

Evaluaciones conjuntas de la recuperación y la consolidación de la paz

Nota práctica sobre evaluación y planificación



RPBA

EVALUACIÓN DE LA RECUPERACIÓN
Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

| 2017



Prefacio

UNA PLATAFORMA CONJUNTA PARA LA EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA RECUPERACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

A partir de la Declaración Conjunta de 2008 sobre la evaluación y planificación de la recuperación posterior a la crisis, las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) y la Unión Europea (UE) han trabajado en común durante los últimos años para coordinar conjuntamente las evaluaciones en países y regiones que están saliendo de situaciones de crisis. Hoy más que nunca, la experiencia en los países afectados por conflictos nos reafirma en nuestra convicción de que es necesaria una respuesta internacional concertada y una asociación realmente compartida a favor de los esfuerzos de recuperación y consolidación de la paz. Nos ha enseñado también algunas lecciones importantes: la necesidad de coordinar de forma más estrecha la asistencia política, de seguridad, humanitaria y de desarrollo; la necesidad de contar con todas las partes interesadas, especialmente las mujeres, los jóvenes y los actores no estatales; la importancia de comprometerse en una fase lo bastante temprana para que las acciones tengan efecto; y por último, la importancia fundamental del desarrollo institucional nacional —y su control por parte del país— para una salida sostenible de la crisis.

El presente documento, elaborado en consulta con múltiples socios y tras una revisión estratégica de las experiencias llevadas a cabo, tiene en cuenta las lecciones aprendidas hasta ahora, así como el contexto cambiante en el que tienen lugar tales esfuerzos, y propone una plataforma revisada para las evaluaciones y la planificación conjuntas de la recuperación y la consolidación de la paz.

Esta nota puede servir como referencia para todo el personal de las tres organizaciones asociadas que ha dirigido la elaboración de este proyecto, y asimismo puede orientar a otros socios internacionales y partes interesadas nacionales. Un objetivo clave de esta labor es trazar un enfoque y ofrecer una herramienta que sea flexible y adaptable para hacer posibles respuestas apropiadas a cada contexto y a las necesidades y expectativas de las partes interesadas nacionales.

Naciones Unidas

Banco Mundial

Unión Europea

Índice

Prefacio	i
Siglas	iv
<hr/>	
I. Breve descripción de las evaluaciones de la recuperación y la consolidación de la paz	6
<i>Qué es una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz</i>	6
<i>Por qué realizar una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz</i>	6
<i>Cuándo realizar una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz</i>	6
<i>Alcance y fases de una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz</i>	6
<hr/>	
II. Introducción a la Nota	8
<i>Antecedentes</i>	8
<i>Finalidad y alcance de esta Nota</i>	9
<hr/>	
III. En qué consiste una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz y cómo realizarla	10
<i>Los conceptos básicos de una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz</i>	10
¿En qué consiste una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz?	10
¿Qué aspectos abordan las evaluaciones de la recuperación y la consolidación de la paz?	11
¿Cuándo es necesario realizar una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz?	12
¿Qué resultados se obtienen de una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz?	12
¿En qué consisten los mecanismos de gobernanza, gestión y coordinación?	13
¿Cuáles son los principios rectores de las evaluaciones de la recuperación y la consolidación de la paz?	13
<i>Cómo realizar una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz: los elementos principales</i>	16
i. Evaluación previa	16
ii. Evaluación, priorización y planificación	23
iii. Validación y finalización	33
<hr/>	
IV. Secciones de orientación específica	36
<i>Implicación e inclusión de los actores nacionales</i>	36
<i>Integración de la sensibilidad ante los conflictos en los procesos de evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz</i>	38
Metodología de análisis de los conflictos	39
<i>Realización de análisis de género</i>	40
<i>Generación de sinergias y complementariedades</i>	40

Lista de figuras

Figura 1 Sinopsis de los mecanismos de gobernanza, gestión y coordinación para las evaluaciones de la recuperación y la consolidación de la paz	13
Figura 2 Sensibilidad ante los conflictos	15
Figura 3 Elementos principales de una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz (RPBA)	17
Figura 4 Resumen de los pasos a seguir durante la fase de evaluación previa	17
Figura 5 Aspectos básicos de un análisis de conflictos	21
Figura 6 Visión general de los pasos a seguir durante la fase de evaluación, priorización y planificación	23
Figura 7 Marcos analíticos y herramientas y materiales disponibles	24
Figura 8 ¿Quién está involucrado?	27
Figura 9 Criterios para priorizar las actividades	27
Figura 10 Desarrollo de escenarios en la evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz del noreste de Nigeria	28
Figura 11 Maximización del uso de mecanismos de financiamiento	30
Figura 12 Matriz de resultados	32
Figura 13 Un informe de evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz estándar	33
Figura 14 Visión general de los pasos a seguir durante la fase de validación y finalización	34
Figura 15 Supervisión y ajuste de la implementación	35
Figura 16 Malí – Misión de Evaluación Conjunta	37

Siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
GBM	El Grupo del Banco Mundial
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
ECP	Evaluación Común para los Países
PDNA	Evaluación de las necesidades pos desastre (Post Disaster Needs Assessment, en inglés)
PCNA	Evaluación de las necesidades del postconflicto (Post Conflict Needs Assessment, en inglés)
RPBA	Evaluación de la Recuperación y la Consolidación de la Paz
SPF	Fondo para la Consolidación de la Paz (Recovery and Peacebuilding Assessments, en inglés)
MPTF	Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples (Multi-Partner Trust Funds, en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
HLAG	Grupo Consultivo de Alto Nivel (High-Level Advisory Group, en inglés)
IPEP	Instrumento en pro de la estabilidad y la paz
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RESG	Representante Especial del Secretario General
JIPS	Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos (Joint IDP Profiling Service, en inglés)
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

EVALUACIONES CONJUNTAS DE LA RECUPERACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Nota práctica sobre evaluación y planificación



EVALUACIÓN DE LA RECUPERACIÓN
Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA **PAZ**



Se lleva a cabo una RPBA cuando el enfoque conjunto para evaluar y abordar las necesidades de la recuperación y la consolidación de la paz responden a una demanda específica, p. ej., cuando hay un pedido de parte de un país o una clara exigencia al nivel internacional.

QUÉ ES UNA EVALUACIÓN DE LA RECUPERACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

La Evaluación de la Recuperación y la Consolidación de la Paz (en inglés, *Recovery and Peacebuilding Assessment*, RPBA) es un enfoque conjunto de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Unión Europea para identificar y abordar las necesidades inmediatas y a mediano plazo de recuperación y consolidación de la paz, poniendo al mismo tiempo los cimientos para la elaboración de una estrategia de recuperación y consolidación de la paz a más largo plazo en los países sometidos a un conflicto o en fase de superación de una crisis relacionada con un conflicto. Sirve como metodología y/o plataforma para el análisis y la planificación conjuntos, y se ha diseñado para maximizar la efectividad de los esfuerzos nacionales e internacionales de recuperación y consolidación de la paz. Anteriormente era conocida como Evaluación de las necesidades del postconflicto (en inglés, *Post Conflict Needs Assessments*, PCNA).

POR QUÉ REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE LA RECUPERACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Entender el contexto del conflicto, la crisis y la inestabilidad, y evaluar las necesidades inmediatas y a mediano plazo para la recuperación y la consolidación de la paz, al mismo tiempo que se ponen los cimientos para el trabajo de consolidación de la paz a más largo plazo, es una parte esencial del apoyo brindado a los países para construir una paz sostenible. Las RPBA proporcionan un marco estratégico y una metodología necesarios para alcanzar este fin.

CUÁNDO REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE LA RECUPERACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Se lleva a cabo una RPBA cuando el enfoque conjunto para evaluar y abordar las necesidades de la recuperación y la consolidación de la paz responden a una demanda específica, p. ej., cuando hay un pedido de parte de un país o una clara exigencia al nivel internacional. Por otra parte, una RPBA se lleva a cabo cuando resulta evidente que añadirá valor al proceso de recuperación y consolidación de la paz aportando un marco unificado y señalando claramente las prioridades.

ALCANCE Y FASES DE UNA EVALUACIÓN DE LA RECUPERACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Si bien el alcance de una RPBA variará dependiendo del contexto, dicha evaluación se centrará, como mínimo, en: el conflicto y la situación de seguridad; las capacidades y la

posición del gobierno anfitrión; los intereses institucionales; y los recursos disponibles. El enfoque de la RPBA seleccionado para cada país deberá basarse en un entendimiento cabal de las causas y las dinámicas del conflicto, incluyendo su impacto en diferentes sectores (entre ellos: el político, el económico y el social) y grupos de población (p. ej., mujeres, jóvenes, ancianos y discapacitados). Deberá también ofrecer una descripción clara de las necesidades clave y las prioridades de la recuperación y la consolidación de la paz para los diferentes sectores, así como las estrategias y los recursos requeridos para abordarlas. Por lo general, el proceso la RPBA constará de tres fases:

Fase de evaluación previa:

Esta fase del proceso de la RPBA tiene como finalidad entender los motivos que justifican el ejercicio, confirmar o establecer el liderazgo nacional para llevar a cabo la RPBA, y sentar las bases para una aceptación amplia e incluyente de su resultado. Esta fase comienza con un mapeo y una misión exploratoria, estructurado mediante un mandato que describe el alcance de la RPBA, incluyendo su plazo establecido para la conclusión y los recursos requeridos para ello. La realización de la misión exploratoria corre a cargo de un equipo conjunto de la Unión Europea (UE), las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM) en colaboración con sus homólogos nacionales. Durante esta fase, debe llevarse a cabo o iniciarse un análisis del conflicto (que evalúe las causas/motivos, factores, las partes interesadas, las dinámicas del conflicto, así como las capacidades locales para procesos de paz) que servirá de base para toda la evaluación.

Fase de evaluación, establecimiento de prioridades y planificación:

En función del resultado de la evaluación previa, y si así se decidiese, los equipos de evaluación efectuarán a continuación la evaluación completa para determinar, priorizar y estructurar las diferentes necesidades de la recuperación y la consolidación de la paz. El resultado de esta fase consiste en un plan de recuperación y consolidación de la paz, una matriz provisional de resultados y un esbozo de las opciones de ejecución y financiación.

Fase de validación y finalización:

Esta fase se centra en el logro de un acuerdo formal entre el gobierno y los socios, tanto internos como externos, sobre el plan de recuperación y consolidación de la paz y la matriz de resultados, las modalidades de ejecución (incluyendo la coordinación y la supervisión) y los mecanismos de financiación.



Una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz se lleva a cabo cuando resulta evidente que añadirá valor al proceso de recuperación y consolidación de la paz aportando un marco unificado y señalando claramente las prioridades.

ANTECEDENTES

1. Cuando un país o una región se encuentra en proceso de superación de un conflicto violento o está pasando por una situación de conflicto activo, una plataforma común entre el Gobierno y los diferentes actores nacionales e internacionales puede ayudar a identificar y centrar los esfuerzos nacionales e internacionales en las necesidades clave para la recuperación y la consolidación de la paz, promoviendo al mismo tiempo la coherencia entre una gran cantidad de partes interesadas¹, y movilizando recursos humanos y financieros tanto para las prioridades urgentes como las de largo plazo.
2. Como parte de la Declaración Conjunta de 2008 sobre la planificación de la recuperación y las evaluaciones posteriores a las crisis,² la UE, la ONU y el GBM se comprometieron a proporcionar un apoyo conjunto para la evaluación, planificación y movilización de apoyos para la recuperación, la consolidación de la paz, la reconstrucción y el desarrollo en países afectados por las crisis. En contextos afectados por conflictos, este acuerdo tripartito se ejecuta mediante el mecanismo de evaluaciones conjuntas de la recuperación y la consolidación de la paz (RPBA).³ El acuerdo supone un compromiso por parte de las tres organizaciones de trabajar unidas a favor de la implicación nacional en el proceso de recuperación y consolidación de la paz y de coordinar la respuesta internacional ante las crisis. Entre 2003 y 2016 se han llevado a cabo aproximadamente 17 evaluaciones conjuntas de este tipo.⁴
3. En el año 2015 se llevó a cabo una revisión de las evaluaciones conjuntas relacionadas con conflictos para obtener información sobre nuevas maneras de mejorar la relevancia y la flexibilidad de estos esfuerzos, para evaluar los cambios contextuales, los entornos operativos e institucionales y recopilar las lecciones aprendidas. El estudio puso de manifiesto la necesidad de:
 - Clarificar el **papel estratégico** de las evaluaciones conjuntas y fortalecer el marco de colaboración y los acuerdos institucionales en que se basa el proceso.
 - Garantizar **mecanismos de diseño y gestión eficaces y flexibles**, inclusive mediante diferentes tipologías, la clarificación de los mecanismos de gestión, el aumento de las sinergias con otros procesos nacionales y la simplificación de la metodología y el marco para la realización de tales ejercicios.

¹ Las múltiples partes interesadas comprenden: representantes gubernamentales relevantes a niveles nacional y local; socios internacionales y organizaciones regionales, como la Unión Europea, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Islámico, el Banco Interamericano del Desarrollo, etc.; organizaciones de la sociedad civil; el sector privado; y el ámbito académico.

² Declaración conjunta sobre evaluaciones de las necesidades del postconflicto, 2008. Disponible en el siguiente enlace: http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/Trilateral_JD_on_post_crisis_assessments_final_draft_15_September_08_logos.pdf

³ Anteriormente conocidas como Evaluaciones de necesidades en situaciones posteriores a un conflicto (PCNA, por sus siglas en inglés).

⁴ Irak (2003); Liberia (finales de 2003–principios de 2004); Haití (2004); Sudán (2004–2005); Somalia (2005–2006); Darfur (2006); Georgia (2008); Libano (2013); Libia (2011); Myanmar (2013); Pakistán (2010); Ucrania (2014/15); Yemen (2012); Gaza (2009); Norte de Malí (2015); Noreste de Nigeria (2016); y la República Centroafricana (2016). La evaluación de la recuperación del Ébola usa una metodología híbrida (2015).

- Garantizar que los esfuerzos se centren en las **modalidades de ejecución y financiación** a lo largo del proceso.
 - Promover **la implicación y el liderazgo nacionales** con carácter inclusivo.
4. Esta nota presenta una metodología revisada para llevar a cabo RPBA de acuerdo con las lecciones extraídas de la revisión de 2015 y los posteriores debates con socios y profesionales clave. Las revisiones de la metodología están diseñadas para hacer posible que las evaluaciones sigan siendo ágiles y flexibles, y para pasar de cuantificar necesidades a explicar contextos y prioridades específicos de la recuperación y la consolidación de la paz.

FINALIDAD Y ALCANCE DE ESTA NOTA

5. El objetivo de esta nota es ofrecer orientación a: los **máximos dirigentes nacionales e internacionales** para ayudar a tomar decisiones sobre cuándo y por qué se requiere una RPBA y qué tipo de proceso es más conveniente en un contexto dado; los **equipos de evaluación** que llevan a cabo las RPBA; y a todos los **socios nacionales e internacionales** involucrados a los que se ha encomendado atender las necesidades de recuperación y consolidación de la paz descritas de manera inclusiva, coherente y eficaz.
6. Facilita un entendimiento común de las RPBA y orienta sobre cómo llevarlas a cabo. No obstante, esta nota no está diseñada para ser un manual prescriptivo o exhaustivo sobre sectores y aspectos técnicos específicos del ejercicio. Cada RPBA será diferente guardando coherencia con el contexto, el alcance y los objetivos acordados del ejercicio. Además, esta nota parte de la premisa de que los equipos desplegados para llevar a cabo las RPBA contarán con el conjunto de conocimientos técnicos y habilidades sectoriales requeridos para llevar a cabo la evaluación, o habrán sido instruidos sobre aspectos técnicos específicos relevantes para el contexto en que se esté llevando a cabo la evaluación. Para facilitararlo, la Nota indica recursos y herramientas clave que se encuentran disponibles para ayudar a la realización de una RPBA.
7. Esta Nota está presentada en tres partes. Tras la introducción, la segunda parte muestra un resumen de las cuestiones básicas de una RPBA, entre ellas, qué es una RPBA, qué aspecto tiene, los principales elementos de un proceso de RPBA, y orientación práctica sobre el modo de llevar a cabo una RPBA. La tercera parte presenta directrices específicas sobre la promoción de la implicación y el liderazgo nacionales, así como la complementariedad con otros procesos de evaluación pertinentes.
8. La Nota se complementará con recursos en línea, que incluyen las evaluaciones conjuntas realizadas, las lecciones extraídas, las herramientas específicas para las diversas fases del proceso de evaluación, así como material de comunicación. Se ofrecerá formación para los interlocutores gubernamentales y las partes interesadas en el ámbito nacional, así como para los dirigentes nacionales y el personal de los socios tripartitos que toman parte en las RPBA tanto desde sus sedes como en el país afectado.



En qué consiste una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz y cómo realizarla



Las evaluaciones de la recuperación y la consolidación de la paz se enmarcan dentro de un proceso más amplio y a largo plazo con el fin de apoyar a los países en situaciones de conflicto o que estén saliendo de una crisis generada por un conflicto y, por lo tanto, deben basarse en un entendimiento común de los efectos y las causas subyacentes del mismo.

CONCEPTOS BÁSICOS DE UNA EVALUACIÓN DE LA RECUPERACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

En esta sección de la Nota se define la evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz, su contenido y ámbito de aplicación, los principios fundamentales que la sustentan, los detalles sobre cuándo es el momento adecuado para llevarla a cabo y una visión general de los resultados que se espera obtener de ella.

¿En qué consiste una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz?

9. Este tipo de evaluación constituye un enfoque conjunto y estructurado destinado a valorar y cumplir con las exigencias de recuperación y consolidación de la paz en países afectados por conflictos o en fase de transición de las crisis generadas por conflictos y; por lo tanto, contribuye a obtener un conocimiento en profundidad de las *necesidades* y las *prioridades*. Tiene tres finalidades principales:
 - Ayudar a los gobiernos y a sus asociados internacionales a identificar, jerarquizar y dar secuencia tanto a las necesidades y prioridades como otras actividades conexas de recuperación y consolidación de la paz.
 - Ofrecer un proceso integrador que favorezca el diálogo y la participación de las partes interesadas en la identificación de las prioridades de recuperación y consolidación de la paz, así como en la movilización de recursos; y,
 - Coordinar el apoyo internacional a través de la evaluación conjunta y de actividades de planificación de ejecución.
10. Las RPBA se enmarcan dentro de un proceso más amplio y a largo plazo con el fin de apoyar a los países en situaciones de conflicto o que estén saliendo de una crisis generada por un conflicto y, por lo tanto, deben basarse en un entendimiento común de los efectos y las causas subyacentes del mismo. El valor estratégico del proceso de la RPBA, ya que proporciona: una valoración con base empírica de las exigencias de recuperación y consolidación de la paz, una plataforma de formación de consenso y establecimiento de prioridades, y un mecanismo para identificar las medidas de ejecución y financiación necesarias para satisfacer estas prioridades. La RPBA no debería considerarse como una actividad de recopilación de datos o una estimación de las necesidades sectoriales que se realiza una sola vez, sino como un proceso permanente de recolección y análisis de información que puede servir de base para fundamentar la respuesta. En el proceso de RPBA, la consulta, el consenso y la creación de vínculos de colaboración son tan valiosos como la evaluación en sí.

¿Qué aspectos abordan las evaluaciones de la recuperación y la consolidación de la paz?

11. Las situaciones de conflicto plantean diversas necesidades a corto, mediano y largo plazo en los frentes humanitarios, de seguridad, político, de consolidación de la paz y de desarrollo socioeconómico. Por consiguiente, los requisitos de recuperación y consolidación de la paz a corto, mediano y largo plazo podrían incluir diversos sectores, tales como:⁵
 - **Proceso político:** ¿qué se necesita para fomentar y mantener un arreglo/diálogo político y evitar una reincidencia de conflictos violentos?
 - **Seguridad:** ¿qué se necesita para establecer procesos de reforma e instituciones del sector de la seguridad eficaces y que rindan cuentas, así como para reforzar la seguridad de las personas?
 - **Justicia:** ¿qué se necesita para hacer frente a las injusticias y aumentar el acceso de las personas a los órganos judiciales?
 - **Fundamentos económicos:** ¿qué se necesita para revitalizar la economía y generar oportunidades de empleo y medios de subsistencia?
 - **Servicios:** ¿qué se necesita para fomentar las capacidades de modo que la prestación de servicios sea un ámbito equitativo en el que se rindan cuentas, y qué hace falta para mejorar el acceso a los servicios básicos?
 - **Confianza y cohesión social:** ¿qué se necesita para crear o aumentar la confianza en las instituciones y la cohesión entre comunidades?
 - **Desplazamiento:** ¿qué se necesita para atender las necesidades de las poblaciones desplazadas y facilitar su retorno y reintegración dignos?
 - **Reconstrucción física:** ¿cuáles son las principales necesidades de reconstrucción y construcción?
 - **Igualdad de género y empoderamiento de la mujer:** ¿qué se necesita para hacer frente a las desigualdades de género estructurales y para empoderar a las mujeres de modo que participen plena e igualitariamente en los procesos de recuperación y consolidación de la paz?
 - **Empoderamiento y participación de los jóvenes:** ¿qué oportunidades y recursos existen para fomentar el empleo juvenil, la participación en los procesos de consolidación de la paz y la educación cívica?
 - **Capacidades técnicas y de otra índole de las instituciones** responsables de la ejecución, financiación y supervisión de las iniciativas de recuperación y consolidación de la paz.
12. Otros posibles ámbitos podrían incluir: el extremismo violento, flujos financieros ilícitos y los vínculos existentes entre los conflictos y los factores de perturbación relacionados con los recursos ambientales/naturales. Otras cuestiones transversales que merecen atención son el género, los jóvenes, los derechos humanos, el medio ambiente y abordar las causas subyacentes de las necesidades humanitarias. Aunque las evaluaciones de la recuperación y la consolidación de la paz no valoran ni establecen prioridades en lo que respecta a las necesidades humanitarias, sí contribuyen a identificar las causas subyacentes de dichas necesidades y favorecen las iniciativas de recuperación.
13. Las partes interesadas a escala nacional y el equipo encargado de la evaluación determinarán la valoración y establecimiento de prioridades de aquellas necesidades que se definan como más urgentes, pertinentes e indispensables para los esfuerzos de recuperación y consolidación de la paz de un país.

⁵Estos se basan en los Objetivos para la Consolidación de la Paz y del Estado del New Deal para el Compromiso en Estados Frágiles. Véase: http://www.pbsdialogue.org/media/filer_public/07/69/07692de0-3557-494e-918e-18df00e9ef73/the_new_deal.pdf

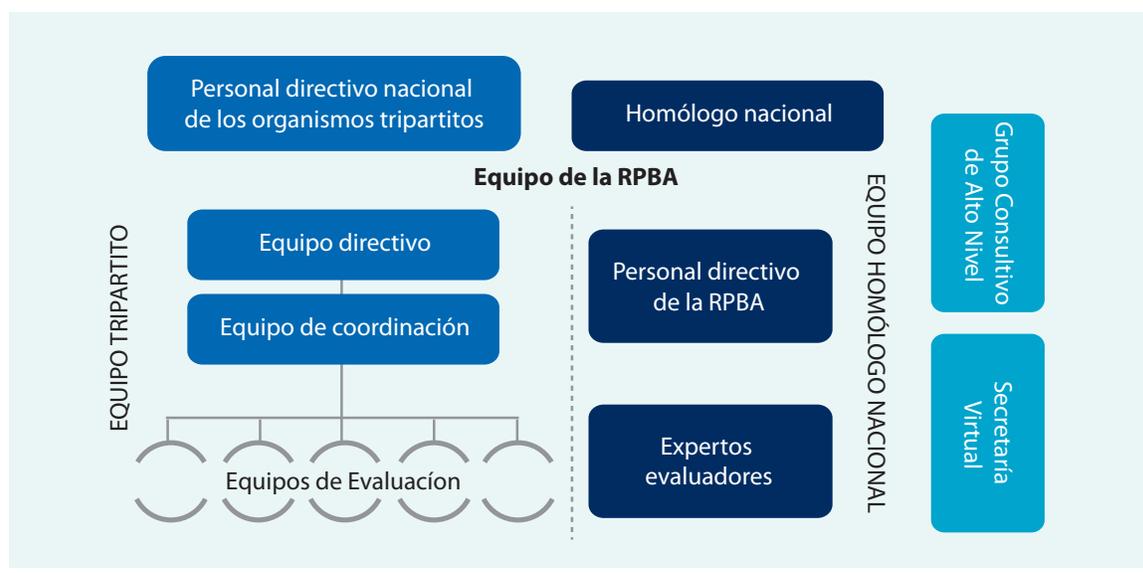
¿Cuándo es necesario realizar una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz?

14. Las evaluaciones de esta índole deben realizarse durante o después de una crisis nacional o subnacional, en aquellos casos en que un enfoque conjunto para valorar y atender las exigencias de recuperación y consolidación de la paz aporte valor añadido, cuando exista una demanda clara y cuando ningún otro proceso consiga lo que una evaluación de este tipo puede lograr en cuanto a proporcionar un marco unificado para el establecimiento de prioridades en los procesos de evaluación y planificación de la recuperación. La experiencia demuestra que, cada vez más, estas evaluaciones se solicitan desde un primer momento en los procesos de recuperación y consolidación de la paz. Las decisiones sobre la conveniencia de emprender una RPBA deben tomarse a nivel de país y deben basarse en una valoración del contexto específico, en lugar de en criterios fijos.
15. No obstante, no todos los conflictos requieren un enfoque que contemple una RPBA. En el caso de las crisis localizadas y de pequeña escala, o en las situaciones donde existen procesos de evaluación y planificación, ya sea en el plano nacional o de otro tipo pertinente, puede no ser necesario desarrollar una evaluación de esta naturaleza y es posible que se aborden mejor mediante otros tipos de colaboración. Por el contrario, las crisis complejas que en gran medida no se hayan abordado, lógicamente se beneficiarían del enfoque armonizado y coordinado de una RPBA.
16. Entre las consideraciones pertinentes para realizar una RPBA se incluyen: el alcance del conflicto, la trayectoria proyectada de violencia, el compromiso de las principales partes del conflicto para encontrar una solución duradera que ponga fin a la crisis, así como el apoyo que pudiera ser necesario obtener de los asociados internacionales.
17. La experiencia demuestra que existen más posibilidades de que sea necesario realizar una RPBA en las situaciones siguientes:
 - Tras alcanzar un acuerdo de paz (p. ej., Malí, 2015).
 - En los períodos de transición posteriores a un conflicto (p. ej., República Centroafricana, 2016).
 - Paralelamente y como parte integrante de un proceso de paz (p. ej., Sudán, 2005).
 - Cuando se produzca un avance significativo repentino en una fase de transición hacia la paz o de carácter político y este exija contar con un presupuesto y un plan bien definidos para respaldar el proceso (p. ej., Ucrania, 2014).
 - Cuando deban atenderse las necesidades urgentes de recuperación de la población (p. ej., República Centroafricana, 2016).
 - Cuando una crisis política, de seguridad, económica y social requiera una nueva evaluación de las prioridades y los planes de recuperación (p. ej., Nigeria, 2015).
 - En situaciones en las que sea necesario realizar cambios en los marcos normativos para hacer frente a conflictos subnacionales (Ucrania, 2014).

¿Qué resultados se obtienen de una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz?

18. Estas evaluaciones generan un plan y una matriz de resultados consensuados, estratégicos, secuenciados y clasificados por prioridades sobre la recuperación y la consolidación de la paz, así como propuestas de mecanismos de ejecución y financiación. Por lo general, el plan abarca los sectores de seguridad, político, social y económico y ofrece un amplio conjunto de prioridades a corto, mediano y largo plazo.

Figura 1 Sinopsis de los mecanismos de gobernanza, gestión y coordinación para las evaluaciones de la recuperación y la consolidación de la paz



¿En qué consisten los mecanismos de gobernanza, gestión y coordinación?

19. Los mecanismos de gobernanza, gestión y coordinación concebidos para respaldar las evaluaciones de la recuperación y la consolidación de la paz se han fortalecido desde el estudio de 2015. Su objetivo es fomentar la implicación nacional, así como brindar un apoyo eficaz al gobierno del país receptor y a otras partes interesadas clave del país y favorecer la coordinación con ellos. Las tres instituciones asociadas comparten la responsabilidad de la implicación general en el proceso de evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz, incluido el asesoramiento sobre las principales decisiones respecto a la conveniencia de emprender tal actividad y la forma de realizarla. También marcan la pauta de la colaboración a nivel de las sedes y la coordinación en el seno de los asociados tripartitos y entre ellos.
20. En lo que respecta a las sedes, a mediados de 2016 se constituyó el Grupo Consultivo de Alto Nivel, respaldado por una Secretaría Virtual. El Grupo Consultivo de Alto Nivel desempeña una función superior político-institucional y asesora, mientras que la Secretaría Virtual facilita la coordinación entre las sedes y el personal directivo superior de cada país de las tres instituciones y los equipos de encargados de la RPBA.
21. A nivel de país, los diferentes mecanismos de gobernanza, gestión y coordinación se acordarán en función del contexto, teniendo en cuenta las capacidades existentes de las instituciones nacionales y el alcance de la actividad. Véase la figura 1, donde se muestra una sinopsis de los nuevos mecanismos.

¿Cuáles son los principios rectores de las evaluaciones de la recuperación y la consolidación de la paz?

22. **Deben ser estratégicas, adaptables y realistas:** las RPBA pueden llevarse a cabo en contextos de conflicto diferentes y tener diversos propósitos y objetivos. Pueden, por ejemplo, servir de respuesta a las necesidades urgentes de recuperación y consolidación de la paz de las comunidades afectadas⁶, y a

⁶Las necesidades humanitarias se incluirán en el Plan de Respuesta Humanitaria desarrollado bajo la dirección del Coordinador de Asuntos Humanitarios.

la vez identificar las prioridades en esta materia a más largo plazo. Las evaluaciones también pueden tener las siguientes finalidades: influir en los programas existentes, producir una nueva estrategia de transición, servir de fundamento para un proceso de paz, o bien contribuir a impulsar reformas políticas, como condición previa para las ulteriores iniciativas de recuperación o consolidación de la paz. Asimismo, las evaluaciones también deben diseñarse y llevarse a cabo con una percepción claramente realista de lo que es factible en cada contexto determinado.

23. **Deben estar dotadas de flexibilidad y apertura para utilizar enfoques, metodologías y herramientas diferentes:** en algunos casos, las RPBA servirán para complementar otros procesos de valoración y planificación como, por ejemplo, procesos de paz existentes o evaluaciones anteriores. En dichos casos, estas evaluaciones hacen las veces de herramienta de aglutinamiento de información y análisis existentes en un marco estratégico clasificado por prioridades y de formación de consenso en torno a este.⁷ En otros casos, la evaluación es el proceso principal de generación de datos y análisis, así como de formación de consenso en torno a las prioridades y la manera de atenderlas. Esto significa que pueden tenerse en cuenta diferentes enfoques, metodologías y herramientas para llevar a cabo las evaluaciones de la recuperación y la consolidación de la paz.
24. **Apoyo conjunto basado en la ventaja comparativa de cada institución:** la Unión Europea, la ONU y el Grupo del Banco Mundial se comprometen a trabajar con las partes interesadas gubernamentales y a escala nacional con objeto de brindar apoyo en los procesos autóctonos y colaborar con todos los demás asociados del país pertinentes, incluyendo a la sociedad civil, las organizaciones regionales y otros actores multilaterales y bilaterales. También contraen el compromiso de facilitar el personal directivo necesario para el proceso y de elegir a las personas adecuadas para asegurarse de que su intervención sea apropiada para el contexto, sea eficaz y produzca los resultados previstos. El carácter conjunto de los procesos y colaboraciones de alto nivel no se limita a la decisión inicial de llevar a cabo una RPBA, sino que sustenta todo el proceso para ofrecer un producto común.
25. **Implicación e inclusión de los actores nacionales:** lo ideal sería que las RPBA se realizaran para apoyar a las autoridades nacionales y a petición de estas, mediante un proceso que incluya a todas las partes interesadas pertinentes del país. El proceso debe estar diseñado de modo que garantice la inclusión y la implicación de la nación en el mismo, en el producto final y en la aplicación de las prioridades consensuadas que sobrevengan con posterioridad.
26. Excepcionalmente, es posible que la decisión de emprender una RPBA sea provocada por un conjunto diferente de circunstancias en los casos en que no exista una autoridad nacional reconocida internacionalmente que pueda tomar la iniciativa, o cuando se impugne su legitimidad. Entre otros ejemplos de tales circunstancias se podrían citar las estipulaciones de un acuerdo de paz, la posibilidad de colaborar con las autoridades locales o los casos en que exista un valor añadido en sentar las bases para llevar a cabo una RPBA como, por ejemplo, en el marco de un proceso de paz creíble que evolucione favorablemente o que acompañe a una hoja de ruta política constructiva. En tales ocasiones, se tomarán las medidas apropiadas para garantizar la inclusión de las partes interesadas nacionales, incluida la participación de la sociedad civil, el desarrollo de estrategias de salida y el fortalecimiento de las instituciones a lo largo del tiempo con objeto de asegurar la sostenibilidad. (Véase la sección IV de la presente Nota).
27. **Establecimiento de prioridades y secuenciación de la respuesta:** un valor añadido clave de las RPBA es el proceso, basado en el consenso, de establecimiento de prioridades y de presentación de las más importantes de forma progresiva, con una perspectiva a corto, mediano y largo plazo.

⁷ Evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz, República Centroafricana (2016).

28. **Sensibilidad ante los conflictos:** el punto de partida de una evaluación de esta índole es un análisis y un entendimiento común de las causas, motivos, dinámica y repercusiones de un conflicto o crisis (así como de los riesgos inherentes a tales coyunturas), en especial de aquellos que son esenciales para los procesos de recuperación y consolidación de la paz. Conocer a fondo esta dinámica, así como las capacidades de mantenimiento de la paz existentes, servirá para conformar el planteamiento general consistente en: qué evaluar, dónde y cómo; con quién celebrar consultas y de qué modo; cómo presentar la información; cómo alcanzar un acuerdo definitivo; qué mecanismos de ejecución y financiación son necesarios, etc. Los principios de sensibilidad ante los conflictos deben acordarse para orientar el proceso de la RPBA. (Véase la figura 2).
29. **Derechos humanos:** el proceso y los resultados se fundamentan en un análisis y entendimiento común de los desafíos en materia de derechos humanos imperantes en el país. Las consideraciones relativas a los derechos humanos se integran en las evaluaciones y la planificación, aplicando un enfoque basado en dichos derechos.⁸
30. **Sensibilidad a las cuestiones de género:** las RPBA se basarán en la información obtenida de los análisis de género que forman parte integrante de los análisis globales del conflicto y la fragilidad. Los conflictos y la violencia repercuten en mujeres y hombres, en niñas y niños que necesitan estrategias diferenciadas de recuperación y consolidación de la paz. Siempre que estén disponibles, se utilizarán datos desglosados por género. Se incluirá la participación de un grupo de mujeres en la identificación de las prioridades de recuperación y consolidación de la paz.
31. **Sensibilidad política:** además de determinar los requisitos para la consolidación de la paz, estas evaluaciones identifican y examinan las condiciones necesarias (p. ej., compromisos, reformas o incentivos políticos) y los factores socioeconómicos indispensables para posibilitar la transformación deseada de las estructuras que contribuyeron al conflicto.⁹

Figura 2 Sensibilidad ante los conflictos

La sensibilidad ante los conflictos significa actuar a sabiendas de que cualquier *iniciativa* llevada a cabo en un entorno frágil o afectado por un conflicto *interactuará* con dicho conflicto, y esa interacción tendrá consecuencias que pueden generar **efectos positivos o negativos**.

La sensibilidad ante los conflictos constituye un **enfoque previamente planificado y sistemático** para garantizar que se conozcan y se reduzcan al máximo estos efectos negativos (riesgos) y que se aumenten al máximo los efectos positivos de las actuaciones previstas (oportunidades). La sensibilidad ante los conflictos requiere:

- Conocer a fondo el **contexto**.
- Entender la **interacción** entre la participación y el contexto; y
- **Actuar** de acuerdo con este conocimiento con el fin de evitar las repercusiones negativas y maximizar las positivas.

En el marco de una RPBA, los planteamientos basados en la sensibilidad ante los conflictos incrementan al máximo las oportunidades de obtener un efecto positivo en los conflictos, la paz y la reducción de la pobreza y, asimismo, minimizan el riesgo de provocar daños. (Véase la sección IV: sección de orientación específica).

⁸Las evaluaciones y análisis de los derechos humanos serán llevados a cabo por aquellos organismos cuyo mandato incluya dichos trabajos

⁹Las RPBA se llevan a cabo en situaciones de gran complejidad política. Que ofrezcan como resultado un conjunto estratégico de prioridades de recuperación y consolidación de la paz que responda a las necesidades sobre el terreno, y que estas prioridades se apliquen, a menudo dependerá de diversas consideraciones de economía política. Para que las evaluaciones sean eficaces deben incluir un conocimiento en profundidad de las dimensiones políticas de la recuperación y la consolidación de la paz. En el contexto de una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz esto significa tener en cuenta: (i) ¿qué condiciones políticas pueden favorecer o impedir la identificación o aplicación de las prioridades?, (ii) la legitimidad, capacidades y voluntad de los principales actores políticos, (iii) ¿qué medidas son necesarias para crear la coyuntura política idónea para aplicar las prioridades de recuperación y consolidación de la paz (p. ej., diplomacia frente a financiación)?

32. **Énfasis en la ejecución y la financiación:** estas evaluaciones identifican las prioridades tanto de la recuperación como de la consolidación de la paz, las cuales se presentarán mediante un plan y una matriz de resultados secuenciados, estratégicos y con las prioridades bien definidas. Asimismo, propondrán modalidades de ejecución y financiación, incluyendo mecanismos de coordinación y de control.

CÓMO REALIZAR UNA EVALUACIÓN DE LA RECUPERACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ: LOS ELEMENTOS PRINCIPALES

Esta sección de la Nota ofrece directrices para realizar una RPBA, incluyendo un resumen de sus elementos esenciales y las herramientas y recursos asociados; proporciona también información sobre los resultados previstos del proceso.

33. Esta Nota propone tres elementos principales para una RPBA, bajo el supuesto de que dichos elementos pueden combinarse de un modo flexible dependiendo del contexto, y del alcance y los objetivos de la RPBA.
34. El primer elemento, **evaluación previa**, se ha diseñado para facilitar una orientación inicial para el proceso con el propósito de decidir si es necesario (o no) realizar una RPBA, y ofrecer información en relación con el alcance, los objetivos y los arreglos institucionales; esta fase del proceso puede también ofrecer indicaciones iniciales sobre las cuestiones asociadas a la recuperación y la consolidación de la paz con el fin de considerar si la evaluación debe seguir su curso. El segundo elemento, **evaluación, priorización y planificación**, incluye valorar la necesidad de llevar a cabo una RPBA, y su priorización en el contexto de un plan estratégico para la recuperación y la consolidación de la paz, y está acompañada por una matriz de resultados. También presenta opciones para la implementación (incluyendo las disposiciones de coordinación y supervisión) y cuestiones relacionadas con la financiación. El tercer elemento, **validación y conclusión**, se centra en garantizar que el plan se acuerde y que existan las disposiciones necesarias para iniciar la implementación y financiación.

i. Evaluación previa

Durante la fase de evaluación previa, la contraparte nacional expresa el interés por realizar una RPBA, se llevan a cabo investigaciones y consultas preparatorias, se establece la necesidad de realizar una RPBA y el equipo encargado de analizar la RPBA, que incluye a los homólogos nacionales, establece acuerdos sobre su alcance, objetivos específicos, enfoque y metodología. Dependiendo del contexto, el periodo de tiempo y la capacidad del gobierno, una evaluación previa puede ser un proceso profundo durante el cual se lleva a cabo, o se encarga, un cierto grado de análisis como fase preparatoria para una evaluación completa, y ya pueden esbozarse las prioridades para la recuperación y consolidación de la paz. No obstante, puede ser necesario mantener una o varias reuniones entre los agentes nacionales e internacionales clave para decidir si se procede, y cómo, a realizar una evaluación completa con miras a ofrecer indicaciones sobre los resultados y objetivos estratégicos que son importantes para la recuperación y la consolidación de la paz. Estas primeras discusiones ayudan a perfilar una dirección estratégica al tiempo que promueven un sentimiento temprano de implicación nacional.

Establecer la necesidad potencial de realizar una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz

35. *¿Cómo se identifica la necesidad potencial de realizar una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz?* No existe ninguna regla estándar ni una forma «correcta» de decidir si una RPBA es necesaria, y cuándo. Normalmente, la solicita el gobierno a través de una comunicación oficial verbal

Figura 3 Elementos principales de una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz (RPBA)

Elemento	Actividades	Producto
I. - Evaluación previa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Primeras discusiones para determinar la necesidad potencial de realizar una RPBA. 2. Elaboración de la pre- evaluación y misión exploratoria. 3. (Acuerdo formal para decidir si se realiza (o no) una RPBA. 	<p>Documento de antecedentes con los hallazgos del mapeo de los antecedentes que constituirá la información de base para la misión exploratoria</p> <p>Nota conceptual de la misión exploratoria con recomendaciones sobre la posibilidad de realizar (o no) una RPBA, su alcance y objetivos, y la forma en que debería realizarse.</p> <p>Acuerdo formal para realizar (o no) una RPBA y, en el caso de llevarla a cabo, elaboración de un mandato firmado por altos funcionarios en consulta con el gobierno.</p>
II. – Evaluación, priorización y planificación	<ol style="list-style-type: none"> 4. Evaluación de las necesidades de la recuperación y la consolidación de la paz. 5. Priorización y presentación de las prioridades en un plan estratégico y factible para la recuperación y la consolidación de la paz y matriz de resultados. 6. Resumen de la implementación (incluyendo las disposiciones para la coordinación, la supervisión y la evaluación), junto con las opciones de financiación. 	<p>Conclusiones de la evaluación (la presentación puede variar). Informe de la evaluación final y del plan para la recuperación y la consolidación de la paz, y matriz de resultados con las prioridades de recuperación y consolidación de la paz.</p> <p>En el informe final deben incluirse las opciones para la implementación y financiación.</p>
III. - Validación y conclusión	<ol style="list-style-type: none"> 7. Validación formal del plan de recuperación y consolidación de la paz, y matriz de resultados. 8. Acuerdo sobre las disposiciones de implementación y financiación. 9. Aprendizaje de lecciones. 	<p>Acuerdo formal sobre el plan de recuperación y consolidación de la paz y matriz de resultados, disposiciones para la implementación y financiación, y lanzamiento de la fase de implementación.</p> <p>Lecciones aprendidas en el proceso de la RPBA.</p>

Figura 4 Resumen de los pasos a seguir durante la fase de evaluación previa

I - Evaluación previa	<ul style="list-style-type: none"> • Primeras discusiones para establecer la necesidad potencial de una RPBA. • Mapeo y misión exploratoria de la evaluación previa. • Acuerdo formal sobre la decisión de realizar (o no) una RPBA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documento de antecedentes. • Nota conceptual de la misión exploratoria. • Acuerdo formal para realizar (o no) una RPBA y un mandato.
------------------------------	---	--

o escrita a los altos funcionarios de la UE, la ONU y el GBM. Por lo general, se realizarán una serie de consultas informales en el país entre los altos dirigentes de las tres instituciones, las autoridades nacionales y otros agentes nacionales e internacionales relevantes con el fin de determinar si se lleva a cabo una RPBA. Los equipos directivos y técnicos relevantes con base en la sede central también participarán en las consultas y ofrecerán apoyo y asesoramiento a los líderes de los países. En dichos casos, cuando hay una gran necesidad de realizar una RPBA, aun cuando no exista un compromiso directo de una autoridad nacional, las tres instituciones y los demás socios relevantes pueden entablar las primeras conversaciones relacionadas con la RPBA como una herramienta para aportar coherencia a la respuesta internacional.

36. *¿Quién debería participar en las consultas?* En esta fase y durante el resto de la fase de pre-evaluación deberían participar:
- **Agentes nacionales:** las autoridades nacionales relevantes, incluidos los líderes militares cuando esté justificado, el parlamento y los principales partidos políticos, agentes no estatales, grupos de mujeres y jóvenes, y otros grupos de la sociedad civil y de la comunidad; y,
 - **Agentes regionales e internacionales:** A nivel nacional: el Representante Especial del Secretario General de la ONU (RESG), si existe, un Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios de la ONU y el Equipo Nacional de la ONU; los directores nacionales del GBM; el jefe de la delegación de la UE; altos representantes de otras organizaciones multilaterales, regionales y bilaterales de las comunidades humanitarias, políticas, de seguridad y desarrollo, incluyendo los bancos regionales. En la sede central, el HLAG y la secretaría virtual; los directores de las unidades relevantes; los gabinetes regionales y nacionales; y los expertos técnicos. Cada institución deberá seguir su propio proceso interno al realizar consultas internas en la organización.
37. Si la evidencia sugiere que una RPBA es el mejor proceso para identificar las prioridades de recuperación y consolidación de la paz y ocuparse de ellas, tras una consulta con los homólogos nacionales se designa un equipo formado por funcionarios de los socios tripartitos para realizar una misión exploratoria con el fin de desarrollar los amplios parámetros de la RPBA. La identificación temprana de las personas con la veteranía y capacidad necesarias para liderar y adaptar el proceso será un factor determinante para el éxito de una RPBA.
38. Si la información disponible resulta insuficiente para decidir si es preciso realizar una RPBA, se puede tomar la decisión de organizar una misión exploratoria. El objetivo esencial de dicha misión será dar recomendaciones claras a los encargados de tomar las decisiones relevantes sobre la necesidad de llevar a cabo una RPBA.

Mapeo y misión exploratoria de la evaluación previa

39. *¿Qué incluirá la evaluación previa?* Antes de efectuar una misión exploratoria se debe realizar un mapeo rápido de la evaluación previa para informar sobre su preparación. Es preciso:
- Considerar el conflicto existente y otros análisis relevantes del contexto y los riesgos, y sintetizar la información relevante;
 - Incluir una elaboración preliminar de las partes interesadas y de otros procesos de planificación y evaluación existentes o en curso (por ejemplo, evaluaciones humanitarias, evaluaciones de fragilidad, evaluaciones de las necesidades del postconflicto o catástrofes, etc.); y
 - Sugerir las cuestiones clave que requieren atención durante la misión exploratoria.
40. De acuerdo con las conclusiones de dicho mapeo, el equipo a cargo de la misión exploratoria decidirá si se debe encargar una investigación específica antes de realizar la misión exploratoria y la evaluación de

campo; por ejemplo, sobre asuntos transversales o emergentes, como pueden ser el extremismo violento; los problemas de género; los derechos humanos; el crimen organizado; la colaboración con agentes no estatales, etc.

41. El proceso de mapeo de la evaluación previa debe dar lugar a un documento de antecedentes que incluya una síntesis de la información disponible y sugerencias sobre las cuestiones prioritarias para la recuperación y la consolidación de la paz, incluyendo los aspectos transversales, y las brechas que deben seguir siendo examinadas durante la misión exploratoria. Se debe elaborar un mandato basado en el documento de antecedentes y las discusiones previas.
42. La misión exploratoria es un paso clave para confirmar la necesidad de una RPBA, maximizar su eficacia y reducir la carga del proceso. En muchos casos, de hecho, en esta etapa del proceso se puede reunir gran parte de la información requerida y ya se puede generar un consenso entre los socios nacionales e internacionales, de modo que sea posible desarrollar el mapeo y realizar una investigación para cubrir las principales brechas.
43. *¿Qué incluirá la misión exploratoria??* La misión exploratoria incluirá:
 - Consultas en el país con los agentes nacionales e internacionales. Además de reunir información, el objetivo de estas consultas será someter a prueba el compromiso político de los agentes nacionales y otros agentes internacionales; configurar el panorama político; y analizar las opciones para interactuar con socios nacionales e internacionales.
 - Un análisis y un mapeo preliminar del conflicto con propuestas sobre la forma de profundizar en el proceso de delineación del conflicto o como parte de la evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz (ver la figura 5).
 - Los esfuerzos realizados para complementar la información reunida hasta el momento, con el propósito de elaborar o identificar nuevas cuestiones transversales esenciales para la evaluación.
 - Un trabajo adicional sobre la asignación de los agentes interesados, los procesos y capacidades institucionales, incluida la configuración de otros procesos existentes de evaluación/análisis y planificación, con el fin de determinar el valor añadido estratégico de una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz, e identificar la mejor forma de garantizar sinergias y complementariedades (ver la sección específica de directrices para sinergias y complementariedad).
 - Una evaluación de la seguridad y accesibilidad de la región que se ha de investigar, y sus implicaciones para la evaluación (por ejemplo, la capacidad de los equipos para realizar trabajos de campo o identificar opciones alternativas).
 - Recomendaciones para determinar si el proceso de la RPBA es necesario y, en caso afirmativo, el tipo de enfoque que se debe utilizar, incluyendo el alcance, los objetivos específicos, la gestión, las disposiciones para la coordinación, y también la participación de las tres instituciones y la división del trabajo.
 - Un resumen inicial de las cuestiones asociadas a la recuperación y la consolidación de la paz. En algunos casos, la misión exploratoria también servirá para indicar una hoja de ruta e incluir una identificación preliminar de las prioridades estratégicas para la recuperación y la consolidación de la paz.
 - La misión exploratoria también debe determinar las prioridades y el ámbito temáticos y sectoriales de la RPBA. Por ejemplo, la misión exploratoria a la República Centroafricana (RCA) señaló las siguientes prioridades para la evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz en la RCA:

Objetivos principales	Objetivos Secundarios
Apoyar la paz, la reconciliación y la seguridad	<p>Apoyar la reintegración de combatientes y la reducción de la violencia</p> <p>Establecer la seguridad en todo el país mediante fuerzas de seguridad y defensa renovadas</p> <p>Reformar el poder judicial y terminar con la impunidad</p> <p>Implementar una política de reconciliación y cohesión social, y establecer las condiciones para el regreso de los desplazados y refugiados</p>
Renovar el contrato social entre el Estado y la población	<p>Redistribuir la administración en todo el territorio y establecer un gobierno local inclusivo.</p> <p>Dotar de servicios básicos a la población en todo el país, particularmente educación, salud y agua, iniciando una transferencia gradual de las capacidades y recursos a las estructuras nacionales</p> <p>Garantizar la seguridad alimentaria y la capacidad de recuperación</p> <p>Fortalecer un gobierno efectivo (gestión y control de las finanzas públicas, aumento de los recursos fiscales y lucha contra la corrupción)</p>
Garantizar la recuperación económica y el resurgimiento de los sectores productivos	<p>Reactivar y desarrollar de un modo sostenible los sectores productivos (agricultura y ganadería, industrias minera y forestal)</p> <p>Rehabilitar y construir infraestructuras (incluyendo electricidad, carreteras y medios de comunicación)</p> <p>Garantizar las condiciones del marco para el desarrollo del sector privado y el empleo (formación profesional adaptada al mercado laboral, desarrollo de servicios financieros)</p> <p>Conseguir un marco macroeconómico estable</p>
Objetivos transversales: reducir los desequilibrios nacionales y las desigualdades de género; promover la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles, y contribuir a la capacidad nacional (gobierno y sociedad civil)	

44. *¿Quién debe participar en la misión exploratoria?* Un equipo compuesto por representantes de las tres instituciones, con una combinación de experiencia global y en el país en cuestión, será el encargado de liderar la misión exploratoria. El contexto y la dinámica del país ofrecerán información sobre el nivel de experiencia del equipo. Participarán los representantes nacionales de cada institución, que pueden decidir incluir a los socios principales de otras entidades multilaterales, regionales y bilaterales clave. Esto es importante para garantizar la capacidad de colaborar a nivel nacional con altos funcionarios y líderes políticos nacionales e internacionales. El equipo directivo estará acompañado por expertos técnicos que realizarán consultas técnicas y por los responsables de reunir información. A nivel nacional, como se ha destacado anteriormente, se asegurará una amplia participación y consulta.
45. *¿Qué producirá el proceso?* El primer resultado, y el más importante, de una misión exploratoria será una recomendación de la necesidad (o no) de llevar a cabo una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz, y las consideraciones que deben quedar resueltas antes de que sea posible iniciar la evaluación. Esta información, así como la evidencia y los argumentos que la respaldan, se incluirá en una nota conceptual. Si la recomendación indica realizar una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz, la nota conceptual:

Figura 5 Aspectos básicos de un análisis del conflicto

¿Qué es? Un análisis del conflicto ayuda a analizar un contexto específico y desarrollar estrategias para reducir o eliminar el impacto y las consecuencias del conflicto. Ofrece una mayor comprensión de las cuestiones que pueden provocar un conflicto violento y de la dinámica que tiene el potencial de promover la paz. En el contexto de una RPBA, ayuda a determinar qué es lo que necesita una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz para evaluar y abordar el problema, y ofrece una herramienta que ayuda a fomentar la priorización de las cuestiones que es preciso plantear, y a decidir cómo y cuándo hacerlo.

¿Cómo hacerlo? Existen diversas metodologías y herramientas para realizar un análisis de conflictos. Todas ellas ofrecen un marco analítico estructurado para analizar las causas, los agentes, los desencadenantes y la dinámica del conflicto, y la capacidad para influir en el proceso de paz a nivel local, nacional, regional e internacional. Los elementos clave de un análisis de conflictos son:

Análisis del conflicto:

- **Análisis de la situación:** la dinámica actual histórica, política, económica, de seguridad, sociocultural y medioambiental emergente en una región afectada por un conflicto en un determinado periodo de tiempo, complementada con una cronología de hechos y factores clave.
- **Análisis causal o de factores:** identificar los «factores de conflicto» y los «factores de paz» en las dimensiones política, socioeconómica, de seguridad y medioambiental: (a) factores fundamentales estructurales del conflicto; (b) factores inmediatos/próximos, es decir, las manifestaciones visibles del conflicto; (c) desencadenantes, es decir, eventos/cuestiones/impactos que podrían dar lugar a nuevos brotes de violencia; y (d) capacidades para la paz, es decir, elementos de una sociedad que mitiguen la emergencia y proliferación de conflictos violentos, y refuercen las bases para el establecimiento de la paz apoyándose en la capacidad de recuperación de una sociedad. Donde sea aplicable, el análisis debe incluir los factores que fomentan y facilitan la aparición de fenómenos como la migración forzada o la radicalización del extremismo violento.
- **Análisis de las partes interesadas:** identificar los agentes locales, nacionales, regionales e internacionales (individuos, grupos e instituciones) que tienen influencia en el conflicto, o son influenciados por él. Esto debe incluir un análisis de sus intereses, objetivos, posiciones, capacidades y relaciones, su forma de interrelacionarse y su capacidad para reforzar oportunidades para la paz o instigar conflictos.
- **Dinámica del conflicto y dinámica del cambio:** comprender las interacciones entre el contexto, las causas y los agentes, la distribución de la violencia, su naturaleza y los factores desencadenantes.
- **Escenarios:** un resumen de las posibles direcciones futuras del conflicto y de las oportunidades para la paz.

Evaluación de las respuestas

- **Respuestas:** Identificar las respuestas al conflicto planificadas y existentes, internas y externas, teniendo en cuenta todos los agentes, incluidos el desarrollo, las fuerzas militares y de seguridad, la política, la diplomacia y los aspectos sociales y económicos. Identificar las áreas donde puede haber brechas o solapamientos en la programación, para garantizar que todas las cuestiones relevantes se aborden con eficacia y que los recursos no se malgasten en la duplicación de la programación.

Referencias: Guidance Note to Conduct Joint Conflict and Stabilisation Assessments, UK Stabilisation Unit, 2015, EU Guidance note on the use of Conflict Analysis in support of EU external action, 2013, United Nations Development Group, Conducting a Conflict and Development Analysis (CDA), 2016.

- Presentará un análisis del contexto, incluyendo el análisis del conflicto (a menos que se recomiende realizarlo como parte de la evaluación), identificará las brechas y prioridades para la evaluación de campo y difundirá la descripción de la recuperación y la consolidación de la paz;
 - Sugerirá el alcance temático y geográfico, los objetivos específicos y las áreas de prioridad para la evaluación. De acuerdo con el análisis de la evaluación previa y las consultas, las sugerencias deben incluir las cuestiones transversales que se han de considerar y los principios rectores (incluidos los principios referidos a la sensibilidad ante los conflictos y los criterios para la priorización) de la RPBA; y
 - Establecerá los parámetros, incluidos el plazo, la gestión, la gobernanza y las modalidades operativas (por ejemplo, la división de tareas, funciones y responsabilidades, la coordinación, los equipos de evaluación), los planes para garantizar sinergias con otros procesos y los recursos necesarios para realizar la evaluación.
46. *¿Quién asume la decisión final y cómo?* El proceso de una RPBA se debe iniciar por encargo y con el acuerdo total de las autoridades nacionales del país anfitrión, en consulta con las principales partes interesadas nacionales. Excepcionalmente, en contextos en los que no exista una autoridad nacional reconocida a nivel internacional, o cuando su legitimidad sea discutible, otras opciones pueden poner en marcha alianzas para realizar una RPBA, entre ellas:
- Un organismo, foro o proceso internacional reconocido, p. ej., la ONU, una organización regional, una resolución de una conferencia internacional sobre recuperación y consolidación de la paz; un proceso de paz que avance favorablemente o acompañe una hoja de ruta política positiva;
 - Una decisión conjunta de las tres instituciones asociadas basada en una consulta extensa con los otros socios clave, y en respuesta a la necesidad de un apoyo urgente para la recuperación y consolidación de la paz en un país afectado por un conflicto.
47. Los líderes nacionales de las tres instituciones asociadas, con el apoyo y asesoramiento del HLAG, en consulta con el gobierno anfitrión y tomando como base las recomendaciones de la misión exploratoria, evaluará la necesidad y el valor añadido de una RPBA; los líderes nacionales evaluarán también el contexto global, tanto político como operativo, incluida la situación de seguridad. Ellos considerarán si:
- Una RPBA es el mejor proceso para evaluar y atender las necesidades de recuperación y consolidación de la paz en un contexto determinado;
 - Hay suficiente aceptación dentro de las tres instituciones, entre las mismas y más allá de ellas (p. ej., ¿quién más respalda la evaluación?), en el país anfitrión, y dentro y fuera del gobierno; y,
 - Otros procesos se han encargado, o se encargarán, de establecer qué podría resolver una RPBA, con qué recursos se cuenta para realizarla, y cuáles son las perspectivas de implementar y financiar los resultados de una RPBA.
48. Las organizaciones asociadas y el gobierno anfitrión deberán tener una justificación clara para realizar una RPBA y también una visión clara de lo que esperan obtener y, lo que es más importante, a qué pueden comprometerse. Para los socios tripartitos, sus respectivos mandatos, intereses y capacidades (incluidos los mecanismos de respuesta institucional existentes) tendrán influencia sobre dichas decisiones y marcarán el rol específico que pueden y están dispuestos a asumir en relación con el proceso de una RPBA.
49. *¿Qué resultados producirá?* En esta etapa se alcanza un acuerdo formal entre las partes interesadas, incluidos el gobierno anfitrión, la UE, la ONU y el GBM, y si corresponde también otros socios relevantes, y se elabora un mandato para la RPBA. Con esto se define el alcance y los objetivos de alto nivel, los compromisos, las funciones y responsabilidades, así como la división del trabajo entre los socios y el gobierno anfitrión, el plazo y los resultados previstos de la RPBA, y todos los detalles relevantes de la

gestión, coordinación e implementación para garantizar un proceso y un resultado efectivo. Las autoridades nacionales relevantes firman los mandatos de común acuerdo con los líderes nacionales de las tres instituciones asociadas.

50. En esta etapa, los agentes nacionales ya deben haber formalizado acuerdos relativos a los objetivos de alto nivel para la recuperación y consolidación de la paz a través de un proceso de diálogo entre el gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional.
51. Se designa luego un equipo de altos dirigentes para la RPBA formado por representantes de las autoridades nacionales y las tres instituciones. El equipo tiene su sede en el país donde se llevará a cabo la RPBA.

ii. Evaluación, priorización y planificación

El proceso de evaluación consistirá en evaluar las necesidades en las áreas prioritarias en concordancia con el alcance y los objetivos específicos establecidos para la RPBA y en respuesta a los objetivos acordados de recuperación estratégica y consolidación de la paz. Estos se priorizarán de acuerdo con criterios establecidos y mediante un proceso de amplia consulta y construcción del consenso. La evaluación genera un plan estratégico de recuperación y consolidación que destaca las prioridades de alto nivel esperadas y una matriz de resultados que identifica y presenta acciones prioritarias, la planificación y los costos del proceso, todo ello de una manera clara, ordenada y viable. En esta etapa también se presentan opciones para la implementación (incluidos los planes de coordinación y supervisión) y la financiación. La inclusión de todos los actores nacionales competentes es fundamental en todo este proceso. (Véase la sección III de la presente Nota).

Figura 6 Visión general de los pasos a seguir durante la fase de evaluación, priorización y planificación

<p>II – Evaluación, priorización y planificación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de las necesidades de ayuda y de construcción de la paz. • Prioridades de un plan estratégico, viable e integrador de recuperación y construcción de la paz y matriz de resultados. • Implementación (incluyendo mecanismos de coordinación, monitoreo y evaluación) y opciones de financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados de la evaluación. • Informe final de la evaluación, plan de recuperación y consolidación de la paz y matriz de resultados, con las prioridades de recuperación y de consolidación de la paz. • Opciones de ejecución y financiación.
---	---	---

Evaluación de las necesidades de recuperación y consolidación de la paz

52. *¿Cuáles son sus objetivos?* El proceso de evaluación de campo se centrará en complementar la información ya disponible de fuentes secundarias con datos primarios recogidos mediante investigaciones de campo y extensas consultas. El marco de evaluación está determinado por las áreas prioritarias identificadas anteriormente en el proceso y por el enfoque elegido para la RPBA. Dependerá del alcance y los objetivos del ejercicio. Sin embargo, típicamente esta etapa implica una evaluación en diferentes regiones del país o de los territorios afectados, incluyendo: (i) la situación actual en términos de ubicación y bienestar de la población (desglosada por sexo y edad), prestación de servicios e infraestructuras físicas; (ii) capacidad institucional (tanto de las instituciones estatales como de posibles asociados no estatales y de los organismos de ejecución) y necesidades de reformas o de creación de

Figura 7 Marcos analíticos y herramientas y materiales disponibles

Análisis	El qué y el porqué	Fuentes disponibles de materiales existentes
Análisis de la situación política	Comprender el entorno político para establecer la viabilidad de una RPBA y si va a apoyar o socavar la dinámica del momento. Comprender el nivel existente de participación de uno o más socios (por ejemplo, representación de la UE, presencia de misiones de la ONU, etc.).	Evaluaciones existentes de la ONU, ONG, grupos de reflexión, académicos y donantes; reuniones informativas con representantes/analistas a nivel nacional; consultas con sedes centrales y grupos de reflexión a nivel regional.
Análisis de las partes interesadas y de capacidad	Necesario para entender a los socios en el país, sus capacidades para liderar, asumir o participar en evaluaciones conjuntas.	Reuniones informativas de instituciones con presencia en el país como, por ejemplo, ONU, delegaciones de la UE, oficina del Banco Mundial; reuniones informativas de los responsables principales del programa de desarrollo de capacidades en el país (UE/ONU/Banco Mundial).
Análisis de desplazamientos y los desplazados internos	Comprender el movimiento de las personas afectadas. Comprender las prioridades de los desplazados internos y sus intenciones de regreso/permanencia. Identificar los problemas de tensión entre las comunidades de acogida y los desplazados internos. Desarrollar un perfil socioeconómico de los desplazados internos.	Evaluaciones realizadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); evaluaciones llevadas a cabo por otras organizaciones internacionales y ONG, tales como JIPS (Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos).
Análisis de daños y pérdidas	Identificar y estimar el alcance de los daños y perjuicios en las infraestructuras y los sectores productivos. Identificar y estimar los efectos sobre la prestación de servicios.	Metodología desarrollada por la UE, el PNUD y el Banco Mundial para la evaluación de las necesidades pos desastre (PDNA).
Análisis de necesidades	Identificar y estimar las necesidades de infraestructuras y prestación de servicios. Identificar las prioridades y las intervenciones para abordar las prioridades de la recuperación y la consolidación de la paz.	Evaluaciones a partir de imágenes de satélite; encuestas de percepción; prioridades nacionales de desarrollo; consultas con funcionarios del gobierno y otros actores clave nacionales y no nacionales.
Análisis de riesgos	Análisis de los riesgos contextuales, incluyendo el entorno de seguridad que prevalece, otros riesgos (por ejemplo, climáticos, económicos), las tendencias futuras y la capacidad para llevar a cabo una evaluación en el país.	Evaluaciones de la presencia en el país de la UNDSS, UE/ONU/Banco Mundial; análisis de riesgos encargado.

Cálculo de costos	Identificación de los costos de las necesidades de recuperación y consolidación de la paz a través de metodologías sólidas y transparentes.	Costos de los componentes de construcción de la paz en los DELP; manual para los PER de los sectores de seguridad y justicia.
Escenario	Desarrollar escenarios potenciales de desarrollo futuro del conflicto; orientar la priorización de las necesidades y prioridades.	Análisis del conflicto; datos de bases de datos de monitorización, tales como las evaluaciones ACLED realizadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); evaluaciones realizadas por otras organizaciones y ONG internacionales, entre ellas OIM, OCAH, ACNUR.
Datos financieros existentes	Una visión de la situación financiera en el país y la arquitectura de financiación de donantes para identificar los recursos y las brechas existentes.	Programas nacionales; colaboración con asociados donantes clave; diálogo UE-ONU-BM.
Análisis de género	Tener en cuenta las diferentes necesidades, roles, beneficios, impactos, riesgos y acceso a los recursos de mujeres y hombres. También se incluyen consideraciones de categorías de identidad entrecruzadas, tales como edad, condición social, origen étnico, estado civil, etc., para evitar reforzar los desequilibrios existentes.	Análisis social; encuestas y evaluaciones de referencia de las ONG u otros socios internacionales.

capacidades; y (iii) prioridades identificadas mediante el análisis del conflicto y en las consultas previas a la evaluación como determinantes clave para la RPBA . (En el párrafo 12 se indican las prioridades de recuperación y consolidación de la paz que deben considerarse).

53. Si la misión de determinación del alcance no incluía un análisis del conflicto, se deberían tomar medidas para llevarlo a cabo o solicitar su realización como primer paso de la evaluación.
54. *¿Cómo hacerlo y qué recursos están disponibles?* Los equipos mixtos de evaluación, que incluyen expertos nacionales e internacionales, deben realizar la evaluación de campo. El conjunto de habilidades y experiencias debe reflejar los requisitos para la recuperación y la consolidación de la paz o los identificados durante la etapa previa a la evaluación. Por ejemplo, una RPBA subnacional que pretenda tratar las causas locales y el impacto de la inestabilidad requiere equipos organizados por región en lugar de por área funcional. Si el marco de evaluación se organiza en torno a sectores (por ejemplo, salud y educación, medios de subsistencia, Estado de derecho), los equipos se organizarán por áreas funcionales prioritarias (normalmente denominadas sectores o agrupaciones).
55. Todos los equipos deben tener capacidades transversales tales como análisis de conflictos y riesgos, derechos humanos, problemas de género y experiencia humanitaria. También se considerarán otras capacidades como, por ejemplo, la experiencia en temas ambientales o PDNAs, dependiendo del contexto y la tipología elegida para la RPBA .

56. Los equipos normalmente pasan tiempo en conjunto en un lugar para acordar el enfoque de la evaluación y revisar los datos de antecedentes antes de realizar las visitas de campo y las consultas. Posteriormente, el equipo se reagrupa para desarrollar el diseño básico, los parámetros y los costos de las necesidades prioritarias surgidas de la evaluación. Es necesario incluir en el enfoque una forma clara de garantizar amplias consultas con las partes interesadas nacionales pertinentes, incluidos los agentes no estatales.
57. Los equipos que realizan la evaluación disponen de una serie de recursos, marcos analíticos y herramientas, además de las herramientas de análisis de conflictos ya mencionadas. Un paso temprano incluye identificar las herramientas específicas que son más relevantes para el contexto. En la figura 7 se incluyen algunos ejemplos.
58. Si se lleva a cabo una RPBA en situaciones de gran inseguridad y con acceso limitado, puede que no sea posible desplegar equipos sobre el terreno. En tal caso, algunas posibles opciones son la recogida de datos a distancia, como imágenes de satélite (en particular para evaluar los daños en infraestructuras y, en cierta medida, los movimientos de población), trabajar a través de equipos locales y usar la información y los datos disponibles sobre el país o la región dentro de los institutos de investigación nacionales o regionales.
59. *¿Cómo se va a gestionar y coordinar y cómo se va a garantizar la calidad?* Debería crearse un equipo de coordinación, compuesto de expertos de alto nivel técnico de las tres organizaciones asociadas, así como de las partes interesadas nacionales pertinentes —trabajando bajo el equipo de liderazgo de alto nivel de la RPBA— para proporcionar dirección y formatos estándar para la presentación de la información recogida. El equipo de coordinación garantiza que se establezcan vínculos entre las diferentes áreas de evaluación con otros procesos de evaluación, asegurando sinergias con evaluaciones humanitarias o políticas en curso, PDNA, revisiones estratégicas, etc. El equipo de coordinación también es responsable de la comunicación sobre el proceso de evaluación. Garantizar que el proceso sea inclusivo y asumido por todos los actores relevantes del país es una responsabilidad clave del equipo de coordinación, bajo la dirección del equipo de liderazgo de la RPBA. Esto puede requerir proporcionar instrucciones específicas a los equipos de evaluación acerca de la integración de las consultas en su trabajo de evaluación.
60. Con la orientación del equipo de liderazgo de la RPBA, el equipo de coordinación es responsable de abordar los posibles conflictos que puedan surgir durante este proceso. Dependiendo de la naturaleza y la gravedad de la disputa, es posible que haya que involucrar a altos dirigentes de la sede (HLAG) y de los homólogos nacionales.
61. *¿Qué se producirá?* La evaluación producirá informes o notas con las necesidades clave de recuperación y consolidación de la paz por área o tema (también llamados pilares o sectores), acompañados por los datos. También se incluirá un cálculo de costos indicativo.

Determinación de las prioridades clave de recuperación y consolidación de la paz

62. *¿Cuáles son sus objetivos?* La fase más importante y delicada de una RPBA es alcanzar un consenso sobre las prioridades de recuperación y consolidación de la paz y las acciones necesarias para ponerlas en práctica. Estas prioridades se deben determinar mediante una estrategia bien priorizada, ordenada y basada en la evidencia y deben reflejarse en una matriz de resultados (figura 12). La priorización debe basarse en un conjunto acordado de criterios de priorización.

63. El proceso de priorización se basa en criterios acordados (véase la figura 9) y se cierra mediante un proceso de consultas amplias y diálogo con todas las partes interesadas nacionales e internacionales relevantes. También es prioritario establecer un consenso sobre la secuencia y el calendario de aplicación de las acciones a fin de lograr los resultados previstos en materia de recuperación y consolidación de la paz.
64. *¿Quién está involucrado y cómo se hace?* Todas las partes interesadas nacionales e internacionales deben participar en este proceso. Se requerirá especial atención para incluir:

Figura 8 ¿Quién está involucrado?

Nivel nacional	Nivel internacional
<ul style="list-style-type: none"> • Líderes políticos nacionales • Líderes militares • Ministerios relevantes • Partidos políticos, incluida la oposición • Actores no estatales (grupos involucrados en el conflicto, en las negociaciones de paz o de alto el fuego) • La sociedad civil y los líderes comunitarios • Representantes de las comunidades y grupos más afectados por el conflicto • Sector privado • Grupos de Mujeres y jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Agentes regionales clave (vecinos, países con fuerte influencia en la región) • Organizaciones regionales (bancos políticos y regionales, por ejemplo, el Banco Islámico de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo, la Liga de Estados Árabes, la Unión Africana, la CEDEAO, la Organización de Estados Americanos, etc.) • Donantes bilaterales • Organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales relevantes

Figura 9 Criterios para priorizar las actividades

El criterio principal para identificar las acciones prioritarias es centrarse en las áreas en las que la falta de avances podría conducir a un cambio en los procesos de transición y consolidación de la paz. Otros criterios pueden incluir, por ejemplo, si la actividad:

- Tiene un impacto inmediato/dividendo de paz, promueve el progreso en la reconciliación nacional, genera confianza en la gente, reduce los riesgos esenciales que subyacen a la fragilidad del país;
- Se dirige a las comunidades más vulnerables y marginadas;
- Es aplicable dentro del marco de tiempo necesario y teniendo en cuenta el entorno de seguridad, las capacidades y los recursos; y,
- Propone reformas necesarias (políticas, de seguridad, sociales, económicas) para construir la paz y evitar más violencia.

Estos criterios deben incluir preguntas adicionales para verificar si hay sensibilidad ante los conflictos.

65. En la práctica, debería organizarse una serie de talleres temáticos para cada uno de los principales resultados esperados de la recuperación y de la consolidación de la paz a fin de examinar los resultados de la evaluación (expuestos en informes o notas). El objetivo de estos talleres debería ser llegar a un consenso en torno a las prioridades clave para llevar adelante en un plan estratégico de recuperación y

consolidación de la paz. Las prioridades deben presentarse y ordenarse como una matriz de resultados. Es importante señalar que los resultados esperados de la recuperación y la consolidación de la paz de alto nivel se habrán acordado en la etapa de evaluación previa y se continuará informando sobre ellos en todo el proceso de la evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz. Esta etapa tiene como objetivo determinar la secuencia y los plazos de cada subprioridad y medida.

66. Además de los criterios y consideraciones de sensibilidad ante los conflictos, este proceso debe prestar atención tanto a las acciones de alta visibilidad como a los esfuerzos que pueden generar «ganancias rápidas» que podrían contribuir a profundizar y ampliar la implicación y el apoyo nacionales al proceso de paz o de transición. Se deben tener en cuenta al mismo tiempo las acciones menos visibles —por ejemplo, en las áreas de fomento de la capacidad institucional y la reforma, la transparencia y la gestión de los recursos naturales— que son necesarias para apoyar los esfuerzos de recuperación y consolidación de la paz a largo plazo. Asimismo, debe prestarse especial atención a los incentivos políticos y las reformas necesarias para apoyar el proceso de recuperación y consolidación de la paz. Estos factores son fundamentales para sustentar futuros procesos de gobierno, de capacidad del Estado y de rendición de cuentas sin los cuales la responsabilidad sobre el proceso corre el riesgo de convertirse en nominal y puede conducir a una reversión de los avances en una fecha posterior.
67. También se debe considerar un enfoque que identifique distintos escenarios de recuperación y consolidación de la paz. Un enfoque como este es particularmente útil en contextos de transición altamente volátiles y en rápido cambio, donde debería integrarse en el proceso de priorización y en la matriz resultante de estrategia de recuperación y consolidación de la paz y de resultados. Típicamente, se consideran escenarios positivos y negativos se consideran con indicadores asociados que indican que escenarios debería considerarse poner en práctica (véase la figura 10 como ejemplo).
68. *Cálculo del costo del plan de recuperación.* Un plan realista debe garantizar la disponibilidad de financiamiento suficiente y oportuno para alcanzar las prioridades identificadas. El objetivo del ejercicio de cálculo de costos es estimar los recursos financieros necesarios para llevar a cabo las actividades prioritarias y emprender una capacitación temprana crítica. Esto orientará los procesos de presupuesto del Estado, las solicitudes de financiación externa, así como los compromisos con el programa establecidos por los donantes. Existe un vínculo informativo mutuo entre el ejercicio de cálculo de costos y el presupuesto del gobierno. Si bien los presupuestos existentes y los gastos estatales orientarán los parámetros de la evaluación para la sostenibilidad macroeconómica y fiscal, las necesidades de financiación estimadas para la recuperación y la consolidación de la paz serán un aporte importante para la preparación de los presupuestos subsiguientes. El ejercicio de determinación de costos es también un

Figura 10 Desarrollo de escenarios en la evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz del noreste de Nigeria

Dado que el conflicto en el noreste de Nigeria estaba cambiando rápidamente, era prudente planificar la recuperación para más de un posible escenario. Así, los equipos de análisis de los desplazamientos de la RPBA desarrollaron tres futuros escenarios basados en el análisis del conflicto: el mejor de los casos, el peor de los casos y el status quo. Utilizando los datos disponibles a través de la OIM y otras organizaciones no gubernamentales, así como el censo gubernamental, los equipos generaron proyecciones de las poblaciones de desplazados internos y los movimientos para cada uno de los escenarios. Las estrategias de recuperación y de aplicación propuestas en la evaluación se mantuvieron sensibles a los posibles riesgos durante el desarrollo de los tres escenarios, mientras que la evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz proporcionó intervenciones presupuestadas de recuperación y consolidación de la paz para el escenario más probable.

foro para el fomento de la capacidad con homólogos nacionales que puede ayudar a asegurar la alineación de las capacidades con la función, involucrar a los actores de los ministerios centrales de planificación y finanzas y garantizar que los supuestos macroeconómicos proporcionen un techo práctico de costos sin dejar de lado los gastos nacionales clave para la consolidación de la paz (incluidas las medidas de seguridad y políticas y garantizando una prestación equitativa de los servicios sociales).

69. Los donantes a menudo pasan por alto el presupuesto del gobierno en situaciones inmediatamente posteriores a un conflicto, eligiendo en su lugar canalizar recursos de maneras que dan prioridad a una respuesta rápida y mitigan el riesgo de corrupción. Sin embargo, este enfoque corre el riesgo de socavar la responsabilidad nacional y el liderazgo de los esfuerzos de recuperación y consolidación de la paz. También reduce los incentivos para la coordinación entre los ministerios interesados y el Ministerio de Finanzas, entre los programas de socios internacionales y entre los donantes y el gobierno. Mientras que la capacidad fiduciaria en la administración pública después de un conflicto o crisis prolongado es a menudo prohibitivamente baja, el proceso de planificación de la recuperación ofrece una oportunidad a los donantes para apoyar una visión común y un plan para retroceder progresivamente hacia un enfoque de recuperación «ajustado al presupuesto». Si el presupuesto del gobierno no se utiliza como un pilar central para coordinar la ayuda desde el principio, se pierde una oportunidad para establecer la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad nacional.
70. Por tanto, el ejercicio de cálculo de los costos en el proceso de planificación conjunta de la recuperación y la consolidación de la paz debe reflejar, en la medida en que sea posible, la estructura básica del proceso de elaboración del presupuesto típico de un gobierno. La responsabilidad de presentar el costo total será normalmente del equipo económico y de finanzas públicas, con una fuerte representación del Ministerio de Finanzas. Este equipo debe elaborar directrices indicativas sobre techos presupuestarios y formatos para los equipos sectoriales; asignar personal para trabajar con cada equipo para desarrollar cálculos de costos coherentes; y garantizar que los equipos sean conscientes de la diferencia entre los gastos de transición, que no suponen ninguna responsabilidad recurrente directa para el Estado (por ejemplo, comisiones de la verdad y la reconciliación, apoyo a los excombatientes), y aquellos que sí (por ejemplo, la construcción de nuevas carreteras, escuelas u hospitales). Como en cualquier ejercicio presupuestario normal, las necesidades identificadas pueden superar los recursos disponibles. Para alcanzar un plan de prioridades consensuado, el equipo de coordinación tendrá que considerar los problemas de disponibilidad de recursos, tales como el acceso a los recursos a corto plazo, la capacidad de absorción y la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Cuando los procesos estándar de gobierno funcionan, las decisiones finales sobre las prioridades identificadas durante el proceso de planificación de la recuperación pueden derivarse al gabinete o a un subcomité presupuestario. Cuando el proceso normal de presupuestos aún no está funcionando, el comité coordinador puede desarrollar propuestas sobre el establecimiento de prioridades que pueden presentarse ante los líderes nacionales para su validación. Los ejercicios sobre costos deben estar bien documentados, ser transparentes y basarse en una metodología sólida. En algunos casos, podría ser necesario desarrollar estas metodologías. Esto podría requerir la colaboración con otros colegas o expertos externos con la experiencia necesaria.
71. *¿Qué se producirá?* Este proceso producirá un acuerdo y un plan de recuperación y consolidación de la paz. El plan incluirá las prioridades a nivel estratégico y una matriz de resultados que recopilará las acciones prioritarias acordadas en un formato ordenado, viable y presupuestado. Esto se utilizará para la ejecución, el seguimiento y la evaluación.
72. En la figura 12 se describe una estructura básica para una matriz de resultados. Si hay previstos diferentes escenarios, se debe elaborar una matriz para cada uno de ellos. Además de destacar los resultados

estratégicos, una visión para cada una de las áreas o temas y el orden y los costos de las actividades, la matriz también debe indicar opciones para la implementación y la financiación. (Véase la sección siguiente sobre las opciones de implementación y financiación).

Opciones de implementación y financiación

73. *Comenzar temprano y considerar diferentes opciones.* Para garantizar una aplicación rápida y eficaz de las prioridades de recuperación y consolidación de la paz, identificadas a través de una RPBA, las opciones de ejecución y financiación se deben considerar tan pronto como sea posible como una parte integral del proceso.
74. Al considerar estas opciones, es importante tener en cuenta que a menudo las RPBA tienen lugar en contextos volátiles, donde hay otras iniciativas simultáneamente en curso, donde existen instituciones y capacidades diferentes y pueden surgir otras nuevas, y donde la movilización de recursos puede o no ser la principal preocupación. A veces, garantizar que los mecanismos y capacidades adecuados están disponibles tanto para poner en práctica las prioridades del plan de recuperación y consolidación de la paz como para coordinar y supervisar el proceso de implementación puede ser una prioridad de mayor rango que la obtención de financiamiento.
75. Por lo tanto, es crucial que este elemento de la RPBA incluya la asignación de recursos y capacidades existentes y la identificación de carencias; así como, los mejores enfoques para abordar estas deficiencias. Estos enfoques deberían evaluarse tanto en cifras absolutas y prioridades, como en instrumentos y capacidades necesarios para coordinar, ejecutar y supervisar la ejecución.
76. *¿Cómo hacerlo?* Un pequeño equipo especializado es apto para establecer las capacidades, los recursos y los mecanismos de ejecución y financiación existentes y, a continuación, identificar las opciones para una implementación efectiva (incluida la coordinación y la supervisión) del plan de recuperación y consolidación de la paz. El equipo considerará una variedad de temas, como:
 - El contexto (p. ej., tipo y nivel de crisis, conflicto nacional o subnacional, etc.);
 - El entorno macroeconómico y la disponibilidad de recursos (es decir, la dotación presupuestaria);

Figura 11 Maximización del uso de mecanismos de financiamiento

El presupuesto nacional debería ser el principal vehículo para la implementación de las prioridades acordadas de recuperación y consolidación de la paz. Sin embargo, se podría considerar un uso más sistemático de los instrumentos de financiamiento existentes o la creación de nuevos mecanismos como el MPTF para implementar el plan de recuperación y consolidación de la paz. Cada organización asociada dispone de instrumentos de financiación flexibles que podrían utilizarse estratégicamente para proporcionar apoyo catalítico y conseguir resultados tempranos en situaciones de crisis, en particular cuando la consolidación de la paz y la estabilización son prioridades inmediatas. Entre ellos se incluyen el Fondo de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, el Fondo para la Construcción del Estado y la Consolidación de la Paz del Banco Mundial y el Instrumento en pro de la estabilidad y la paz (IPEP) de la UE. Estos instrumentos representan una oportunidad para que los socios utilicen su peso colectivo para la promoción de una acción estratégica temprana después de una evaluación (o para apoyar la propia evaluación) y brinden impulso a los esfuerzos de consolidación de la paz y la recuperación mientras se realizan evaluaciones más detalladas o se movilizan otros flujos de financiación.

- Las realidades institucionales del gobierno anfitrión, los socios tripartitos y otros asociados (incluidas las capacidades para implementar, coordinar y monitorear los resultados de una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz);
 - Las prioridades emergentes de recuperación y consolidación de la paz y sus características sectoriales o transversales;
 - Los programas nacionales existentes y los de los asociados, así como sus respectivos mecanismos de financiación; y
 - Otras consideraciones, tales como la fase de recuperación y de consolidación de la paz (las acciones diplomáticas y políticas pueden ser necesarias en una etapa más temprana, y programas sustanciales como SSR pueden venir después a medida que se llevan a cabo reformas políticas).
77. Basándose en las opciones propuestas de mapeo, planificación y financiamiento se sugiere:
- Utilizar y fortalecer las capacidades nacionales, incluidas las instituciones, los planes, los programas y el presupuesto existentes. Las opciones de implementación y financiamiento tendrán que considerar si dichos mecanismos son lo suficientemente fuertes y/o qué medidas pueden ser necesarias para fortalecerlos para que se puedan utilizar para implementar y financiar el plan de recuperación y consolidación de la paz;
 - Iniciar nuevas modalidades de financiación y programas dirigidos a nivel nacional;
 - Nuevos programas desarrollados individual o conjuntamente por las instituciones tripartitas y con los socios nacionales u otros socios;
 - Adaptar, mejorar o influir en los procesos y programas existentes de recuperación y consolidación de la paz;
 - Adaptar, mejorar o influir en los mecanismos de financiación existentes de los socios multilaterales y bilaterales como, por ejemplo, los fondos fiduciarios de asociados múltiples existentes, el Fondo de Consolidación de la Paz o el Instrumento en pro de la estabilidad y la paz (IPEP) de la UE (véase figura 11); y
 - Crear nuevas alianzas y mecanismos de financiamiento (es decir, acuerdos, fondos fiduciarios) que asignen responsabilidades claras a cada socio en lo que respecta a la implementación y el financiamiento.
78. *Coordinación y seguimiento.* El equipo también presentará opciones para garantizar la disponibilidad de mecanismos y capacidades para coordinar y monitorear la implementación de un plan de recuperación y consolidación de la paz. En algunas circunstancias, esta función podría ser desempeñada por un organismo existente, como la oficina de coordinación de ayuda de los ministerios de planificación o de finanzas. En estos casos, es muy probable que sea necesario fortalecer las capacidades y los recursos, y ajustar el mandato, entre otras cosas, para garantizar la capacidad de coordinación entre los distintos departamentos gubernamentales e instituciones nacionales; también será necesario extender la coordinación a un rango más amplio de socios internacionales (p. ej., agentes de seguridad) y se requerirá apoyo gubernamental de alto nivel para facilitar un acuerdo sobre el proceso y el nivel de compromiso (por ejemplo, en la República Centroafricana esto implicó forjar un marco de responsabilidad mutua a nivel presidencial). En otros contextos, puede ser necesario crear un nuevo mecanismo con la responsabilidad específica de coordinar y monitorear la implementación de un plan de recuperación y consolidación de la paz resultante de una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz. Este fue el caso de Ucrania, donde se estableció una agencia para administrar la reconstrucción en el este, acompañada de un fondo fiduciario especial de asociados múltiples.

Figura 12 Matriz de resultados

Resultados estratégicos de la recuperación y la consolidación de la paz

Aquí se describen los resultados de alto nivel de recuperación y consolidación de la paz que este proceso necesita para contribuir a los esfuerzos de evaluación y resolución de problemas. (Podría tratarse, por ejemplo, de resultados organizados en torno a las áreas política, de seguridad, económica y social, dependiendo de las áreas clave identificadas por la evaluación. Si se adopta un enfoque sectorial, se organizarán en torno a los sectores acordados.)

Área/tema prioritario de recuperación y consolidación de la paz	Referencia	Primer semestre	Segundo semestre	Año 2	Año 3-6	Implementación y financiación
Área/tema		Actividades prioritarias				
Visión: [Esquema de la visión para el área de recuperación y consolidación de la paz a corto y largo plazo]						
Resultado:	Referencia:	Descripción:	Descripción:	Descripción	Descripción	Aquí se destacan las capacidades y los mecanismos existentes que se pueden utilizar para la ejecución durante el primer año, así como los mecanismos e instituciones que deben desarrollarse. También se deben indicar fuentes de financiamiento basadas en la asignación de los recursos existentes y las tareas de cada parte.
Aquí se describe el resultado del subtema y cómo se vincula a la visión general del tema y contribuye a alcanzarla.	Esquema de las referencias y las necesidades, por subregión, según sea necesario.	Acciones inmediatas durante los primeros 6 meses. Desglose por subregión, según sea necesario.				
	Fuente:	Indicador:	Indicador:			
		Costo:	Costo:			
Subárea/tema 2, 3, etc.						

79. *¿Qué se producirá?* Se presentarán e integrarán en la matriz y en el informe final de la evaluación las opciones para aplicar y financiar el plan acordado de recuperación y consolidación de la paz (esbozado en la estrategia de alto nivel y en la matriz de resultados) y para coordinar y supervisar los avances realizados en la ejecución.
80. *¿Cuál es el producto final de esta evaluación, priorización y planificación?* El producto final del proceso de evaluación, priorización y planificación, generado por el equipo de coordinación de la RPBA, será un plan final de recuperación estratégica y consolidación de la paz y una matriz de resultados. Estos

materiales producidos irán acompañados de un plan indicativo de ejecución, que incluirá disposiciones de coordinación y supervisión y opciones de financiación. Estos elementos se presentarán en un informe que será formalmente validado por el gobierno nacional o la contraparte apropiada a través de un evento de alto nivel.

81. El informe final proporcionará un resumen de los procedimientos y conclusiones de la RPBA. En la figura 13 se muestran las partes esenciales del informe final estándar:
82. Las lecciones aprendidas sobre el formato de los informes y planes incluyen la necesidad de:
 - Utilizar un lenguaje de fácil comprensión en lugar de una jerga técnica o de desarrollo. Los informes escritos o dirigidos por homólogos nacionales en un lenguaje que refleje las realidades nacionales pueden resultar menos familiares para los donantes; sin embargo, tienen más probabilidades de hacer eco entre las partes interesadas nacionales;
 - Brevedad y sencillez: los informes de 200 páginas tienen pocas posibilidades de ser utilizados como documentos de referencia regulares para la implementación, sin que importe la buena calidad de los análisis. Un informe general puede estar respaldado por un análisis técnico más detallado, pero debe ser lo más breve posible. La matriz de resultados, que es el marco de implementación principal, debe resumirse en un formato de 4-8 páginas;
 - Incorporar tiempo suficiente para negociar el texto final y realizar ejercicios de resolución de carencias y ejercicios diseñados para evitar duplicaciones; y,
 - Garantizar que las traducciones, cuando sean necesarias, estén disponibles rápidamente y que se establezcan estrategias eficaces de comunicación y difusión.

Figura 13 Un informe estándar de evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz

Un informe estándar debe comprender las siguientes partes.

- a. El alcance, los objetivos y el enfoque de la evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz;
- b. Una comprensión compartida del contexto del conflicto (las principales conclusiones del análisis del conflicto);
- c. Una visión para la recuperación y la consolidación de la paz (cómo será la recuperación y consolidación de la paz y cuáles son los resultados estratégicos de alto nivel);
- d. Un plan priorizado para la recuperación y la consolidación de la paz;
- e. Opciones específicas para la implementación y el financiamiento de este plan priorizado (los puntos d y e se presentan normalmente en una matriz de resultados, con el costo incluido); y,
- f. Anexos.

iii. Validación y finalización

La fase final de la RPBA incluye la finalización de la documentación, la validación del trabajo producido y el acuerdo sobre el camino a seguir para implementar el plan de recuperación y consolidación de la paz. Entonces comienza la implementación. El último paso dentro del mandato de la evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz es generar «lecciones aprendidas» en el proceso.

Figura 14 Visión general de los pasos a seguir durante la fase de validación y finalización.

III – Validación y finalización

- Validación formal del plan de recuperación y consolidación de la paz.
- Acuerdo de implementación y planes de financiación.
- Lecciones aprendidas.
- Acuerdo formal sobre el plan de recuperación y consolidación de la paz, planes de implementación y financiación.
- Lanzamiento de la fase de implementación
- Lecciones aprendidas en el proceso de evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz.

Formalización del acuerdo sobre el plan de implementación y disposiciones de financiación

83. *¿Cómo hacerlo?* El resultado final de una RPBA, la formalización del acuerdo sobre el plan de recuperación y consolidación de la paz y los arreglos de implementación y financiamiento del plan, requerirán un compromiso político en nombre del gobierno y de los socios. Esto puede adoptar la forma de una conferencia internacional para discutir los compromisos políticos y financieros, un acuerdo sobre un programa de reformas, un marco de responsabilidad mutua, etc.
84. *¿Qué se producirá?* El resultado de este proceso debería ser un acuerdo entre las autoridades nacionales y los representantes pertinentes de la comunidad internacional sobre la documentación de la evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz. Puede incluir:
- **El plan estratégico de recuperación y consolidación de la paz** y la matriz de resultados;
 - **Marco de coordinación:** Disposiciones de implementación (mecanismos y procesos que se utilizarán para la implementación, incluida la coordinación, un marco de seguimiento y evaluación, la asignación de funciones y responsabilidades a los agentes nacionales e internacionales, opciones para la rendición de cuentas mutua);
 - **Instrumentos/mecanismo de financiación:** Disposiciones de financiación (utilización del presupuesto nacional, fondos fiduciarios existentes, nuevos fondos fiduciarios de asociados múltiples, financiación bilateral);
 - **Sistemas de seguimiento y presentación de informes:** Disposiciones para fortalecer o establecer los mecanismos necesarios para la implementación y la supervisión, incluidas las reformas necesarias para permitir la implementación y la financiación del plan de recuperación y consolidación de la paz.
85. *¿Cómo se llevará a cabo?* El plan de recuperación y consolidación de la paz se implementará basándose en las decisiones tomadas en las etapas anteriores de la RPBA. En el caso de los procesos de evaluación de la RPBA cuyas discusiones y acuerdos sobre implementación y financiación han sido sólidos, ya se habrá decidido un plan de coordinación y los arreglos de implementación y financiación en el momento del proceso de validación. También cabe destacar que la implementación puede requerir un conjunto de otras intervenciones de apoyo, tales como el fortalecimiento de las capacidades de los organismos nacionales responsables de la implementación.

Lecciones que se está extrayendo

86. *¿Propósito del ejercicio?* Para contribuir al aprendizaje continuo y al perfeccionamiento de la metodología y el proceso de la RPBA, es importante que creen un mecanismo para extraer lecciones aprendidas de cada iteración del proceso. Estas lecciones se deben compartir con las sedes y capitales adecuadas para recopilar sistemáticamente las experiencias y garantizar su incorporación en materiales actualizados de orientación, que serán compartidos de manera más amplia.

Figura 15 Supervisión y ajuste de la implementación

Los entornos afectados por una crisis se caracterizan por una alta volatilidad. Las necesidades pueden cambiar (por ejemplo, nuevos desplazamientos de población); las prioridades pueden cambiar (conciencia de que una región marginada o un segmento de población plantea un riesgo para la consolidación de la paz si no se atienden sus necesidades); y los homólogos nacionales pueden cambiar, con implicaciones para las prioridades de recuperación y consolidación de la paz. Las reformas o las iniciativas de fomento de la capacidad pueden resultar más difíciles de lo previsto inicialmente, lo que requiere cambios en los plazos o el orden. La composición del grupo de apoyo internacional y del donante también puede cambiar. Por último, los costos de la recuperación pueden cambiar debido a las condiciones de seguridad, a cambios en las posibles fuentes de suministro de materiales y servicios, o a las fluctuaciones de precios que son comunes en los países que salen de conflictos. Esto requiere capacidad para monitorear y revisar regularmente la implementación del plan de recuperación y consolidación de la paz, y también flexibilidad en el plan mismo, para que pueda ser ajustado.

El proceso de monitoreo y ajuste del plan de recuperación y consolidación de la paz se logra de mejor manera mediante reuniones periódicas entre los líderes nacionales y las áreas de responsabilidad internacional. En la mayoría de los casos, la unidad nacional establecida para coordinar el plan de recuperación proporcionará un informe a intervalos periódicos (cada tres o seis meses) indicando lo que se ha logrado en términos de acciones nacionales e internacionales, identificadas como prioritarias en el plan. Este documento se utilizará después como base para reuniones periódicas entre las autoridades nacionales y sus asociados internacionales a fin de examinar cuáles son los ámbitos en los que hay desviaciones o riesgo de desviaciones y ajustar los resultados en consecuencia. Normalmente se harán ajustes más importantes en las prioridades anualmente y se alinearán con el ciclo periódico de planificación y elaboración de presupuestos del gobierno.

IV Secciones de orientación específica



Los asociados valoran, mediante conversaciones con las autoridades nacionales competentes y otras partes interesadas del país, sus intereses y compromiso con la realización de una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz antes de tomar la decisión sobre la conveniencia de seguir adelante.

IMPLICACIÓN E INCLUSIÓN DE LOS ACTORES NACIONALES

87. *¿En qué consisten?* La implicación e inclusión de los actores nacionales son esenciales para la eficacia del proceso de RPBA y para la ejecución de las estrategias descritas en la misma. La forma más directa y efectiva de fomentar la implicación es velar para que los procesos de RPBA sean liderados por el país en cuestión y estén diseñados para apoyar/utilizar los procesos nacionales (una evaluación de la fragilidad, un plan nacional de recuperación y consolidación de la paz) empleando o creando los sistemas y capacidades nacionales necesarios para hacerlo como parte integrante del proceso.
88. No obstante, en función del contexto, es posible emplear diferentes tácticas para garantizar la implicación y la inclusión. Esto incide en el proceso, en la metodología y en el tipo y niveles de recursos (incluidas las capacidades, los conocimientos especializados y los recursos financieros) que deben ponerse a disposición de la RPBA.
89. Entre las consideraciones que deben tenerse en cuenta desde el principio del proceso y a lo largo del mismo se incluyen la legitimidad y capacidad reales o percibidas (inclusive la presencia en el territorio) de las autoridades del país y de otros actores nacionales interesados. La sensibilidad del proceso político o de paz en curso también determinará el modo en que los actores nacionales participan en el proceso de evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz.
90. *¿Cómo se consiguen?* Durante las etapas iniciales del proceso de la RPBA, los asociados deben establecer y valorar la legitimidad, las capacidades y la eficacia de las partes interesadas y las instituciones nacionales, así como sus intereses, y las oportunidades existentes para su participación. La mayor parte de este trabajo debe realizarse mediante deliberaciones oficiosas durante la fase de evaluación previa y durante la misión de determinación del alcance. Se señalarán opciones para garantizar que se logre el máximo grado de implicación e inclusión posible, habida cuenta del contexto. Al hacerlo, los asociados también deben tomar en consideración aspectos tales como el acceso y la seguridad del personal nacional e internacional, entre otros.
91. Siempre que sea posible para garantizar la máxima implicación e inclusión de todas las partes interesadas nacionales (especialmente de las mujeres, los jóvenes, los actores no estatales y las comunidades más afectadas por el conflicto), se debe procurar alcanzar estos objetivos a través de medidas prácticas y en momentos clave del transcurso del proceso:
 - **Evaluación previa:** los asociados valoran, mediante conversaciones con las autoridades nacionales competentes y otras partes interesadas del país, sus intereses y compromiso con la realización de una RPBA antes de tomar la decisión sobre la conveniencia de seguir adelante. Quienes efectúen la evaluación previa también deberán tener en cuenta toda la información disponible que les permita valorar su legitimidad, capacidad y eficacia. Partiendo de estas conversaciones oficiosas y de una identificación inicial de los interlocutores, los asociados continuarán las consultas

con las partes interesadas nacionales durante la misión de determinación del alcance. Las consultas deben organizarse a nivel nacional y subnacional. La misión de determinación del alcance es un momento clave para comunicarse con los actores no estatales a nivel nacional y subnacional. Durante la misión de determinación del alcance, una de las tareas más importantes de los altos representantes será evaluar la coyuntura política. En la nota conceptual de la misión de determinación del alcance se presentan alternativas claras para garantizar la implicación e inclusión de las principales partes interesadas nacionales, y dichas opciones permitirán fundamentar la decisión de proseguir con una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz y establecer qué tipo de proceso se requiere.

- **Evaluación, establecimiento de prioridades, planificación:** entre las diversas maneras de asegurar la implicación y la inclusión en esta etapa del proceso de la RPBA se encuentran: constituir o proporcionar capacidades a un mecanismo nacional que dirija la totalidad o parte de la evaluación; velar para que los representantes de los organismos nacionales y entidades no estatales pertinentes formen parte del mecanismo de gobernanza y ejecución; garantizar que se incluya a estos representantes en los equipos de evaluación; recurrir ampliamente a los conocimientos especializados nacionales, incluidos los niveles más altos y locales, y emplear los servicios de expertos regionales. Deben dedicarse tiempo y recursos suficientes que dejen margen para realizar amplias consultas durante los trabajos de evaluación de campo y durante el proceso de establecimiento de prioridades, una vez completada la evaluación de campo y elaborado el plan de recuperación y consolidación de la paz. Además de las consultas convencionales (talleres), existen otros métodos para recabar las opiniones de las partes interesadas nacionales tales como las encuestas de percepción y el uso de medios de comunicación tradicionales y redes sociales (véase la figura 16). Estos métodos en primer lugar deben basarse en los procesos de participación de la sociedad civil o la comunidad existentes y en los vigentes mecanismos de responsabilidad social más amplios, y deben hacer todo lo posible por incluir a aquellos más difíciles de alcanzar (por ejemplo, a través de mecanismos establecidos en la respuesta humanitaria).

Figura 16 Malí – Misión de Evaluación Conjunta

El objetivo de la Misión de Evaluación Conjunta en el norte de Malí (Mission d'Evaluation Conjointe, MIEC, 2015-16) fue identificar las necesidades y las prioridades, así como los costes conexos, para garantizar una recuperación rápida, hacer frente a la pobreza y promover el desarrollo a fin de asegurar que estas regiones alcancen el mismo nivel de desarrollo que el resto del país en los próximos 15 años. La evaluación también incluyó un examen de los mecanismos de ejecución, financiación y control necesarios para garantizar que las diferentes actividades definidas puedan ser puestas en práctica en el entorno operacional actual, que presenta un alto nivel de riesgo.

La Misión de Evaluación Conjunta organizó la información disponible en quince notas temáticas; incluyendo en cada una un análisis de la situación, una matriz de los resultados esperados para el período de transición previsto y una descripción de las principales actividades por realizar.

Al mismo tiempo, las prioridades relacionadas con la seguridad, la paz, la estabilidad y el desarrollo se evaluaron desde la perspectiva de las poblaciones del norte de Malí mediante cuatro encuestas de percepción que se centraron en los hogares, las autoridades administrativas, los centros sanitarios, los grupos de desplazados y los refugiados.

Por último, en Bamako se celebraron consultas con representantes de las autoridades locales y de la sociedad civil de las tres regiones analizadas, así como del Gobierno y de otras partes interesadas, con objeto de seguir estableciendo las prioridades de las medidas propuestas.

- **Validación y finalización:** en esta etapa, será importante que todas las partes interesadas nacionales pertinentes corroboren oficialmente su conformidad con el plan de recuperación y consolidación de la paz que se desprenda de la evaluación; así como, con los mecanismos de ejecución y financiación propuestos para su puesta en marcha, control y valoración.
92. La capacidad para colaborar con los actores no estatales depende de diversas cuestiones, tales como:
- De su relación con las autoridades nacionales (negociaciones en curso de alto el fuego o de paz).
 - De cómo son percibidos por la población.
 - De si existe algún impedimento legal o político para las tres organizaciones asociadas en lo que respecta a su colaboración con los actores no estatales.
 - De las cuestiones relacionadas con el acceso.
93. Puede ser necesario llevar a cabo RPBA en aquellos casos en los que la poca capacidad o la escasa legitimidad provocadas por el conflicto hayan dificultado la implicación e inclusión de los actores nacionales. Cuando, en este contexto, se toma la decisión de proseguir con la realización de una RPBA, estas son las opciones existentes:
- **Poca capacidad:** la integración de medidas para la creación de capacidad durante todo el proceso, incluso mediante la dotación de personal y conocimientos especializados adicionales. Puede resultar útil emplear servicios de expertos a nivel regional.
 - **Escasa legitimidad:** el aumento del componente de consulta de la RPBA; el incremento al máximo del trabajo en los niveles subnacional y local, y la utilización de metodologías que incluyan el uso extensivo de encuestas de percepción, comentarios de los beneficiarios y redes sociales; el trabajo con y por conducto de la diáspora.

INTEGRACIÓN DE LA SENSIBILIDAD ANTE LOS CONFLICTOS EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE LA RECUPERACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

94. Las RPBA se realizan en situaciones políticas complejas e impugnadas. Aun cuando la violencia armada disminuya considerablemente o llegue a su fin, los factores que subyacen a los estallidos de violencia, así como los efectos heredados de la violencia reciente, con frecuencia continúan siendo muy delicados. Los riesgos de que se reproduzca un conflicto violento en estos contextos son extremadamente elevados y, por consiguiente, toda participación externa en estos escenarios se expone a verse afectada por el conflicto y tendrá repercusiones (tanto positivas como negativas) en la dinámica del conflicto y en las perspectivas de lograr la seguridad humana, una recuperación sostenible y la paz. Por lo tanto, incumbe a todas las partes interesadas adoptar y promover un planteamiento «sensible ante los conflictos» a través de las RPBA.
95. Para iniciar y prolongar en el tiempo un enfoque sensible ante los conflictos es necesario contar con un buen análisis. La sensibilidad ante los conflictos puede definirse como:
- Garantizar que se tiene un conocimiento en profundidad del contexto. Comprender la posible interacción entre cualquier actuación o intervención prevista y el contexto: cómo afectarán las intervenciones al contexto, cómo afectará el contexto a las intervenciones.
 - Diseñar/revisar/adaptar las intervenciones previstas con el fin de reducir al mínimo las repercusiones negativas y maximizar las repercusiones positivas en el conflicto y en la paz.

96. La sensibilidad ante los conflictos debe aplicarse a un nivel estratégico: en relación con el planteamiento general de la recuperación y la consolidación de la paz; a través de intervenciones específicas de consolidación de la paz; en todos los aspectos de la planificación y ejecución de la evaluación y la intervención, en todos los sectores y temas transversales, incluidos aquellos que parezcan tener escasa relevancia para las cuestiones relativas al conflicto y aquellos que se supongan puramente positivos por su naturaleza (véase la figura 2 para obtener más información).

Metodología de análisis de los conflictos

97. La Unión Europea, el Banco Mundial y las Naciones Unidas cuentan con metodologías para emprender evaluaciones de los conflictos y la fragilidad y ya han participado en procesos de análisis conjuntos. En todos los casos, el enfoque del análisis debe adaptarse a la medida del contexto y la finalidad específicos, y a la vez seguir el marco general:
- i. **Revisión del contexto** en el que surge el conflicto. Esto incluye una descripción del entorno geográfico, los principales elementos políticos y económicos, la historia del conflicto y sus efectos, así como la coyuntura legal y política. La bibliografía existente, la experiencia adquirida y las evaluaciones pueden señalar las lagunas de conocimiento que deben colmarse para poder entender el contexto.
 - ii. **Análisis de las (posibles) causas del conflicto** y la inseguridad, haciendo una distinción entre **causas estructurales** tales como las tendencias subyacentes y los factores impulsores históricos, las **causas directas** y los **desencadenantes** inmediatos de los conflictos violentos. Deben tenerse en cuenta las causas, motivos y desencadenantes internos procedentes del Estado-nación, así como las causas, los motivos y desencadenantes externos que agudizan los factores de carácter interno. Concretamente, entre los desencadenantes se podrían incluir las convulsiones económicas externas (de los precios o financieras). Cuando proceda, el análisis debe tomar en consideración los factores que facilitan la radicalización y que contribuyen a la vulnerabilidad al extremismo violento. Los análisis de las causas de los conflictos deben asimismo complementarse con un análisis de los **factores que proporcionan capacidad de resistencia** frente a los conflictos violentos y el extremismo.
 - iii. **Análisis de los actores** en el conflicto (a nivel local, subnacional, nacional, transfronterizo, regional e internacional) y de sus intereses, objetivos, posturas, capacidades, resiliencia y relaciones. Se entenderá por actores todas aquellas personas, categorías de personas, organizaciones y coaliciones de diferentes actores y organizaciones que resulte pertinente. Debe integrarse una perspectiva de género en todo el análisis.
 - iv. **Análisis de la dinámica del conflicto**, incluyendo información exhaustiva de las interacciones entre el contexto, las causas y los actores, la distribución de la violencia, su naturaleza y sus factores desencadenantes. Este análisis debe complementarse con otro que examine cuáles son las consecuencias de la violencia armada que, con el tiempo, pueden convertirse en factores de perpetuación del conflicto.
 - v. **Descripción** de los escenarios posibles. Esto conlleva tener en cuenta las posibles futuras perspectivas de conflicto y paz, así como la probabilidad de que ocurran. Los «momentos desencadenantes» en un futuro próximo, tales como las elecciones, las disputas estacionales entre pueblos agrícolas y ganaderos y los indicadores que demuestren que estos sucesos pueden desencadenar violencia o conflictos.
 - vi. **Identificar las principales carencias, las lecciones fundamentales y las buenas prácticas, las opciones y unas estrategias realistas para actuar con sensibilidad ante los conflictos** con objeto de dar respuesta a los mismos y a las situaciones de inseguridad. Garantizar que las prioridades de recuperación y consolidación de la paz se aplican haciendo especial énfasis en: reducir

al mínimo el riesgo de contribuir involuntariamente al conflicto (sensibilidad ante los conflictos) y a la inseguridad; reconocer la necesidad de un esfuerzo coordinado; efectuar actualizaciones periódicas del análisis del conflicto debido al carácter sumamente dinámico de las situaciones de conflicto y posteriores a los mismos.

REALIZACIÓN DE ANÁLISIS DE GÉNERO

98. Los análisis de género¹⁰ son un componente fundamental para garantizar que las evaluaciones tengan en cuenta las diferentes necesidades, papeles, beneficios, repercusiones, riesgos y acceso a/o control sobre los recursos de los hombres y las mujeres. También incluyen consideraciones de categorías confluyentes relativas a la identidad, tales como la edad, la situación social, el origen étnico, el estado civil, etc., para evitar reforzar los desequilibrios existentes. Este enfoque contribuye a asegurar que se tomen medidas apropiadas para abordar estos desequilibrios y para avanzar en la igualdad de género.
99. Los análisis de género pueden revelar los vínculos entre las desigualdades en diferentes niveles sociales y la posible dinámica del conflicto, así como los factores inmediatos o intermedios relacionados con un conflicto (p. ej., la violencia de género). Ayudan a garantizar que las mujeres y los hombres tengan igualdad de oportunidades para participar, contribuir y beneficiarse de las intervenciones y pueden proporcionar enfoques concretos para encarar las desigualdades de género e indicar estrategias que potencien el empoderamiento de las mujeres.
100. Las conclusiones de los análisis de género participativos deben incorporarse íntegramente en la RPBA . También es importante estudiar la posibilidad de incluir a un experto en género (con conocimientos especializados en cuestiones de género y/o en sectores específicos y de la región o país) como parte del equipo de evaluación para que lleve a cabo el análisis de género.
101. Para fundamentar el análisis debe utilizarse un examen de los datos desglosados por sexo y edad, estadísticas nacionales sobre género, encuestas sobre el uso del tiempo, planes de acción nacionales y datos cualitativos generados a través de investigaciones políticas y académicas y de evaluaciones de la participación. En el análisis debe incluirse la información obtenida en las consultas y entrevistas celebradas con las partes interesadas.

GENERACIÓN DE SINERGIAS Y COMPLEMENTARIEDADES

102. *¿En qué consiste?* La justificación principal para llevar a cabo una RPBA es que proporciona un marco común y unificado para identificar y acordar las prioridades clave en materia de recuperación y consolidación de la paz. No obstante, estas evaluaciones se realizan en contextos donde otras evaluaciones y procesos de planificación, individuales o conjuntos, ya existen o están siendo realizados por asociados nacionales e internacionales.
103. La generación de sinergias y complementariedades supone tomar con prontitud una decisión estratégica sobre si es necesario efectuar una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz. No debe realizarse una evaluación de este tipo si ya existen una evaluación nacional (p. ej., una evaluación de la fragilidad) y un proceso de planificación (p. ej., Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y son lo suficientemente apropiados (integrales, estratégicos, clasificados por prioridades, centrados en la consolidación de la paz, actualizados, con base empírica, basados en extensas consultas, integradores, etc.) para garantizar una eficiente recuperación y consolidación de la paz.

¹⁰Las normas descritas en esta sección se basan en la nota orientativa «Cómo llevar a cabo un análisis de género» del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016).

104. Si se lleva a cabo una RPBA, la creación de sinergias y complementariedades significa garantizar que el proceso de dicha evaluación se base en otros procesos clave y los complemente y que, siempre que sea posible, ofrezca productos conjuntos.
105. *¿Cuándo y cómo se realiza?* La mejor manera de generar sinergias y complementariedades es trabajar bajo la dirección de las autoridades del país y en apoyo de un proceso de recuperación y consolidación de la paz nacional. Sin embargo, dependiendo del contexto, pueden existir diferentes formas realistas de crear sinergias, desde el intercambio básico de información y datos, hasta el acuerdo en utilizar una RPBA como principal vehículo para valorar y abordar una gran variedad de necesidades y prioridades (derechos humanos, por ejemplo).
106. Las sinergias y complementariedades deben crearse una vez definidos el ámbito de aplicación, los objetivos y la metodología de la RPBA. Deben adoptarse disposiciones concretas para garantizar que existan unos vínculos institucionales estrechos entre los diferentes procesos de evaluación y planificación, incluso en el nivel del personal directivo, así como en los mecanismos de gestión y ejecución, a través del intercambio de información, la racionalización de la recogida de datos, asegurando la continuidad del personal entre las misiones de evaluación, etc. Esto debe garantizarse durante todo el proceso, ya que en las distintas etapas de la RPBA pueden ser posibles o necesarias sinergias diferentes.
107. *¿Sinergias con qué?* Como práctica normalizada, para que los procesos y resultados de una RPBA sean eficaces deben impulsar una mayor coherencia en todas las **iniciativas humanitarias, de paz y seguridad, políticas y de desarrollo**. A continuación, se indican los procesos clave que deben tenerse en cuenta:
- Evaluaciones bajo una dirección nacional, p. ej., evaluaciones socioeconómicas, evaluaciones de fragilidad del *New Deal*, etc.
 - Evaluaciones (como el Panorama General de las Necesidades Humanitarias) y planes humanitarios (Plan de Respuesta Humanitaria).
 - Evaluaciones de los derechos humanos.
 - Evaluaciones de las necesidades pos desastre.
 - Evaluaciones y planificación estratégicas de las Naciones Unidas en las misiones integradas de dicha organización.
 - Evaluaciones de elecciones de las Naciones Unidas.
 - Análisis del conflicto, la economía política y el riesgo pertinentes llevados a cabo por diversos actores.
 - Procesos de evaluación y planificación del desarrollo tradicionales (p. ej., pobreza y medios de subsistencia, evaluaciones comunes para los países del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, estrategias para el país), incluidas evaluaciones sectoriales e individuales realizadas por los organismos para diseñar sus propias estrategias, programas, proyectos y cartera de financiación nacionales.

