

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 24-26 de mayo de 2004

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 5 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.A/2004/5-B
13 mayo 2004
ORIGINAL: INGLÉS

TRANSICIÓN DEL SOCORRO AL DESARROLLO

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Jefe del Servicio de Seguridad Alimentaria, Redes de Protección Social y Socorro (PSPP): Sr. A. Jury tel.: 066513-2601

Analista de Políticas, PSPP: Sra. A. Hoskins tel.: 066513-2494

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



RESUMEN

Se ha estimado que el 40% de los países que salen de un conflicto vuelve a caer en otro; en África, la proporción es del 60%. La asistencia puede ayudar a los países en la transición del conflicto a la paz, pero es fundamental contar con una estrategia coherente que una a los agentes que toman parte en los diversos aspectos del proceso de transición. Los mecanismos vigentes para la elaboración de enfoques coordinados han registrado cierto éxito, por lo que deben fortalecerse.

En vista de lo señalado, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) y el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios (ECHA) establecieron un Grupo de trabajo conjunto sobre el proceso de transición, presidido por la Sra. Carol Bellamy, Directora Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, para adoptar medidas encaminadas a mejorar la intervención del sistema de las Naciones Unidas en situaciones de transición. En el informe del Grupo de trabajo se indican cuestiones que suscitan consenso y se formulan recomendaciones de acción ulterior. El informe se examinó en enero de 2004 en una reunión de alto nivel del Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, tras lo cual se presentó al Secretario General. El PMA ha participado en la totalidad del proceso y hace suyas las conclusiones del informe. El examen por la Junta de las principales conclusiones servirá de base a la participación del PMA en las actividades complementarias, comprendido el debate en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, previsto para julio de 2004.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta toma nota de la comunicación de la Secretaría (WFP/EB.A/2004/5-B) relativa al informe final del Grupo de trabajo sobre el proceso de transición del UNDG y el ECHA e insta al PMA a que siga participando en el proceso y mantenga a la Junta informada de su evolución.

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



INTRODUCCIÓN

1. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) y el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios (ECHA) establecieron un Grupo de trabajo conjunto sobre el proceso de transición en atención a dos conjuntos de orientaciones de política que figuraban: i) en la resolución E/2002/32 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC); y ii) en la Medida 14 del Informe del Secretario General (A/57/387/2002). En la resolución del ECOSOC se exhorta al sistema de las Naciones Unidas a “abordar la brecha de planificación financiera y estratégica entre las actividades de socorro y las de desarrollo en el contexto de los desastres naturales y las emergencias complejas” y a seguir fortaleciendo “el procedimiento de llamamientos unificados como instrumento de coordinación y planificación estratégica para la prestación de asistencia humanitaria y la transición del socorro al desarrollo”. En la Medida 14 se exhorta al UNGD a elaborar “un plan de acción para promover la eficacia de la presencia de la Organización en los países en desarrollo” y se “incluyen medidas tales como ... instrumentos de planificación integrada, presupuestación y movilización de recursos para los países que están saliendo de un conflicto”.
2. El impulso derivado del proceso “Brahimi” también resultó útil al Grupo de trabajo en lo que se refiere a la aplicación de las recomendaciones contenidas en el “Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas” (A/55/305-S/2000/809), relativas a la transición en el contexto de las misiones integradas de las Naciones Unidas. Asimismo, debía examinarse con más detenimiento la adopción por los equipos de las Naciones Unidas en los países (UNCT) de enfoques y procedimientos de llamamientos híbridos o especiales en respuesta a las distintas situaciones de transición, en busca de métodos que promovieran la regularidad y la coherencia del planteamiento adoptado por las organizaciones de las Naciones Unidas.
3. El grupo inauguró su labor en noviembre de 2002 bajo la presidencia de la Sra. Carol Bellamy, Directora Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El PMA participó en el Grupo de trabajo enviando un funcionario superior para que dirigiera las tareas de redacción y entrevistando a personal directivo superior de los ocho estudios de casos seleccionados. El Director Ejecutivo participó en la reunión conjunta de alto nivel del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (ECPS), el ECHA y el UNGD, celebrada el 29 de enero de 2004 para examinar el informe del Grupo de trabajo antes de presentarlo al Secretario General.
4. La Junta Ejecutiva se ha mostrado interesada en el Grupo de trabajo desde el principio; la Secretaría ha pedido a la Junta en varias ocasiones que la mantenga informada de la marcha de los trabajos. La cuestión se examinó asimismo en el período de sesiones conjunto de las juntas ejecutivas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el UNICEF y el PMA, celebrado en junio de 2003. En el primer período de sesiones ordinario de 2004, la Secretaría presentó una breve exposición oficiosa sobre la transición, al término de la cual la Junta pidió a la Secretaría que en su período de sesiones anual de 2004 le presentase el informe final del Grupo de trabajo para examinarlo. En el presente documento se resume el informe y se aclaran las próximas medidas que han de adoptarse. El ECOSOC examinará el informe completo en un período de sesiones extraordinario previsto para el 12 de julio de 2004. En el momento actual el informe sólo está disponible en inglés; en el período de sesiones anual de 2004 se pondrá a disposición de la Junta, pero ya puede consultarse en la página Web del UNGD.



RESUMEN DEL INFORME SOBRE LA TRANSICIÓN

5. El Grupo de trabajo sobre el proceso de transición del UNDG/ECHA constaba de 22 miembros, comprendidos los organismos integrantes del ECHA y el ECPS, el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y la Secretaría del Comité Permanente entre Organismos (IASC). El Banco Mundial, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y varias organizaciones no gubernamentales (ONG) aportaron valiosas contribuciones a la labor del Grupo de trabajo.
6. Los objetivos del Grupo de trabajo se definieron como sigue:
 - determinar los conceptos y características fundamentales de la transición del conflicto a la paz y establecer los elementos estructurales de la respuesta de las Naciones Unidas;
 - determinar el carácter de las principales “brechas” existentes (en los planos financiero, conceptual, organizativo y normativo), que limitan la capacidad de los equipos de las Naciones Unidas en los países para intervenir con efectividad ante situaciones de transición;
 - determinar el éxito y la innovación registrados en la organización de la respuesta de los UNCT a las situaciones de transición;
 - determinar el modo de fortalecer los procedimientos, mecanismos e instrumentos vigentes para garantizar la integración y la coherencia del apoyo y la orientación facilitados por la Sede a los UNCT;
 - proponer medidas encaminadas a facilitar la puntualidad en las consultas y la concertación entre el UNDG y el ECHA con respecto a la orientación que la Sede proporciona a los UNCT en circunstancias críticas de los procesos de transición y a fortalecer la capacidad de los UNCT de responder a las dificultades que plantea la gestión de la transición; y
 - contribuir a aclarar la función que cumplen las Naciones Unidas en las situaciones de transición en relación con otros agentes destacados.
7. El Grupo de trabajo estudió las situaciones de transición del conflicto a la paz centrándose en ocho casos específicos para basar su labor en circunstancias concretas sobre el terreno: el Afganistán, Angola, la región de los Grandes Lagos (Burundi, la República Democrática del Congo, Rwanda y Tanzania), Sierra Leona, Sri Lanka, Tayikistán y Timor Oriental. Estas zonas se eligieron porque representan distintos tipos de transición del conflicto a la paz y distintas maneras en que las Naciones Unidas organizan su respuesta. El Grupo de trabajo preparó un marco analítico para orientar el estudio basándose en las investigaciones disponibles y en los resultados de los estudios de casos, para los cuales se habían realizado entrevistas y encuestas detalladas. Se organizaron sesiones informativas dirigidas al Grupo de trabajo de enlace humanitario, el G-77, donantes concretos y el Banco Mundial y se celebraron debates en el IASC, el ECOSOC, el ECHA y el UNDG.
8. Entre los aspectos más destacados del informe cabe señalar el consenso alcanzado en relación con lo siguiente:
 - se formuló una definición de trabajo de transición: “En las Naciones Unidas se entiende por transición el período de una crisis en el que la asistencia externa es imprescindible para respaldar o consolidar cesaciones de fuego o procesos de paz todavía endebles contribuyendo a la creación de las condiciones necesarias para garantizar la estabilidad política, la seguridad, la justicia y la equidad social.” Así



pues, la consolidación de la paz es el punto de intersección de las actividades de las Naciones Unidas en el marco de una transición.

- Aunque antes se consideraba que los procesos de transición constituían esencialmente una *secuencia* o un *continuo* que iba del socorro al desarrollo o incluso del conflicto a la paz, actualmente se entiende cada vez más que estas facetas existen de forma simultánea, con distintos grados de intensidad, susceptibilidad a la involución y oportunidad. En consecuencia, la planificación en situaciones de transición debe prever la posibilidad de que las cosas empeoren antes de mejorar. Han de planificarse los imprevistos de ese tipo y sus repercusiones en la seguridad con vistas a prevenir o paliar la reanudación del conflicto y proteger a los civiles y al personal. Para ello, la respuesta operacional de las Naciones Unidas y las decisiones sobre financiación adoptadas por los donantes deben conllevar cierta flexibilidad.
- La promoción del sentimiento de identificación nacional, en el plano de la administración central o de las comunidades, con los procesos de transición —lo cual comprende el empleo de la capacitación—, es un ingrediente fundamental del éxito de la transición. No obstante, el ritmo al que un gobierno se pone al frente de un proceso de transición podrá verse afectado a veces por su capacidad o su voluntad de respetar los principios humanitarios y la legislación sobre derechos humanos. En tales casos, las Naciones Unidas deben hacer valer su autoridad moral y mantenerse al frente de la respuesta humanitaria.
- Es imprescindible que, en el marco de un conflicto, todos los agentes del sistema de las Naciones Unidas adopten una estrategia coherente única que genere *sinergias* políticas y operacionales, si bien no es obligatorio que la estrategia conlleve la *integración* operacional de los agentes del sistema de las Naciones Unidas. La elaboración de esta estrategia debe orientarse en función de la situación sobre el terreno, desde la fase de concepción hasta la de aplicación.
- Tal estrategia ha de basarse en un análisis contextual conjunto, una evaluación de las necesidades en la totalidad del sistema y una determinación clara de la posible función de las Naciones Unidas.
- Para facilitar esas estrategias es necesario disponer de una orientación práctica que se aplique de forma sistemática. Esta orientación contribuye a garantizar que se formulen preguntas adecuadas y se responda a las mismas en el momento debido con vistas a entender la singularidad de cada situación de transición y a formular una respuesta consonante.
- En la Sede ha de establecerse un mecanismo integrado por las secretarías del UNDG, el ECHA y el ECPS para garantizar la coherencia y la puntualidad continuas del apoyo de la Sede a los equipos de las Naciones Unidas en los países.
- Puede que la financiación adecuada y puntual de la respuesta de las Naciones Unidas a las situaciones de transición, con inclusión de la financiación mediante el presupuesto ordinario, exija en determinadas circunstancias el establecimiento de un servicio común específico de financiación plurianual.
- Ha de mantenerse el diálogo con los Estados miembros en relación con la transición y sus políticas con vistas a perfilar una visión y un enfoque comunes. En 2004 habrá que establecer foros para celebrar ese diálogo con los donantes y con el G-77.



PLAN DE APLICACIÓN

9. El Grupo de trabajo partió de estas recomendaciones y este consenso para preparar un plan de aplicación que incluyese los principales elementos de un análisis común de la transición, la divulgación del informe para suscitar el debate y el establecimiento de grupos de trabajo de nivel superior con vistas a: i) elaborar orientación práctica y facilitar su aplicación sistemática en el marco de la transición en situaciones posteriores a un conflicto; ii) examinar las situaciones de transición, posibles o efectivas, para identificar las necesidades de apoyo de los UNCT y las cuestiones a las que los comités ejecutivos deben prestar atención; y iii) diseñar y proponer al ECHA, el ECPS y el UNDG un mecanismo plurianual de movilización de recursos que se pueda utilizar en determinadas situaciones de transición. Se encargó a la Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) que adoptaran medidas para reforzar los mecanismos de coordinación disponibles en los países para las situaciones de transición.
10. La Vicesecretaria General hizo suyo el informe en enero de 2004, subrayando que: i) el plan de aplicación ha de dar prioridad al establecimiento de un marco de planificación común; ii) debe fortalecerse la capacidad de apoyo a los coordinadores residentes; y iii) debe crearse un instrumento plurianual de movilización de recursos para garantizar los fondos necesarios en las situaciones de transición. También puso de relieve la necesidad de determinar esferas de mayor armonización entre los procedimientos administrativos y financieros de los organismos de las Naciones Unidas en lo que se refiere al traspaso de responsabilidades en las situaciones de transición.
11. En el curso de las labores del Grupo de trabajo, el PMA insistió en la importancia de coordinar las situaciones de transición en el plano nacional y centrar los esfuerzos de la Sede en la prestación del apoyo necesario. En este sentido, y habida cuenta de sus puntos fuertes y de sus capacidades, la participación del Programa en las actividades complementarias se ha centrado en la elaboración de orientación e instrumentos prácticos para ayudar a los UNCT en siete esferas: i) orientación con respecto a las definiciones de trabajo acordadas en relación con la transición; ii) orientación con respecto a los criterios y puntos de referencia para determinar si los conflictos ofrecen posibilidades de consolidar la paz; iii) un método que permita el análisis contextual conjunto; iv) una metodología común para evaluar las necesidades en las situaciones de transición; v) orientación con respecto a la ventaja comparativa del sistema de las Naciones Unidas en las transiciones y a la determinación de la función óptima de las Naciones Unidas en cada transición en particular; vi) orientación con respecto a los elementos principales de una estrategia coherente y a la relación entre esa estrategia y el Plan común de acción humanitaria, el procedimiento de llamamientos unificados, la evaluación común del país (CCA), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP); y vii) un marco de seguimiento de la aplicación de las estrategias coherentes y de evaluación de su impacto.
12. La orientación y los instrumentos se han elaborado de forma simultánea en las siete esferas; sin embargo, no es seguro que toda la labor pueda estar ultimada para junio de 2004. El PMA utilizará la orientación y los instrumentos resultantes para revisar la orientación de su programa y ajustará sus metodologías de evaluación en situaciones de transición, según proceda.
13. Mediante su oficina en Nueva York, el PMA se propone también participar como miembro central del Grupo de trabajo de nivel superior que se establezca para supervisar las situaciones de transición, posibles o efectivas.



14. El ECOSOC examinará la cuestión de la transición en julio de 2004 en el marco de un período de sesiones extraordinario que combinará su serie de sesiones dedicada a las actividades humanitarias y la dedicada a las actividades operacionales. El informe del Grupo de trabajo servirá de base para el período de sesiones. La estructura de los debates todavía se encuentra en fase de estudio, pero es probable que se centre en la respuesta de las Naciones Unidas a la transición, las dificultades que plantean la planificación y la gestión de la transición sobre el terreno, y la movilización de recursos. La Secretaría participará junto con sus organismos asociados en las actividades complementarias teniendo presente las observaciones formuladas por la Junta sobre este documento.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

CCA	Evaluación común del país
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ECPS	Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad
ECHA	Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios
IASC	Comité Permanente entre Organismos
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ONG	Organización no gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNCT	Equipo de las Naciones Unidas en el país
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

