuestada y en parte en función de que esta reciba o no asistencia. Entre quienes perciben una variación (ya sea positiva o negativa) en el nivel de tensión, la mayoría cree que el PMA contribuyó a ese cambio, al menos en parte. Esto es importante, habida cuenta de los numerosos factores que afectan a la dinámica de los conflictos, y confirma que las personas afectadas por conflictos consideran que las actividades del PMA puede contribuir en gran medida a influir en la dinámica de los conflictos y la paz. En general, en todos los países incluidos en la evaluación, la proporción de las personas que declararon que el PMA había contribuido a reducir las tensiones fue mayor entre quienes recibieron asistencia que entre las personas que no la recibieron.

41. En la evaluación se estudiaron las posibles formas en que el PMA podía contribuir a reducir los conflictos y las tensiones. Estas se analizan en el resto de la sección y se describen en el cuadro 2.

CUADRO 2: SINOPSIS DE LOS DATOS RELATIVOS A LAS POSIBLES FORMAS EN QUE EL PMA PUEDE CONTRIBUIR A REDUCIR LAS TENSIONES	
Formas de reducir las tensiones	Datos empíricos
Reducción de las tensiones vinculada a la mejora del bienestar individual derivada de la asistencia alimentaria.	Según la percepción de las personas afectadas y los empleados del PMA, se trata de la contribución más importante del Programa.
Efectos no deseados en la cooperación entre miembros de diferentes grupos derivados de reuniones en los lugares de distribución y el reparto de la asistencia.	Ejemplos frecuentes citados por las personas afectadas.
Integración deliberada de algunos aspectos de cohesión social en los programas de asistencia.	Varios ejemplos anecdóticos de efectos positivos.
Programas destinados a abordar otros factores que impulsan los conflictos, además de la inseguridad alimentaria.	Se dispone de pocos datos probatorios que demuestren la obtención de efectos.
Intervenciones que fortalecen las capacidades del Estado y la confianza entre los ciudadanos y el Estado.	Los datos empíricos sobre los efectos de la asistencia en la confianza entre los ciudadanos y el Estado son contradictorios.

Fuente: Análisis del equipo de evaluación.

42. Los principales mecanismos de los que dispone el PMA para contribuir a reducir los conflictos y las tensiones son el aumento de la disponibilidad de alimentos y la reunión de los grupos en conflicto en el marco de los programas. Las personas afectadas por conflictos y los empleados del Programa en todos los países incluidos en la evaluación comparten la opinión de que los beneficios directos de la asistencia alimentaria para el bienestar individual y la cohesión social constituyen la principal contribución del PMA a la paz. Hay pocos elementos probatorios sobre los efectos positivos de los programas que abordan los factores impulsores de los conflictos distintos de la inseguridad alimentaria.
43. El equipo de evaluación señaló que los programas del PMA que ofrecían un espacio de interacción para los grupos de población en conflicto tenían efectos secundarios positivos. Los principales factores que alimentan conflictos y tensiones son la exclusión (percibida) de la asistencia y los problemas de calidad en su prestación.
44. Los hallazgos derivados de la evaluación corroboran los resultados de los estudios del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz y de las evaluaciones

anteriores del PMA, que confirman la importancia de la orientación de la asistencia para el fortalecimiento de una asistencia en la que se tienen en cuenta los conflictos.

45. La medida en que las prácticas de orientación de la asistencia alimentan las tensiones depende en gran parte de la percepción que tienen las personas acerca de la equidad de la asistencia. Tal y como confirman estudios y evaluaciones anteriores del PMA, la percepción de la exclusión injusta de determinados grupos de población de la asistencia es el factor impulsor principal de las tensiones. Los migrantes y las personas desplazadas fueron los únicos grupos definidos en relación con la dinámica del conflicto cuya inclusión o exclusión se percibió como injusta.
46. Los elementos relativos a la posible contribución involuntaria del PMA a los intereses actores armados y, por tanto, a la economía de guerra, son escasos y contradictorios. El Programa tiene una sólida reputación de neutralidad y la gran mayoría de los participantes en la encuesta de evaluación lo consideraban un actor neutral.
47. Los datos empíricos sobre el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en el Estado son dispares. La percepción de la participación estatal en la asistencia del PMA puede afectar a la confianza de los ciudadanos en el Estado, tanto positiva como negativamente. En todos los países incluidos en la encuesta, cuando se consideró que las autoridades participaban en la planificación o distribución de la asistencia del PMA, la mayoría de los encuestados opinó que esa participación mejoraba la reputación de las autoridades. Sin embargo, una minoría significativa señaló que afectaba negativamente a la reputación de las autoridades y que prefería indudablemente que la asistencia humanitaria fuese administrada por organismos neutrales, como el PMA, e indicó que en su opinión la intervención activa del Gobierno en la asistencia aumentaba el riesgo de desvío, favoritismo o utilización de la asistencia con fines políticos.
48. En los cuatro países objeto de la encuesta, no se encontraron ejemplos de que el PMA eligiera la asistencia en especie o de base monetaria con el objetivo de mejorar la cohesión social o de lograr otro efecto análogo documentado. Sin embargo, un análisis secundario de los resultados de evaluaciones anteriores mostró que la elección de modalidades de asistencia en especie o de base monetaria puede tener efectos positivos o negativos importantes en la dinámica local de la paz y los conflictos. Cabe destacar el caso de Kenya, donde se observó una reducción de las tensiones en los campamentos y asentamientos de refugiados tras el paso a las transferencias de base monetaria en prácticamente todos los programas y la sustitución de las raciones de cereales por efectivo. Al mismo tiempo, la evaluación permitió también constatar que los beneficiarios de las transferencias en efectivo eran discriminados en función de su etnia cuando canjeaban su asistencia en efectivo⁴.

2.3 ¿A qué se deben los resultados observados?

49. El equipo de evaluación ha determinado y valorado los factores que pueden haber contribuido o afectado a los resultados derivados de la aplicación de la política.

i) Adhesión e incentivos del personal directivo

50. La adhesión del personal directivo es un elemento crucial para afianzar tanto las consideraciones relativas a la sensibilidad ante los conflictos como la atención a la consolidación de la paz en el seno del PMA, pero se ve limitada por la ambigüedad de los mensajes enviados por el Programa sobre su contribución a la paz. Las comunicaciones a nivel mundial hacen hincapié en la necesidad de “contribuir a la paz”, pero no proporcionan ninguna orientación clara que defina las aspiraciones del PMA a este respecto. Los empleados, al no tener expectativas concretas ni líneas de actuación para su trabajo,

⁴ PMA. 2018. *An evaluation of the effects and a cost benefit analysis of the GFD Cash Modality scale up (Cash Based Transfers for PRRO 200737) for refugees and host communities in Kenya, August 2015–November 2017*, pág. 27.

consideran que la adhesión del personal directivo en los países es el principal factor que facilita u obstaculiza esta contribución.

51. Además, un gran número de empleados del PMA y de partes interesadas externas consideran que el énfasis puesto recientemente en la contribución a la paz ha desviado la atención de las medidas que hay que adoptar para evitar el agravamiento de las tensiones o los conflictos.
52. Los datos extraídos de las entrevistas realizadas en el marco de la evaluación pusieron de relieve que algunos empleados del PMA dudaban en plantear cuestiones “delicadas” que pudieran incidir en la sensibilidad ante los conflictos. Este problema está comenzando a abordarse gracias a la adopción de medidas de aplicación, como la integración de la sensibilidad ante los conflictos en la capacitación del personal directivo superior.

ii) Dotación de personal

53. Es indispensable establecer a nivel nacional y regional puestos específicos en apoyo de la sensibilidad ante los conflictos, pero el papel limitado que tienen los empleados de contratación nacional frena los avances en muchos contextos. Los empleados especializados desempeñan una función importante para plasmar los compromisos en materia de sensibilidad ante los conflictos y consolidación de la paz a nivel de los programas, propiciar análisis más profundos de los conflictos organizando debates y actividades de capacitación sobre la sensibilidad ante los conflictos tanto a nivel interno como con los asociados cooperantes, coordinar la integración de la noción de conflicto en todos los objetivos y las esferas programáticas, optimizar la contribución a la paz de los proyectos de fomento de la resiliencia y servir de enlace con los asociados especializados en análisis y consolidación de la paz. Sin embargo, la mayor parte de los puestos son temporales porque dependen de la disponibilidad de financiación específica. Los empleados de contratación nacional son fundamentales para la sensibilización sobre los conflictos, pero no suelen participar en los debates estratégicos.
54. Entre las medidas adoptadas por el PMA para abordar este importante factor cabe destacar la contratación de más especialistas, el fortalecimiento de la capacitación en materia de sensibilidad ante los conflictos y la creación de una comunidad de intercambio de prácticas para los empleados que se dedican al análisis de la sensibilidad ante los conflictos.

iii) Orientación y cultura centradas en las situaciones de emergencia

55. Un conocimiento sólido de los principios humanitarios respalda la imparcialidad y la neutralidad, que son fundamentales para integrar la dimensión de conflicto. Varios empleados del PMA señalaron que los principios humanitarios eran el principal elemento que orientaba la manera en que abordaban la sensibilidad ante los conflictos.
56. La gran envergadura de la presencia del PMA y de sus programas de emergencia puede favorecer la imparcialidad y la lucha contra la inseguridad alimentaria en cuanto factor impulsor de conflictos, pero también aumenta el riesgo de que contribuya inadvertidamente a alimentar tensiones o conflictos.
57. Si bien el énfasis del PMA en la prestación de asistencia contribuye positivamente a su reputación general, su “mentalidad centrada en las situaciones de emergencia” también influye negativamente en tres aspectos de la sensibilidad ante los conflictos.
58. En primer lugar, la cultura centrada en la emergencia y la rapidez con la que el PMA trabaja limitan la atención que se presta al análisis del contexto. Su mentalidad centrada en las situaciones de emergencia y el tamaño de sus operaciones hacen que el Programa tienda a concentrarse en sus propias modalidades de trabajo cuando ejecuta los programas (aunque su función como habilitador de sistemas de respuesta humanitaria está ampliamente reconocida).

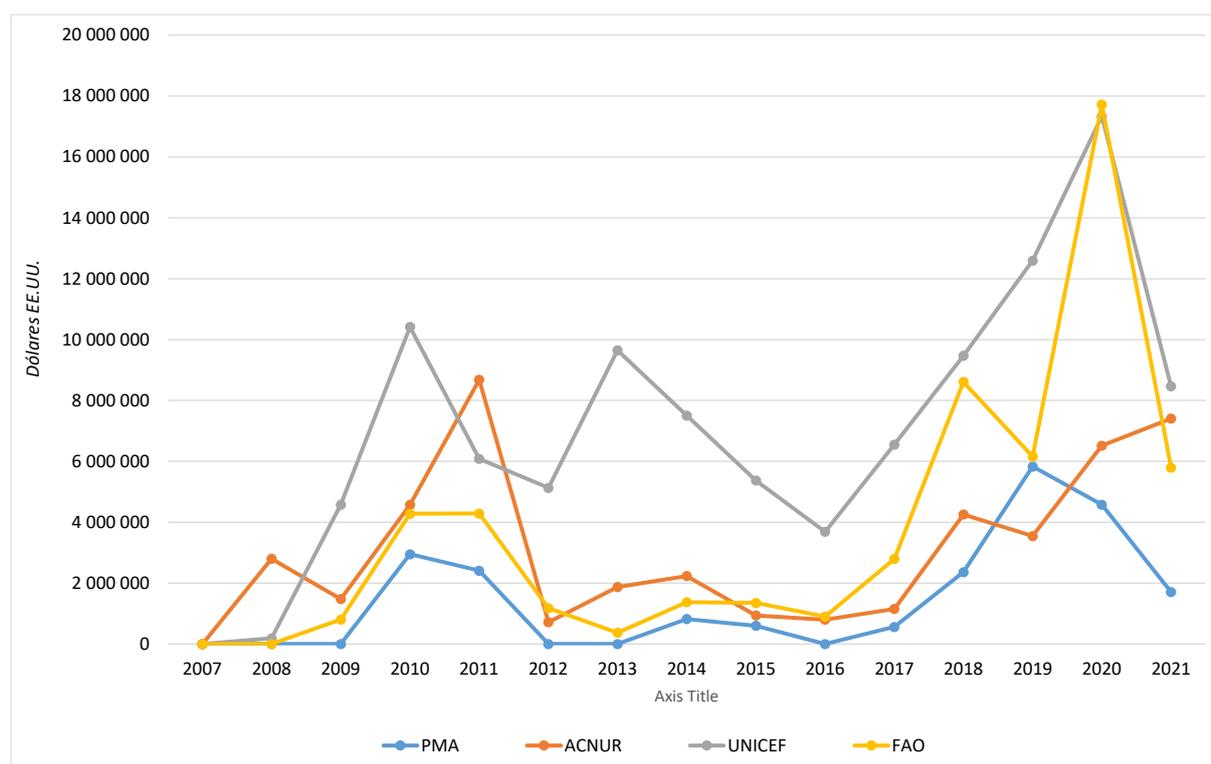
59. En segundo lugar, en la evaluación se encontraron muy pocos ejemplos de casos en los que el PMA se haya centrado en comprender y apoyar las iniciativas ya en curso de consolidación de la paz, en lugar de dedicarse a su propia contribución a la paz operando por su cuenta. Ni los entrevistados que trabajaban en el PMA ni los externos mencionaron el hecho de que los procesos generales de las Naciones Unidas, como los análisis comunes sobre los países o el marco de cooperación de las Naciones Unidas, podían ser instrumentos útiles para forjar un enfoque más común a este respecto.
60. En tercer lugar, debido al corto plazo de los programas observado con frecuencia en las evaluaciones del PMA, en algunos países resulta difícil encontrar buenos asociados para la labor de cohesión social. Contribuir a la paz requiere tiempo para lograr una buena comprensión de la dinámica local y forjar relaciones de confianza. Es posible que el paso a planes estratégicos para los países plurianuales favorezca la capacidad del PMA para atraer financiación plurianual y llevar a cabo una planificación a largo plazo. Sin embargo, los contratos con los asociados cooperantes y los que operan para consolidar la paz son de corta duración, algunos de tan solo seis meses.

iv) Relaciones con los asociados cooperantes

61. La función central de los asociados cooperantes se ve afectada por la competencia y la importancia atribuida al precio. No se reconoce el papel fundamental que desempeñan en la sensibilidad ante los conflictos.
62. Debido a la competencia que caracteriza el entorno de contratación, algunos asociados se muestran reacios a compartir sus preocupaciones sobre la sensibilidad ante los conflictos o sus experiencias negativas. Las actuales medidas de aplicación a nivel mundial no abordan este factor, pero hay varias oficinas en los países que han dado pasos importantes para tratar el tema de los conflictos con sus asociados cooperantes. Entre estos pasos cabe citar, por ejemplo, la participación sistemática de asesores en materia de conflictos en el examen de las propuestas junto con los asociados y la capacitación en sensibilidad ante los conflictos, dos pasos que crean oportunidades para examinar los problemas más abiertamente.

v) Influencia de los donantes y los Gobiernos anfitriones

63. Los donantes desempeñan un papel importante, aunque a veces ambivalente, en la sensibilidad ante los conflictos. Gracias a su financiación se pueden crear puestos específicos que impulsen la programación, pero la asignación de fondos con fines específicos limita la flexibilidad del PMA para adaptar los programas.
64. Los recursos del Fondo para la Consolidación de la Paz han propiciado una mayor atención al análisis de los conflictos y la contribución a la paz, pero el volumen total de fondos recibidos por el PMA sigue siendo pequeño en comparación con las cantidades recibidas por la FAO y el UNICEF. En la figura 2 se observa que, tras alcanzar un nivel máximo en 2019, los recursos del Fondo para la Consolidación de la Paz destinados al PMA disminuyeron en 2020 y 2021.

Figura 2: Volumen de donaciones del Fondo para la Consolidación de la Paz, 2007-2021

Fuente: Equipo de evaluación, sobre la base de los datos disponibles en la dirección siguiente: <https://mptf.undp.org/factsheet/fund/PB000>.

Siglas: ACNUR = Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

65. Otro factor fundamental puede ser la posición de los Gobiernos anfitriones frente a la participación de actores externos en cuestiones relacionadas con los conflictos y la paz. En algunos países, la postura del Gobierno puede limitar la capacidad del PMA para contribuir a los esfuerzos de consolidación de la paz.

Conclusiones

66. En la evaluación se llegó a la conclusión de que la política estaba bien formulada y seguía siendo pertinente. La principal contribución del PMA a la paz sigue siendo la labor que este lleva a cabo en materia de inseguridad alimentaria, fomento de la resiliencia y medios de subsistencia, pero para subsanar las lagunas que aún existen en la elaboración de programas que integren la noción de conflicto es necesario redoblar los esfuerzos para utilizar los conocimientos analíticos adquiridos sobre cómo la presencia y la asistencia del PMA pueden afectar a la dinámica de la paz y los conflictos, y adaptar los programas y procesos en consecuencia.

¿Es eficaz la política?

67. La política en materia de consolidación de la paz tenía por objeto aclarar las expectativas con respecto a la función del PMA en situaciones de conflicto (o posteriores a un conflicto) y de transición. En ella se han definido los principios rectores para garantizar que el Programa no contribuya inadvertidamente al conflicto, sino que aproveche las oportunidades para contribuir a la paz, según proceda. Nueve años después, la evaluación llegó a la conclusión de que la política seguía siendo pertinente y coherente, tanto interna como externamente, y que establecía orientaciones realistas para guiar el enfoque del PMA respecto de la sensibilidad ante los conflictos y las contribuciones a la paz, como se indica en el Plan Estratégico para 2022-2025. Por lo tanto, no hay necesidad de actualizar la política y hay poco interés en hacerlo. Según la evaluación, la falta de un plan de aplicación y de dotación de recursos ha obstaculizado hasta hace poco la adopción sistemática de la política.

Tampoco está claro cómo la reciente reestructuración de la Dependencia de Situaciones de Emergencia y Transición podrá afectar a la aplicación de la política en el futuro.

¿Cuáles han sido los resultados de la política?

68. En la evaluación se señaló que la principal contribución del PMA a la paz consiste en reducir la inseguridad alimentaria, ya que minimiza las posibles causas o pretextos de conflicto dentro y entre los grupos, y evita agravar involuntariamente las tensiones y los conflictos.
69. Esta conclusión apunta principalmente a la necesidad de dar prioridad a las medidas destinadas a aumentar la atención que el PMA y sus asociados cooperantes prestan a los conflictos. A medida que pasa gradualmente a la prestación de asistencia a más largo plazo para fortalecer los medios de subsistencia y la resiliencia, el Programa ya va por buen camino para lograr que su contribución a la paz sea más sostenible.
70. El mandato básico del PMA consiste en reducir la inseguridad alimentaria y la malnutrición de manera imparcial y en función de las necesidades. La posible contribución a la paz no es lo que impulsa las decisiones sobre las intervenciones en materia de seguridad alimentaria, ni debería serlo. En la evaluación se ha llegado a la conclusión de que el PMA no debe reorientar su atención ni sus recursos hacia actividades destinadas a reducir los factores impulsores de conflicto distintos de la inseguridad alimentaria, ni tampoco generar más datos empíricos para demostrar cuál es su contribución a la paz. Más bien, hay otras posibilidades de contribuir a las iniciativas y asociaciones ya existentes para la consolidación de la paz, a las que el PMA puede contribuir con sus fortalezas básicas en la reducción de la inseguridad alimentaria y el apoyo a los sistemas locales de producción de alimentos, en el marco de una labor coordinada más amplia de prevención de conflictos y apoyo a la paz.

¿A qué se deben los resultados observados?

71. Desde la concesión del Premio Nobel de la Paz en 2020, se ha prestado más atención estratégica al potencial y los esfuerzos del PMA para contribuir a la paz que a abordar la preocupación fundamental de que sus programas eviten alimentar las tensiones y tengan en cuenta los conflictos. Según la evaluación, es necesario un cierto reajuste para hacer mayor hincapié en garantizar que los conocimientos especializados y analíticos existentes se plasmen mejor en la labor de adaptación de los programas y procesos, con especial atención a la orientación de la asistencia, los mecanismos de retroinformación y la garantía de la calidad de la asistencia, no solo dentro del PMA, sino también en su labor con los asociados cooperantes.
72. En la evaluación se determinó que las siguientes medidas específicas tienen un gran potencial para mejorar las actividades en curso:
 - Reforzar la colaboración con los asociados cooperantes de manera acorde con las funciones clave que estos desempeñan.
 - Fortalecer las prácticas de análisis del contexto y, cuando proceda, de los conflictos a fin de abordar algunos de los puntos ciegos relativos a las relaciones de poder locales, las relaciones con los Gobiernos anfitriones que son parte en un conflicto y las formas en que las afiliaciones y los antecedentes de los empleados, los contratistas y los asociados cooperantes se entrecruzan con la situación de conflicto.
 - Adoptar medidas para establecer procesos de reflexión más sólidos y prácticos sobre los riesgos y las oportunidades a nivel nacional, que cumplan unas normas mínimas en diversos entornos.
 - Reflexionar más detenidamente sobre la manera de abordar los factores estructurales, como la cultura del PMA centrada en la emergencia, la adhesión del personal directivo y los incentivos correspondientes, y las cuestiones relacionadas con la fuerza de trabajo, que pueden limitar la adopción de la política y el logro de

resultados, tanto en el PMA como con los asociados cooperantes. En este sentido, puede ser importante transmitir un mensaje claro desde las instancias superiores, ofrecer incentivos a los directores en los países y adoptar medidas para adaptar la cultura institucional.

73. Si el PMA logra avanzar en estos temas prioritarios, podrá llegar a ser un organismo que tenga más en cuenta la dimensión de conflicto porque ya posee los demás elementos clave para que este cambio funcione: en primer lugar, la política en materia de consolidación de la paz sigue siendo pertinente y ofrece un marco adecuado y suficiente para orientar la función del Programa en situaciones de conflicto, posteriores a un conflicto y de transición; en segundo lugar, los asesores en materia de conflictos en los países que se han incorporado recientemente al PMA cuentan con las competencias especializadas necesarias, aunque se necesitan capacidades suficientes para apoyar eficazmente la adopción de la política en los despachos regionales y la Sede, y en tercer lugar, ya existen documentos de orientación, capacitación y acuerdos de asociación pertinentes, por lo que solo hace falta que estos lleguen a las personas adecuadas dentro del PMA y entre los asociados cooperantes.

Recomendaciones

Recomendación	Responsables y plazo
<p>Recomendación 1: Fortalecer la práctica consistente en efectuar a nivel de los países un análisis viable de la manera en que la presencia y los programas del PMA y sus asociados influyen en la dinámica de los conflictos</p>	<p><u>Entidad responsable:</u> Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo (PRO) <u>Plazo:</u> Diciembre de 2024</p>
<p>Subrecomendación 1.1: El PMA debería exponer cómo prevé institucionalizar procesos de reflexión periódicos, orientados a la práctica e inclusivos sobre los riesgos y las posibilidades en relación con la dinámica de los conflictos en todas las operaciones en los países que se enfrentan a riesgos de conflicto.</p> <p>Como mínimo, deberían tenerse en cuenta los elementos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estos procesos de reflexión deberían celebrarse anualmente y, como mínimo, servir de base para la formulación y revisión de los planes estratégicos para los países de segunda generación, con el fin de garantizar que en estos planes se tengan plenamente en cuenta los conflictos. • Las oficinas en los países deberían dar prioridad a esos procesos de reflexión en lugar de elaborar y redactar de forma autónoma análisis del contexto o de la sensibilidad ante los conflictos. Los asesores regionales o mundiales deberían facilitar el proceso, y los asociados cooperantes deberían participar en el proceso de reflexión. • Los procesos deberían prever debates sobre los resultados pertinentes derivados del seguimiento (véase la subrecomendación 2.2) y sobre la forma de adaptar los programas y la presencia del PMA en función de dichos resultados. • Los riesgos que sean pertinentes para las operaciones y los programas del PMA deberían incluirse en el registro de riesgos. • Todas las repercusiones del análisis a nivel regional deberían presentarse para debate en las reuniones regionales periódicas que celebran los directores del PMA en los países. El análisis también debería orientar la participación del Programa en los análisis comunes sobre los países de las Naciones Unidas y en los debates con los asociados que se ocupan del desarrollo y la consolidación de la paz (véase la subrecomendación 3.1). 	<p><u>Entidad responsable:</u> Dependencia de Situaciones de Emergencia y Transición (PRO-P)</p> <p><u>Entidades de apoyo:</u> Oficinas en los países; despachos regionales; Dependencia de Gestión del Ciclo de los Programas (PRO-M); Dirección de Gestión de Riesgos (RMD)</p> <p><u>Plazo:</u> Febrero de 2024</p>
<p>Subrecomendación 1.2: Realizar una labor de planificación de la fuerza de trabajo para que en la Sede y a nivel regional se disponga de capacidades suficientes para aplicar la política, apoyar a las oficinas en los países y fortalecer la rendición de cuentas de los directores en los países con vistas a mejorar la sensibilidad ante los conflictos y fortalecer las sinergias con otras funciones transversales como la protección, el acceso, el género, la discapacidad y la inclusión, y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, así como con otras direcciones y departamentos, en particular los de recursos humanos, la cadena de suministro y las operaciones de emergencia. Puede tratarse de personal especializado en las esferas de la paz y los conflictos, en la Sede y los despachos regionales, que cooperen estrechamente con otros equipos, o bien de equipos de apoyo funcional que posean importantes conocimientos especializados en la materia, que se reflejen en sus mandatos.</p>	<p><u>Entidad responsable:</u> PRO-P</p> <p><u>Entidades de apoyo:</u> Despachos regionales; oficinas en los países; Departamento de Elaboración de Programas y Políticas (PD); Dirección de Recursos Humanos (HRM); Departamento de la Cadena de Suministro y la Asistencia de Emergencia (SE)</p> <p><u>Plazo:</u> Diciembre de 2024</p>

Recomendación	Responsables y plazo
<p>Subrecomendación 1.3: Incluir orientaciones sobre los procesos de análisis y otras cuestiones relacionadas con la sensibilidad ante los conflictos en la versión revisada del Manual de instrucciones para la elaboración de los programas y asegurarse de que las orientaciones pertinentes estén disponibles en los principales idiomas utilizados, como el árabe, el español, el francés y el inglés.</p> <p>Esto debería garantizar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las preguntas utilizadas para orientar las evaluaciones de la protección y la sensibilidad ante los conflictos deberían servir como punto de partida, ya que sintetizan diversos elementos del análisis del contexto en relación con las cuestiones de género, la protección, la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y la sensibilidad ante los conflictos. • El proceso en curso de elaboración de una estrategia de incorporación sistemática de la sensibilidad ante los conflictos debería incluir orientaciones generales y coherentes que comprendan todos los requisitos en materia de análisis del contexto derivados de las políticas, entre ellos los relacionados con las cuestiones de género, la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, la protección y la sensibilidad ante los conflictos. • Las orientaciones resultantes deberían incluir las preguntas de orientación antes mencionadas y transmitirse a los empleados en el marco de los procesos de reflexión periódicos a nivel nacional, junto con la capacitación en línea. 	<p><u>Entidad responsable:</u> PRO-P</p> <p><u>Entidades de apoyo:</u> PD</p> <p><u>Plazo:</u> Febrero de 2024</p>
<p>Recomendación 2: Crear incentivos y tomar medidas para adaptar la cultura institucional a fin de que la sensibilidad ante los conflictos ocupe un lugar más destacado: comunicar claramente las expectativas, integrar la atención a los conflictos en las herramientas estándar de seguimiento y fortalecer los incentivos ofrecidos a los directores en los países</p>	<p><u>Entidad responsable:</u> PRO</p> <p><u>Plazo:</u> Diciembre de 2024</p>
<p>Subrecomendación 2.1: Comunicar las expectativas en cuanto a las normas mínimas sobre la sensibilidad ante los conflictos y las medidas que deben adoptarse, como se indica en estas recomendaciones, mediante una circular del Director Ejecutivo o una comunicación institucional similar, en lugar de revisar la política en materia de consolidación de la paz, que sigue siendo adecuada y suficiente. En la comunicación se debería:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aclarar cuáles son los pasos obligatorios para las oficinas en los países, como, por ejemplo, la celebración de un proceso de reflexión anual e inclusivo sobre la dinámica del contexto y las cuestiones relativas a la sensibilidad ante los conflictos, así como la organización de debates sobre estas cuestiones con los asociados cooperantes para orientar el diseño, el examen y la evaluación de los planes estratégicos para los países, e • incluir un mensaje general sobre el nivel de prioridad otorgado a los programas que tienen en cuenta los conflictos, aclarando que la sensibilidad ante los conflictos y el principio de “no hacer daño” pueden ser más importantes que la rapidez de intervención y el volumen de la ayuda entregada. 	<p><u>Entidad responsable:</u> PRO-P</p> <p><u>Entidades de apoyo:</u> PD; PRO-M; despachos regionales</p> <p><u>Plazo:</u> Diciembre de 2023</p>

Recomendación	Responsables y plazo
<p>Subrecomendación 2.2: Incluir en los mecanismos de seguimiento estándar indicadores básicos que permitan hacer un seguimiento de las intervenciones del PMA y los asociados cooperantes, así como de los efectos de dichas intervenciones en las situaciones de conflicto. Sobre la base de las buenas prácticas actuales, los indicadores deberían incluir, como mínimo, preguntas para determinar si las personas afectadas perciben un aumento o una reducción de las tensiones; si consideran que las prácticas actuales de selección de los beneficiarios crean tensiones y cuáles son otros aspectos de la asistencia que sí lo hacen, y a quiénes consideran incluidos o excluidos injustamente de la asistencia. El examen de estas preguntas debería ser obligatorio para todas las oficinas en los países. Las oficinas en los países que no puedan utilizar las preguntas por problemas de protección o seguridad deberían explicar por qué y proponer otras formas de obtener la información pertinente.</p>	<p><u>Entidad responsable:</u> PRO-P <u>Entidades de apoyo:</u> Dirección de Investigación, Análisis y Seguimiento (RAM); esferas de política/programáticas pertinentes en el PD <u>Plazo:</u> Diciembre de 2024</p>
<p>Subrecomendación 2.3: Asegurarse de que los directores en los países den prioridad a la sensibilidad ante los conflictos incluyéndola a la lista de las competencias básicas estándar que tienen en cuenta en sus evaluaciones y en las decisiones sobre ascensos y rotaciones.</p> <p>Entre las medidas necesarias deberían incluirse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • garantizar que la sensibilidad ante los conflictos esté incluida en el perfil de los puestos de los directores en los países; • establecer que la actuación profesional de los directores en los países en materia de sensibilidad ante los conflictos —incluida la garantía de que se lleve a cabo el proceso de reflexión descrito en la recomendación 1— se convierta en un indicador estándar del análisis en el que se apoya la declaración anual de fiabilidad del Director Ejecutivo; • tener en la debida cuenta la experiencia y a la actuación profesional previas en materia de sensibilidad ante los conflictos, sobre todo en el caso de asignaciones en contextos con altos niveles de conflicto o alto riesgo de conflicto; • incluir un módulo sobre sensibilidad ante los conflictos en el programa de orientación inicial de los directores en los países y directores adjuntos en los países y en el programa de capacitación de los jefes de las oficinas sobre el terreno, y • establecer, como requisito para todos los directores en los países, una sesión informativa exhaustiva a cargo de instituciones y académicos de prestigio especializados en análisis de conflictos y contextos locales, que se celebre antes de que los directores asuman sus nuevos cargos. 	<p><u>Entidad responsable:</u> HRM <u>Entidades de apoyo:</u> PRO; PRO-P; Dependencia de Fortalecimiento de la Actuación Profesional; Dirección de Operaciones de Emergencia <u>Plazo:</u> Febrero de 2024</p>
<p>Recomendación 3: Fortalecer la incorporación de la sensibilidad ante los conflictos en los programas y procesos del PMA realizados con los asociados y los contratistas. Prestar mayor atención a la sensibilidad ante los conflictos en la labor con los asociados cooperantes, y verificar los antecedentes de los empleados, los contratistas y los asociados cooperantes</p>	<p><u>Entidad responsable:</u> PRO-P <u>Plazo:</u> Febrero de 2024</p>
<p>Subrecomendación 3.1: El PMA debería exponer cómo se propone lograr que los asociados cooperantes tengan más en cuenta los conflictos.</p> <p>Entre las medidas que deberían adoptarse figuran las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el intercambio abierto de las cuestiones relacionadas con los conflictos en el marco de la capacitación, durante la elaboración de los acuerdos de asociación y en los informes. 	<p><u>Entidad responsable:</u> PRO-P <u>Entidades de apoyo:</u> Despachos regionales; oficinas en los países; Dependencia de Asociaciones con las ONG (NGO)</p>

Recomendación	Responsables y plazo
<ul style="list-style-type: none"> • Modificar las solicitudes de asociación, los acuerdos de asociación sobre el terreno y los modelos de presentación de informes para incorporar disposiciones que prevean invitar a los asociados cooperantes a dar a conocer sus reflexiones sobre la dinámica del contexto y la sensibilidad ante los conflictos, y garantizar recursos suficientes para que los asociados puedan ejecutar programas que tengan en cuenta los conflictos. • Capacitar y apoyar al personal encargado de los programas en los países para garantizar que analice la dinámica del contexto y la sensibilidad ante los conflictos cuando proporcione retroalimentación a los asociados cooperantes. • Solicitar que los procesos de fortalecimiento de la sensibilidad ante los conflictos a nivel mundial se incluyan en el programa de la consulta anual con los asociados hasta que se haya completado el proceso de incorporación de la sensibilidad ante los conflictos. 	<p><u>Plazo:</u> Diciembre de 2023</p>
<p>Subrecomendación 3.2: El PMA debería exponer las medidas que tiene previsto adoptar para garantizar un examen exhaustivo de las cuestiones políticas y de las relacionadas con la identidad, que necesita estudiar para comprender cómo los antecedentes de los empleados, contratistas y asociados cooperantes se interrelacionan con la situación de conflicto y pueden influir en la dinámica del conflicto y en las percepciones de las partes interesadas.</p> <p>Entre las medidas que deberían adoptarse figuran las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Examinar los procedimientos de diligencia debida y selección para garantizar que dichas afiliaciones se analicen durante la contratación de los empleados o la concertación de asociaciones o contratos con los contratistas y los asociados cooperantes. • Incluir un mecanismo que garantice que cualquier preocupación relacionada con las afiliaciones políticas de los contratistas o empleados se comunique al director en el país o al nivel directivo superior que corresponda. • Recurrir a actividades de divulgación proactiva para aumentar el número de candidatos procedentes de grupos insuficientemente representados. 	<p><u>Entidad responsable:</u> HRM</p> <p><u>Entidades de apoyo:</u> PRO-P, NGO, SE</p> <p><u>Plazo:</u> Febrero de 2024</p>
<p>Recomendación 4: La mitigación de la inseguridad alimentaria es y debería seguir siendo la contribución más importante del PMA a la paz. A este respecto, el Programa debería centrar su acción en el apoyo a los procesos de consolidación de la paz en curso realizando actividades conjuntas con otros actores, aprovechando las fortalezas de su mandato básico y prestando especial atención al acceso humanitario para mitigar la inseguridad alimentaria</p>	<p><u>Entidad responsable:</u> PD; SE</p> <p><u>Plazo:</u> Febrero de 2024</p>
<p>Subrecomendación 4.1: El PMA debería confirmar que diseñará todas sus actividades específicas de promoción de la paz junto con otros actores y no por su cuenta. Para ello, debería centrarse en las fortalezas de su mandato básico como, por ejemplo: las actividades en favor de la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia; las intervenciones de fomento de la resiliencia en zonas con alto riesgo de conflicto o donde se estén concertando acuerdos de paz y llevando a cabo iniciativas de reintegración; las actividades de compras locales y de creación de mercados; el fortalecimiento de las capacidades nacionales, o las negociaciones sobre el acceso.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El PMA debería colaborar con los asociados que se ocupan del desarrollo y la consolidación de la paz para determinar cuál es la mejor manera de contribuir a las iniciativas encaminadas a abordar los factores impulsores de los conflictos sin menoscabar su propia neutralidad, imparcialidad e independencia. 	<p><u>Entidad responsable:</u> PRO-P</p> <p><u>Entidades de apoyo:</u> Oficinas en los países; despachos regionales; Departamento de Asociaciones y Promoción</p> <p><u>Plazo:</u> Febrero de 2024</p>

Recomendación	Responsables y plazo
<ul style="list-style-type: none"> • Esta colaboración debería llevarse a cabo periódicamente, como mínimo, cuando el PMA elabore, revise o evalúe un plan estratégico para un país, o cuando se produzcan cambios importantes en la situación, o a la luz de la próxima estrategia en materia de sensibilidad ante los conflictos. • La Sede y los despachos regionales deberían proporcionar orientaciones y apoyo a las oficinas en los países en esta labor, mediante la mejora de los marcos pertinentes de rendición de cuentas y responsabilidades (en especial de los directores en los países) para mantener conversaciones con otros actores y fortalecer aún más las asociaciones con los actores pertinentes en la esfera de la consolidación de la paz a nivel mundial y regional. 	
<p>Subrecomendación 4.2: El PMA debería exponer cómo tiene previsto aprovechar su influencia mundial en la diplomacia humanitaria para aumentar el acceso humanitario, en estrecha coordinación con otros agentes humanitarios, de desarrollo y de las Naciones Unidas; por ejemplo, en las negociaciones a nivel de todo el sistema con actores gubernamentales o en los procesos de paz, el Programa debería asegurarse de que las oficinas en los países mantengan el liderazgo estratégico en las iniciativas en las que participe en diversos niveles orgánicos, con el fin de salvaguardarse de posibles consecuencias negativas.</p>	<p><u>Entidad responsable:</u> Director Ejecutivo Adjunto al cargo del SE</p> <p><u>Entidades de apoyo:</u> SE; PRO-P; despachos regionales; directores en los países</p> <p><u>Plazo:</u> Febrero de 2024</p>

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

COVID-19	enfermedad por el coronavirus de 2019
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
HRM	Dirección de Recursos Humanos
PD	Departamento de Elaboración de Programas y Políticas
PRO-P	Dependencia de Situaciones de Emergencia y Transición
SE	Departamento de la Cadena de Suministro y la Asistencia de Emergencia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia