

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 3-6 de junio de 2013

OTROS ASUNTOS

Tema 13 del programa

INFORME RELATIVO A LA VISITA CONJUNTA SOBRE EL TERRENO DE LAS JUNTAS EJECUTIVAS DEL PNUD/UNFPA/UNOPS, EL UNICEF, ONU-MUJERES Y EL PMA A BANGKOK, TAILANDIA Y LA REPÚBLICA DE LA UNIÓN DE MYANMAR

*Para información**

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.A/2013/13/Rev.1

DP/FPA/OPS-ICEF-UNW-WFP/2013/CRP.1/Rev.1

23 mayo 2013

ORIGINAL: INGLÉS

* De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno, aprobadas en el período de sesiones anual y el tercer período de sesiones ordinario de 2000, los temas presentados a título informativo no se someterán a debate a menos que los miembros de la Junta lo pidan expresamente antes de la reunión y que la Presidencia dé el visto bueno a la petición, por considerar que es oportuno que la Junta dedique a ello parte de su tiempo.

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.

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

Secretaria de la Junta Ejecutiva, PGB* Sra. E. Joergensen Tel.: 066513-2603

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645/2558).

* Dirección de la Secretaría de la Junta Ejecutiva



Distr.: General
22 de abril de 2013

Original: Inglés

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

Junta Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer

Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos

Junta Ejecutiva del PNUD, el UNFPA y la UNOPS
Período de sesiones anual de 2013
3 a 14 de junio de 2013, Nueva York
Temas 17 (PNUD y UNFPA) del programa provisional

Junta Ejecutiva del UNICEF
Período de sesiones anual de 2013
18 a 21 de junio de 2013, Nueva York
Tema 14 del programa provisional

Junta Ejecutiva de ONU-Mujeres
Período de sesiones anual de 2013
25 a 27 de junio de 2013, Nueva York
Tema 5 del programa provisional

Junta Ejecutiva del PMA
Período de sesiones anual de 2013
3 a 6 de junio de 2013, Roma
Tema 13 del programa provisional

Informe de la visita conjunta sobre el terreno de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA/UNOPS, el UNICEF, ONU-Mujeres y el PMA a Bangkok, Tailandia y la República de la Unión de Myanmar del 7 al 18 de marzo de 2013

I. Introducción

1. Una delegación de 23 miembros de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA/UNOPS, el UNICEF, el PMA y ONU-Mujeres llevó a cabo una visita conjunta sobre el terreno a Bangkok, Tailandia y Myanmar, del 7 al 18 de marzo de 2013. La finalidad de la visita era dar a los miembros de las Juntas Ejecutivas la posibilidad de comprender mejor en qué medida y de qué manera los organismos de las Naciones Unidas planteaban su compromiso con Myanmar país en este momento crítico de su transición, y contribuían a que el país aplicara sus prioridades nacionales, a saber: conseguir un desarrollo sostenible, alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y hacer frente a los retos con que se enfrentaba el país. La delegación examinó asimismo la función y el papel del Equipo Regional de las Naciones Unidas con sede en Bangkok en el apoyo a los equipos de las Naciones Unidas en los países y a los gobiernos nacionales en la región de Asia y el Pacífico. La visita sobre el terreno dio a la delegación una oportunidad concreta de conocer los problemas operacionales a los que se enfrentaba el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, sobre todo en relación con la aplicación de la resolución 67/226 sobre la Revisión cuatrienal amplia de la

política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

2. Myanmar, un país clasificado entre los menos adelantados, fue seleccionado para la visita sobre el terreno debido a las oportunidades y los problemas excepcionales que presentaba el país en las esferas del desarrollo y la ayuda humanitaria en un período de reformas rápidas y sustanciales de orden político, socioeconómico y relativas al sector público. El Gobierno de Myanmar está haciendo lo posible por alcanzar los ODM y mejorar la vida de su población. Las Naciones Unidas tienen un papel importante que desempeñar en la prestación de un apoyo coherente y eficaz al Gobierno nacional a través de una variedad de programas destinados a la realización de sus prioridades y objetivos, tales como el desarrollo económico y social, la reforma política, el socorro humanitario y la consolidación de la paz después de los conflictos.

3. La delegación visitó, en primer lugar, las sedes regionales de Asia y el Pacífico en Bangkok, Tailandia, donde se reunió con el equipo de directores regionales del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), el grupo de trabajo temático regional sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, y el personal de las oficinas regionales de seis fondos y programas. En Myanmar, se celebraron reuniones con una gama de responsables gubernamentales y parlamentarios, tales como el Vicepresidente, ministros de categoría superior, ministros adjuntos, portavoces de ambas cámaras del Parlamento, parlamentarios, presidentes de tribunal y autoridades estatales y municipales. El grupo se reunió también con representantes de la sociedad civil, asociados bilaterales y multilaterales para el desarrollo, representantes del sector privado y el equipo de las Naciones Unidas en Myanmar, y visitó las respectivas oficinas de las Naciones Unidas en el país.

4. Las visitas a los emplazamientos abarcaron una serie de proyectos de los distintos organismos y de proyectos conjuntos ejecutados en el municipio de Tanlyin (región de Yangon); los municipios de Mandalay, Yezago, Nyaung U y Pakokku (zona seca central); los municipios de Sittwe y Pauktaw (estado de Rakhine); y los municipios de Kalaw, Taunggyi, Nyaung Shwe, y HsiHeng (estado meridional de Shan).

5. Los representantes de las Juntas Ejecutivas expresan su agradecimiento al Gobierno y a la población de Myanmar por la hospitalidad recibida y por la oportunidad que han tenido de aprender de la situación especial de ese país. Extienden su reconocimiento también al equipo de las Naciones Unidas en el país residente en Yangon, y al Equipo Regional del GNUM, en Bangkok, por haber organizado un programa tan amplio y bien preparado y haber tomado todas las disposiciones necesarias.

II. Contexto de desarrollo en Myanmar y en la región de Asia y el Pacífico

6. El contexto del desarrollo en Myanmar y en la región de Asia y el Pacífico Myanmar es un país que se halla en un momento crítico de su historia. Después de las primeras elecciones en 20 años celebradas en 2010 el país ha ido realizando una triple transición —política, económica y social— con iniciativas de reformas rápidas y de amplio espectro llevadas a cabo bajo la administración del Presidente Thein Sein. En 2012, un jalón importante en el proceso de democratización fueron las elecciones parciales parlamentarias celebradas en abril. Como consecuencia de la elección de Aung San Suu Kyi y de otros 42 candidatos de la Liga Nacional para la Democracia, esta organización se transformó en el partido de oposición mayoritario en el Parlamento.

7. La economía sigue liberalizándose mediante, entre otras cosas, la reforma monetaria y la aprobación de una nueva ley sobre inversiones extranjeras; a fines

de 2012 el Presidente anunció una tercera etapa de reformas orientadas decididamente hacia el logro de una buena gobernanza mediante la mejora de la administración pública y la lucha contra la corrupción. En 2012 muchas naciones suprimieron sus regímenes de sanciones contra Myanmar, y el país estaba procurando mejorar sus relaciones diplomáticas y económicas con las otras naciones, particularmente sus vecinos de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).

8. Para marzo de 2013 el Gobierno había logrado el cese de hostilidades con 10 de los 11 grupos armados no estatales del país. Sin embargo, en el estado de Kachin el conflicto proseguía, y graves brotes de violencia sectaria habían comportado violaciones de los derechos humanos y determinado una importante crisis humanitaria en ese estado. Se había establecido un Comité de establecimiento de la paz, que dependía del Presidente y contaba con el apoyo del nuevo Centro de Paz de Myanmar.

9. En un marco de cambios políticos y económicos tan importantes, Myanmar representa un contexto excepcional y complejo de oportunidades y desafíos. El país cuenta con un notable potencial de crecimiento, gracias a su gran variedad de recursos naturales, una base agrícola rica y diversificada, acceso libre al mar y una posición geográfica estratégica situada entre Asia meridional y Asia oriental. Por otro lado, se trata de un crecimiento desigual, caracterizado por una brecha significativa entre la pobreza rural y la urbana y por notables disparidades en materia de desarrollo humano entre los 14 estados y regiones, en particular los afectados por el conflicto. Además, Myanmar está expuesto a desastres naturales y es vulnerable a los efectos del cambio climático. Urge la necesidad de subsanar la falta de datos y estadísticas fiables.

10. El Gobierno está empeñado en cumplir su compromiso de alcanzar los ODM así como las obligaciones asumidas en el marco de instrumentos internacionales, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Para 2015 se ha comprometido a reducir la pobreza del 26% al 16% (aunque estas cifras pueden no ser exactas debido a la falta de datos) y, para 2020, a salir del grupo de países menos adelantados. En enero de 2013, con el apoyo de las Naciones Unidas, celebró el primer Foro sobre la cooperación para el desarrollo de Myanmar, que dio lugar al Acuerdo de Nay Pyi Taw sobre una cooperación eficaz para el desarrollo.

11. En Myanmar las entidades de desarrollo se enfrentan fundamentalmente con una amplia gama de situaciones que plantean desafíos muy diferentes y requieren intervenciones igualmente diferentes. El contexto de las grandes ciudades como Yangon y Mandalay se asemeja al de un país de medianos ingresos, con un crecimiento notable, mientras que muchas zonas rurales reflejan más bien la situación de los países menos adelantados y la necesidad de mejorar las capacidades productivas para superar problemas de orden estructural. Determinadas zonas (particularmente Rakhine y Kachin) siguen caracterizándose por ingentes necesidades de ayuda humanitaria, mientras algunos otros estados están recién saliendo de decenios de conflictos y requieren asistencia para la desmovilización de las tropas y el establecimiento de la paz. Hay, asimismo, zonas del país con niveles extremos de pobreza que necesitan desarrollar sus infraestructuras (sobre todo en las esferas de la energía, el agua y el saneamiento), reducir el riesgo de desastres y desarrollar su capital humano. Esta variedad de contextos que se presentan en Myanmar constituye un problema real para el Gobierno y para los participantes en el desarrollo, como las Naciones Unidas, y pone de relieve la necesidad de una amplia gama de intervenciones estratégicas y selectivas a escala nacional, estatal/regional y municipal.

12. La delegación examinó también el contexto de la región de Asia y el Pacífico, en la que vive aproximadamente el 60% de la población mundial. Aunque se trata de una región diversificada desde el punto de vista cultural,

político y económico, los países que abarca comparten puntos comunes en cuanto a los desafíos que deben atender.

13. La Comisión Regional más grande las Naciones Unidas —la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico— y los organismos y fondos regionales de las Naciones Unidas efectuaron en beneficio de 62 Estados miembros de la región un análisis de algunas cuestiones cruciales orientado a los resultados, les proporcionaron asistencia técnica y contribuyeron al desarrollo de sus capacidades. Además, dentro de la región de Asia y el Pacífico, hay algunos marcos regionales y subregionales que fomentan entre los Estados miembros la cooperación, en especial en la esfera económica. Entre ellos cabe señalar la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico, la ASEAN, la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) y el Foro de las Islas del Pacífico.

III. Observaciones y enseñanzas extraídas acerca del funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

14. Habida cuenta de la complejidad y la evolución del contexto de desarrollo en Myanmar y de las restricciones impuestas anteriormente a los mandatos de algunos organismos de las Naciones Unidas, la delegación constató que los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país estaban trabajando tenazmente y habían realizado muchos progresos en la elaboración de programas de desarrollo, el establecimiento de relaciones de trabajo con el Gobierno y otras partes interesadas, y la prestación de asistencia humanitaria urgente. En un momento en que el Gobierno atraviesa un proceso de reforma, también el equipo de las Naciones Unidas en el país se encuentra en un período de transición ya que, levantadas las sanciones, procede sin restricción alguna a realizar operaciones de desarrollo y de ayuda humanitaria, en constante consulta con el Gobierno y complementando su acción con la de los asociados para el desarrollo, muchos de los cuales, como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, recién ahora están retomando la programación en Myanmar.

15. La relación entre las Naciones Unidas y el Gobierno está evolucionando rápidamente, debido sobre todo a que el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya no es restringido, en virtud de la decisión adoptada por su Junta Ejecutiva, y a que en 2013 se ha concertado un acuerdo sobre el programa en el país estándar. Las actividades de las Naciones Unidas están plenamente en consonancia con las prioridades gubernamentales, y los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país están intensificando su colaboración con los ministerios nacionales pertinentes y con los oficiales gubernamentales a nivel de los municipios y las comunidades. A medida que prosiga el proceso de descentralización, las instancias nacionales y regionales asumirán responsabilidades crecientes. Para asegurar la prestación de servicios, los organismos de las Naciones Unidas también recurren cada vez más a los sistemas públicos; el equipo de las Naciones Unidas en el país jugó un papel fundamental en ayudar al Gobierno a organizar el primer Foro de cooperación para el desarrollo de Myanmar, celebrado en enero de 2013, en el que se reunió a una gama de asociados para el desarrollo con el fin de examinar opciones de política y mejorar su alineación con las prioridades gubernamentales.

16. Sin embargo, queda todavía mucho por hacer para asegurar que el gobierno nacional haga suyo el programa de trabajo de las Naciones Unidas. El equipo de las Naciones Unidas en Myanmar no planifica sus actividades teniendo en cuenta el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), sino que cuenta con un marco estratégico para el período 2012–2015, que se elaboró antes de que comenzaran muchas de las actuales reformas nacionales, sin intervención alguna del Gobierno. Es necesario seguir trabajando para que el

Gobierno pueda reconocer el valor y los aspectos positivos relativos que el sistema de las Naciones Unidas ofrece para contribuir al logro de sus objetivos de desarrollo, y para que los procesos de planificación de las Naciones Unidas guíen las actividades. Por su lado, el sistema de las Naciones Unidas tiene que mejorar el intercambio y la transparencia de la información tanto con los gobiernos nacional y subnacionales como con el Parlamento, así como con el público en general, a efectos de promover una mayor legitimación, el sentido de apropiación y el espíritu de colaboración.

17. Las reformas emprendidas por Myanmar han redundado en un aumento de la asistencia oficial al desarrollo y en una creciente presencia de los donantes, tanto bilaterales como multilaterales. Estas novedades se han acogido con satisfacción, pero plantean una serie de desafíos que hay que atender. El hecho de que el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo reanudaran su participación debería llevar a complementar la acción del sistema de las Naciones Unidas en esferas esenciales. Por un lado, ello ofrece al sistema de las Naciones Unidas la posibilidad de realizar actividades de desarrollo centradas en objetivos más concretos, ya que ahora pueden intervenir otros interlocutores. Por otro lado, significa que el propio sistema de las Naciones Unidas debe adaptarse a una situación en la que las Naciones Unidas ya no son el donante principal, sino uno de los muchos otros donantes importantes. Los asociados para el desarrollo esperan que el sistema de las Naciones Unidas saque provecho de su prolongada presencia en el país y asuma la función clave de facilitar un proceso de coordinación entre los donantes que sea inclusivo y dirigido por el Gobierno. Es indispensable que se establezcan prontamente planes destinados a establecer una estructura de coordinación de los donantes más oficial, en la que los tanto actores bilaterales como los multilaterales actúen en el marco del proceso de apropiación por parte del Gobierno. Dicha estructura debería integrar también a donantes no habituales y a otras partes interesadas. La delegación ha sido informada por varios donantes de que los fondos fiduciarios de donantes múltiples se consideraban mecanismos importantes para el suministro de la ayuda en Myanmar.

18. Las Naciones Unidas tienen una función particular que desempeñar en el fomento de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en Myanmar, sobre todo mediante el intercambio de conocimientos, enseñanzas y mejores prácticas de otros países de Asia y de otras regiones. En este momento la participación del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera es limitada, y se puede hacer aún más para detectar oportunidades de cooperación de este tipo en todas las esferas clave del programa nacional de desarrollo y en apoyo de un desarrollo sostenible. La delegación acogió con agrado la voluntad del equipo de las Naciones Unidas en el país de crear un grupo de trabajo para determinar las iniciativas prometedoras de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular que podrían presentarse al Gobierno de Myanmar, teniendo en cuenta sus prioridades nacionales.

19. A medida que se van presentando las oportunidades se van creando también asociaciones entre las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los grupos de la sociedad civil y el sector privado. Se ve con agrado la participación de las ONG en los grupos de trabajo temáticos, pero es necesario implicar en este proceso a otros grupos para intensificar el diálogo y acrecentar la transparencia y la colaboración. Las organizaciones de la sociedad civil se beneficiarían del apoyo de las Naciones Unidas a las actividades de desarrollo de capacidades y a la realización de campañas conjuntas. Las ONG tienen una función concreta que desempeñar en lo que se refiere a garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos comunitarios de los que las Naciones Unidas actualmente se están retirando.

20. Al suprimirse las restricciones al programa de las Naciones Unidas en Myanmar, surgen oportunidades para que el equipo de las Naciones Unidas en el país utilice cada vez más procedimientos integrados y comunes, y haga lo posible por lograr una mayor coherencia entre los organismos, sobre todo en la selección

de las prioridades y en las evaluaciones. La delegación reconoció la labor llevada a cabo por el equipo de las Naciones Unidas en el país para fortalecer la realización conjunta de las actividades, pero observó que en general los organismos planificaban y ejecutaban los programas en forma individual. Debería evitarse la adopción de enfoques aislados. En determinados sectores y sobre cuestiones transversales hay margen para mejorar la coordinación de los programas, así como para fortalecer la complementariedad entre los proyectos a nivel municipal o comunitario. A nivel del equipo de las Naciones Unidas en el país, la rendición de informes se centra principalmente en los productos y las actividades más que en los efectos, lo cual no ocurre solamente en Myanmar.

21. La función del Coordinador Residente es de fundamental importancia en el complejo contexto de transición y desarrollo que caracteriza Myanmar. El Coordinador Residente desempeña una función clave en la promoción de un diálogo sobre políticas estratégicas con el Gobierno y otras partes interesadas en el desarrollo, para asegurar la coherencia y el posicionamiento estratégico global del equipo de las Naciones Unidas y orientar la aplicación del marco estratégico de las Naciones Unidas para Myanmar. Entre los logros alcanzados a este respecto por el Coordinador Residente y el equipo de las Naciones Unidas en el país cabe señalar los siguientes: la preparación de un documento sobre opciones en materia de política de desarrollo y la celebración en 2012 de una conferencia sobre este tema; el apoyo prestado para el primer Foro sobre la cooperación para el desarrollo de Myanmar, que condujo al Acuerdo de Nay Pyi Taw sobre una cooperación eficaz para el desarrollo, y la contribución a la redacción del primer informe de Myanmar sobre los ODM desde 2006.

22. La delegación constató que en comparación con otros países la Oficina del Coordinador Residente estaba bien dotada de personal, e incluía personal financiado con cargo a donantes bilaterales. Se mencionó, sin embargo, que la falta de un sistema de participación en los costos entre los miembros del equipo de las Naciones Unidas en Myanmar impedía mejorar la coordinación. La falta de una financiación flexible podía comportar consecuencias negativas para las actividades comunes de puesta en marcha o la labor preparatoria del equipo de las Naciones Unidas en el país. Una de las razones de ello era que no había ningún acuerdo global entre los organismos de las Naciones Unidas sobre la participación en los costos de la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo y el Fondo de Coordinación de las Naciones Unidas para los Países, que se está negociando actualmente.

23. La separación entre las funciones del Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios y las del Representante Residente del PNUD debe ser más clara, sobre todo por lo que se refiere a la división del trabajo y las líneas jerárquicas de rendición de cuentas. La contratación en 2012 de un Director del PNUD en el país debería permitir al Coordinador Residente centrarse en el posicionamiento estratégico del equipo de las Naciones Unidas en el país y de las organizaciones miembros, de modo que el Representante Residente del PNUD se encargue exclusivamente de facilitar orientación general. El dilema de la separación funcional vuelve a plantear el problema de la falta de acreditación y de reconocimiento oficial del Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios y del Director del PNUD en el país por parte del Gobierno.

24. Habida cuenta de las misiones de “buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas” en Myanmar, dirigidas por el Asesor Especial del Secretario General, no siempre resultó clara para la delegación la división de funciones entre el Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios y el Asesor Especial, cuando dichas funciones se referían a las relaciones con el Gobierno.

25. Después de las reuniones celebradas en Bangkok, la delegación convino en que las oficinas regionales de las Naciones Unidas de los distintos organismos y el equipo regional del GNUD habían desempeñado un papel importante en la

difusión de las normas internacionales sobre la formulación de políticas y la ejecución de proyectos, con objeto de contribuir a atender los desafíos que se planteaban en la región de Asia y el Pacífico y de promover sus fortalezas. Ello comporta la prestación de los servicios técnicos especializados de los que no dispone el país; el apoyo a la formulación de los UNDAF; la evaluación del desempeño de los coordinadores residentes y los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países; la puesta en común de las mejores prácticas entre los equipos nacionales, y la formulación de orientaciones sobre políticas estratégicas relacionadas con cuestiones de alcance regional tales como las operaciones en países de medianos ingresos, la urbanización y la reducción de los riesgos de desastres. La visita destacó, además, la importancia de la cooperación de las Naciones Unidas con la ASEAN, el Foro de las Islas del Pacífico y otras organizaciones regionales, y las posibilidades de un apoyo mayor de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Las oficinas regionales también pueden desempeñar una función más destacada en la ejecución de programas regionales para el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de políticas, tales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en especial en los países donde su presencia es limitada o nula.

26. La delegación expresó su aprecio por el papel del Grupo de trabajo temático sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en Bangkok, que constituía un ejemplo de cómo la Comisión Regional y el GNUD Regional estaban trabajando juntos para asegurar que en toda la región la cuestión transversal de la temática de género se integrara en la planificación entre organismos y en la ejecución de los programas. Entre los principales resultados obtenidos cabe señalar una mayor coherencia estratégica en las políticas regionales sobre la violencia contra las mujeres y un intercambio de conocimientos sistematizado.

IV. Observaciones sobre los programas de las Naciones Unidas y enseñanzas extraídas

Crecimiento inclusivo y reducción de la pobreza

27. Myanmar goza de una ubicación geográfica favorable, con un extenso litoral, tierras fértiles y abundantes recursos naturales. Cuenta, asimismo, con un potencial agrícola importante y una población productiva en edad de trabajar. Sin embargo, es un país considerablemente menos adelantado que sus vecinos que, con un crecimiento económico promedio del 5% y un ingreso per cápita estimado en 702 dólares EE.UU., están creciendo con rapidez. Los actuales niveles de pobreza, que se estima afecta al 26% de la población, son elevados, y la pobreza alimentaria gira en torno al 5%. La estrategia nacional de desarrollo rural y alivio de la pobreza tiene por objeto reducir la tasa de pobreza del 32% en que se situaba en 2005 a un 16% para 2015. Aunque ciertos indicios apuntan a una disminución de la pobreza, las desigualdades entre las regiones son enormes y siguen aumentando: la tasa de pobreza en las zonas rurales duplica la registrada en las zonas urbanas. Las zonas fronterizas remotas —pobladas principalmente por los grupos étnicos minoritarios de Myanmar—, y las zonas que están saliendo del conflicto son particularmente pobres.

28. En las reuniones con los miembros de la delegación, los ministros y parlamentarios destacaron la importancia de acelerar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y recalcaron las nueve prioridades del Gobierno: la producción agrícola; la ganadería y la pesca; la productividad rural y las industrias artesanales; la educación técnica; el microahorro y las empresas crediticias; las cooperativas rurales; la socioeconomía rural; la energía rural, y la conservación del medio ambiente. Algunos subrayaron especialmente la importancia del desarrollo agrícola. Actualmente, la agricultura genera el 43% del producto interno bruto (PIB) y el 54% del empleo en Myanmar. La productividad y el crecimiento agrícolas, sin embargo, se ven limitados por algunos factores tales como las

carencias en materia de infraestructura, la poca pertinencia de las inversiones en sistemas de riego, la insuficiente difusión de tecnologías y prestación de apoyo técnico a los agricultores, la incoherencia en materia de políticas y la falta de derechos bien definidos en las esferas de la tenencia, la ocupación y la propiedad de la tierra. A este respecto se reconoce particularmente el compromiso del Gobierno de seguir dándole prioridad a las pequeñas y medianas explotaciones.

29. Conforme al marco estratégico de las Naciones Unidas, el equipo de las Naciones Unidas en el país ha decidido apoyar las prioridades, políticas, estrategias, programas y presupuestos de Myanmar en la esfera del desarrollo, siempre que fueran inclusivos y orientados al crecimiento y abordaran el problema de las disparidades y desigualdades entre las regiones y grupos y dentro de estos. Centra, además, su atención en mejorar los medios de subsistencia, las empresas, las oportunidades de empleo y la seguridad alimentaria y nutricional de las personas más vulnerables de las zonas rurales, así como el acceso a la financiación rural. Las oportunidades que se plantean a las Naciones Unidas para apoyar el crecimiento y la reducción de la pobreza en Myanmar son enormes; el desafío será encuadrar las iniciativas en un marco sostenible y aprovechando las ventajas comparativas. Las Naciones Unidas disponen de una amplia red en las aldeas y los municipios rurales, producto principalmente de la presencia de larga data del UNICEF y el UNFPA en el país, así como del PNUD a través de su Iniciativa para el Desarrollo Humano, que desde 1993 hasta 2012 proporcionó un apoyo crucial a los medios de subsistencia comunitarios. En consonancia con una decisión adoptada recientemente por la Junta Ejecutiva, este enfoque será en parte dejado de lado para concentrar la atención en el fortalecimiento de la gobernanza local y en la capacidad del gobierno para mejorar la prestación local de servicios. La delegación observó que algunos proyectos de grupos autosuficientes ejecutados en el marco de esta iniciativa estaban siendo gradualmente suprimidos. Se trata de una novedad alentadora, porque es importante que las Naciones Unidas comiencen a realizar cada vez más una labor normativa con el Gobierno a escala nacional, subnacional y local, y que traspase a otros interlocutores una parte de la labor que realiza con las comunidades locales. Es importante, sin embargo, que esta transición esté bien planificada y sea sostenible, y que las Naciones Unidas se centren en las zonas más necesitadas y pertinentes.

30. La mayor parte de la financiación destinada a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre pasa a través del Fondo fiduciario para los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria (LIFT), establecido en 2009, y administrado por la UNOPS. Hasta la fecha, este Fondo ha permitido prestar asistencia a 1,5 millones de personas (más del 3% de la población de Myanmar) beneficiando a algunas de las familias rurales más pobres y vulnerables. Pero habrá que seguir examinando tales modalidades para tener la seguridad de que continúen siendo pertinentes y adecuadas para apoyar los objetivos de crecimiento prioritarios del Gobierno mediante el fortalecimiento de la capacidad. A medida que el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo vayan aumentando sus operaciones en Myanmar, será importante que no se dupliquen esfuerzos en los sectores clave, como la microfinanciación.

Acceso equitativo a servicios sociales de calidad

31. El equipo de las Naciones Unidas en Myanmar reconoce que garantizar el acceso de todos a unos servicios sociales de calidad es la condición imprescindible para instaurar una sociedad inclusiva y equitativa. Aunque los datos oficiales indican algunas mejoras en la escolarización y la esperanza de vida, persisten problemas sustanciales respecto del acceso a una educación de calidad, el acceso a servicios de atención sanitaria, incluida la salud reproductiva, y la disponibilidad de estos servicios, y el acceso a servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, y el uso apropiado de estos servicios. Tanto los representantes del gobierno como otras partes interesadas no gubernamentales coincidieron en

transmitir estos problemas a la delegación. Pese a los aumentos registrados en 2012–2013 en el gasto público en los sectores de la salud y la educación, la inversión financiera nacional es aun limitada, ya que a la educación se asigna el 4,9% del presupuesto actual y a la salud solo el 3%. Las Naciones Unidas están trabajando junto con el Gobierno para dar una mayor prioridad a esos sectores con objeto de colmar la brecha que existe en los servicios sociales básicos, especialmente entre las distintas regiones y grupos étnicos.

32. En los sectores de la salud y la educación se necesitan urgentemente reformas estructurales, no solo con el fin de ampliar los sistemas sino también de proporcionar servicios de la debida calidad que permitan crear el capital humano necesario para reducir la pobreza. Las Naciones Unidas están trabajando con los ministerios pertinentes a fin de contribuir a aplicar los planes estratégicos nacionales y mejorar la recopilación, el análisis, la difusión y la utilización de los datos correspondientes a los municipios. Será importante que el sistema de las Naciones Unidas colabore en el fortalecimiento de la capacidad del gobierno para prestar servicios de calidad, sobre todo mediante la potenciación del liderazgo institucional y los sistemas de gestión pertinentes.

33. La delegación visitó algunos dispensarios y centros de educación no formal en la zona seca central y en el sur, en el Estado de Shan. La necesidad de contar con apoyo permanente a nivel local para tales proyectos resultó evidente. La educación no formal se consideró útil para dar oportunidades a los niños que habían abandonado la escuela o que, por diversas razones —como la pobreza, la migración o un conflicto social—, nunca habían asistido. Un modelo de este tipo debería aplicarse a mayor escala para evitar que siguieran aumentando las tasas de analfabetismo.

34. El UNFPA y el UNICEF apoyaban a menudo actividades en los mismos dispensarios; sin embargo, esto no siempre sucedía y era evidente que había poca planificación o programación conjuntas entre los organismos, y también a nivel del gobierno nacional.

35. Las Naciones Unidas son un interlocutor clave en el grupo de trabajo temático sobre educación, el principal mecanismo de coordinación integrado por el gobierno, las organizaciones multilaterales y las ONG internacionales y locales. Dicho grupo desempeña un papel decisivo en el diálogo sobre políticas estratégicas y en la promoción de un acceso más equitativo a la educación. Los representantes del Gobierno dijeron a la delegación que apreciaban la colaboración eficiente prestada en este sector por el sistema de las Naciones Unidas, especialmente por el UNICEF. El mecanismo de coordinación podría reproducirse en otros sectores, particularmente el de la salud. En el sector de la educación también era relativamente sólida la coordinación entre los donantes y las Naciones Unidas, lo cual podía ser una fuente de enseñanzas para otros sectores.

36. Pese a algunos progresos realizados hacia el logro de los ODM relacionados con la salud, quedan todavía problemas importantes por resolver, en especial con respecto a la reducción de la mortalidad neonatal y materna y la malnutrición materno-infantil, a la atención prestada a las necesidades en materia de salud reproductiva (particularmente de las jóvenes y adolescentes), y al aumento de las posibilidades de acceso al agua potable y a un sistema de saneamiento adecuado. También constituyen un problema importante los elevados índices de prevalencia del VIH, sobre todo entre las mujeres embarazadas y los grupos en riesgo. Para hacer frente a estas cuestiones, es necesario intensificar la programación conjunta entre los organismos de las Naciones Unidas, consolidando la labor que ya están realizando otros interesados, como el equipo conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y el sida.

37. Los sectores de la educación y la salud siguen dependiendo sobremedida de la financiación de los donantes, por conducto particularmente de los fondos destinados a la educación y a los tres ODM, administrados por el UNICEF y la

UNOPS, respectivamente. Para no socavar la sostenibilidad a largo plazo de los servicios sociales en estos sectores, es necesario independizarse de la financiación de los donantes. Por lo demás, las escasas erogaciones de fondos públicos destinados al sector de la salud han dado lugar a una estructura sanitaria nacional frágil y al hecho de que más del 80% de los gastos totales en salud se cubra con el pago de los pacientes.

38. Después de la conferencia nacional de 2012 sobre opciones en materia de políticas de desarrollo, el Gobierno de Myanmar celebró la primera conferencia nacional sobre protección social. Dicha conferencia fue una oportunidad para sensibilizar a los responsables de la formulación de políticas sobre la importancia de fortalecer los sistemas de protección social, que en Myanmar no son sólidos, a fin de mitigar el impacto de la pobreza en las familias y mejorar los efectos del desarrollo para los niños. La delegación consideró que todavía existía la posibilidad de que las Naciones Unidas, junto con los ministerios pertinentes, influyeran para que en la legislación y en la formulación de políticas se incorporaran los elementos acordados en la conferencia, y así contribuir al establecimiento de un sistema nacional de protección social.

Reducción del riesgo de desastres y cambio climático

39. Al igual que muchos otros países de la región de Asia y el Pacífico, Myanmar está expuesto y es vulnerable a múltiples peligros naturales, que son cada vez mayores y más frecuentes. El cambio climático también está afectando a la biodiversidad, el hábitat y los recursos naturales de Myanmar, dado que se vincula asimismo con la frecuencia cada vez mayor de desastres y fenómenos meteorológicos extremos. Después del paso del ciclón Nargis en mayo de 2008, se ha avanzado en la formulación de documentos sobre políticas y en la elaboración de planes de acción, como el Plan de acción de Myanmar sobre la reducción del riesgo de desastres y el Reglamento sobre gestión de desastres. También se están elaborando planes tales como la Estrategia nacional de desarrollo sostenible y el Plan de acción para la adaptación nacional con miras a establecer las disposiciones y marcos institucionales necesarios para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos.

40. El marco estratégico de las Naciones Unidas para Myanmar incluye efectos relacionados con la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático, que contarán con el apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país en tres niveles: el de las políticas, a nivel nacional; el de los sistemas, a nivel institucional; y el de las comunidades locales. Debido al mandato restringido del PNUD en Myanmar, la contribución de este organismo al logro de los tres efectos mencionados ha sido limitada hasta la fecha; no obstante, el nuevo programa para Myanmar comporta una perspectiva ampliada en esta esfera ya que incluye el asesoramiento sobre políticas a escala nacional y subnacional. Sobre estos temas hay también un grupo de trabajo temático presidido por el PNUD y ActionAid.

41. Durante la visita la delegación no pudo observar ni comprobar indirectamente novedades sobre esta esfera prioritaria, y todo indica que las Naciones Unidas deberían prestarle mayor atención. La reducción del riesgo de desastres debería ser un componente integrante de todos los programas de las Naciones Unidas en Myanmar. En la visita no pudo comprobarse claramente la medida en que la reducción del riesgo de desastres, la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos habían sido incorporadas en todas las estrategias y planes de desarrollo gubernamentales, ni la medida en que las distintas políticas adoptadas a raíz del ciclón Nargis habían sido aplicadas por el Gobierno, sobre todo con ocasión de recientes desastres, como el terremoto que asoló Shwebo en noviembre de 2012. En vista del incremento que se prevé sufran la frecuencia y magnitud de los fenómenos naturales peligrosos y sus posibles repercusiones en las inversiones en actividades de desarrollo, estas cuestiones

resultan de particular interés del Ministerio de Planificación Nacional y Desarrollo Económico.

Buena gobernanza y fortalecimiento de las instituciones democráticas y de los derechos humanos

42. Durante la visita, el Gobierno de Myanmar hizo hincapié en su deseo de instaurar la democracia así como en la labor aún pendiente a tales efectos. El ambicioso programa oficial supone nuevas reformas democráticas, la consolidación de la paz, la reconstrucción de la economía y la garantía del estado de derecho, así como el respeto de la diversidad étnica y la igualdad. Los cambios son reales pero los problemas son complejos y numerosos, sobre todo los que plantea la falta de capacidad institucional y técnica para la formulación y aplicación de las políticas.

43. En el marco de la reforma económica y social del Gobierno se alude claramente a la importancia de fortalecer “la buena gobernanza y un gobierno íntegro. El equipo de las Naciones Unidas en el país trata de promover la buena gobernanza mediante iniciativas positivas y duraderas que la hagan más inclusiva y equitativa tanto para el crecimiento del país como para la reducción de la pobreza. Entre sus iniciativas cabe señalar la propuesta de una serie de medidas con respecto a la reforma de la administración pública, el acceso a la información y su transparencia, la lucha contra la corrupción, el estado de derecho y la participación.

44. Además, en el Acuerdo de Nay Pyi Taw se destaca el compromiso del Gobierno de promover una cultura de prácticas democráticas que reconozca los derechos humanos y empodere a los ciudadanos mediante procesos participativos; intensificar las consultas sobre las prioridades y planes de desarrollo en todas las instancias del gobierno; colaborar eficazmente con la sociedad civil utilizando métodos participativos, sobre todo dando más voz a las mujeres, a las minorías y a las personas marginadas; fortalecer el estado de derecho y mejorar el acceso a la justicia, y aumentar la transparencia y eficacia de los programas gubernamentales.

45. El marco estratégico de las Naciones Unidas indica cuatro efectos prioritarios en estas esferas, a saber: la coherencia entre los marcos jurídicos y las políticas nacionales y los tratados, criterios y normas internacionales ratificados; el acceso equitativo a la protección social para los grupos vulnerables; el fortalecimiento de los sistemas estadísticos nacionales, y la participación eficaz de las personas en la formulación y aplicación de las políticas públicas a fin de hacer valer los derechos humanos y cumplir los ODM.

46. Apoyan el logro de estos efectos varios organismos de las Naciones Unidas, tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el PNUD, el UNFPA y el UNICEF. El PNUD trabaja en estrecho contacto con las partes interesadas nacionales en la reforma del sector de la justicia y el apoyo parlamentario.

47. Se considera de fundamental importancia mantener el impulso de la reforma en esta esfera prioritaria estratégica, incluso mediante un enfoque sectorial y una sólida alineación con las prioridades nacionales de desarrollo. Al mismo tiempo, el equipo de las Naciones Unidas en el país y los distintos organismos deben mantenerse centrados en sus ventajas comparativas y estar en condiciones de determinar los ámbitos en los que actuarán y aquellos en los que no actuarán, y evaluar atentamente el riesgo de sobrecargar al Gobierno con demasiados programas e iniciativas. Se considera decisiva la estrecha coordinación con las instituciones financieras internacionales sobre la reforma administrativa y la buena gobernanza.

Igualdad de género y empoderamiento de la mujer

48. Myanmar es un estado que forma parte del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. En el marco de los

compromisos asumidos con respecto a la reforma económica y social, el Gobierno de Myanmar está centrando cada vez más su atención en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas y ha designado como ente coordinador sobre temas de género al Departamento de Bienestar Social del Ministerio de Bienestar Social, Socorro y Reasentamiento. Está preparando, además, sus informes cuarto y quinto combinados que presentará al Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en agosto de 2014, y está ultimando su primer plan estratégico para el adelanto de la mujer (2012–2021), basado principalmente en la Plataforma de Acción de Beijing. Ha ido aumentando también el número de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por el empoderamiento de la mujer.

49. En fecha reciente, la Oficina regional de ONU-Mujeres en Bangkok, junto con el Grupo temático de las Naciones Unidas sobre género, presidido por el UNFPA, ha estado apoyando la labor de análisis y creación de una base de datos empíricos, así como emprendiendo proyectos de sensibilización y fomento de capacidad. Pese a ello, el apoyo de las Naciones Unidas a la formulación de este plan estratégico ha sido limitado, al igual que el prestado a la sociedad civil, particularmente a la Red sobre igualdad de género. Evidentemente, en los diferentes ministerios e instancias gubernamentales existe actualmente una capacidad limitada al respecto. Es importante que los derechos y el empoderamiento de la mujer se examinen atentamente en el contexto de todas las reformas constitucionales, jurídicas, presupuestarias y administrativas actualmente en curso.

50. Además, actualmente ONU-Mujeres no tiene una oficina en el país ni un oficial residente en Myanmar, y es el UNFPA el que preside el Grupo temático sobre género del equipo de las Naciones Unidas en el país. Myanmar es uno de los tres países de la región de Asia y el Pacífico que siguen clasificándose como “menos adelantados” en los que no existe ningún tipo de programa de ONU-Mujeres u oficina de proyecto, en cambio la oficina regional de Bangkok ejecuta algunos programas de apoyo. La delegación prevé que para ONU-Mujeres, en cuanto organismo no residente, sea difícil influir de manera significativa en el proceso nacional de reforma de Myanmar o ayudar eficazmente a la coordinación de las actividades de género realizadas en el marco del equipo de las Naciones Unidas en el país.

51. La delegación estimó, asimismo, que en el marco estratégico de las Naciones Unidas para 2012-2015 no se prestaba suficiente atención a los efectos en materia de género y empoderamiento de la mujer, y que no se habían tomado suficientes medidas para integrar tal labor en los programas de desarrollo y ayuda humanitaria del equipo de las Naciones Unidas en el país. Por lo tanto, si bien últimamente ha habido algunas iniciativas alentadoras, se requiere una mayor programación conjunta y enfoques coordinados en esta esfera. ONU-Mujeres y el Grupo de trabajo temático sobre género presidido por el UNFPA están preparando actualmente un análisis de la situación en materia de género con el fin de contribuir a la aplicación del plan estratégico nacional para el adelanto de la mujer; además, ONU-Mujeres contará en breve con un asesor de género en la oficina del Coordinador Residente.

Operaciones humanitarias y apoyo al establecimiento de la paz

52. Sesenta años de conflicto en Myanmar, particularmente en las regiones fronterizas, así como una particular vulnerabilidad a los peligros naturales han determinado una situación persistente de graves necesidades humanitarias en el país. Las Naciones Unidas y otras partes interesadas en las cuestiones humanitarias pudieron obtener mayores posibilidades de acceso y fortalecer los mecanismos de coordinación de la ayuda humanitaria después del ciclón Nargis en 2008, que devastó la cuenca del Ayeyarwady. Desde 2011, las reformas del Gobierno han aumentado la posibilidad y el espacio para establecer una paz sostenible y se han

acordado ceses de hostilidades entre el Gobierno y 10 de los 11 grupos armados presentes en los estados de Chin, Shan y Kayin. Varios donantes bilaterales y las Naciones Unidas están prestando apoyo logístico y técnico al Centro de Paz de Myanmar, que acaba de crearse con el fin de coordinar todas las iniciativas de paz, y que aspira a convertirse en un “centro integrado de servicios” para los gobiernos donantes y las organizaciones internacionales que apoyen los procesos de paz en el marco de la cooperación futura para el desarrollo.

53. Pese a que en muchas zonas del país se han registrado progresos hacia el logro de la paz, persisten graves necesidades humanitarias, particularmente en dos zonas, a saber, los estados de Kachin y Rakhine, donde el conflicto continúa y numerosas personas han sido desplazadas internamente. Como legado de años de conflicto, además, en los campamentos y refugios de Bangladesh, la India, Malasia y Tailandia hay aún entre 300.000 y 400.000 refugiados procedentes de Myanmar y solicitantes de asilo no inscrito.

54. Se informó a la delegación que los enfrentamientos entre el ejército de Myanmar y el Ejército para la Independencia de Kachin y sus aliados habían creado en el Estado de Kachin y el Estado septentrional de Shan una grave crisis humanitaria que provocó desplazamientos, daños físicos y pérdidas de vidas y medios de subsistencia. Aunque la violencia había disminuido desde las negociaciones de paz reanudadas en febrero, el número de personas desplazadas seguía siendo importante: en Kachin y Shan septentrional había más de 83.000 personas desplazadas internamente (PDI), y un 56% de ellas se encontraba en zonas no controladas por el Gobierno. La delegación tomó nota de las preocupaciones de las Naciones Unidas y otras partes por la falta de un acceso seguro e irrestricto del personal humanitario a todos los lugares de acogida de PDI, especialmente antes del inicio de la temporada de monzones, previsto para mayo.

55. La delegación visitó el estado de Rakhine, la segunda región más pobre del país a donde la violencia desatada entre las comunas en 2012 desplazó a más de 120.000 personas. Muchas casas fueron incendiadas y algunas aldeas quedaron totalmente destruidas; en su mayor parte los daños afectaron a la población musulmana a la que pertenecen mayoritariamente las PDI. Ocho meses después, el nivel de tensión seguía siendo elevado. Debido a la situación de la seguridad el Gobierno había separado las poblaciones musulmana y budista, dejando a los pobladores musulmanes una libertad de movimiento limitada.

56. La delegación visitó seis campamentos de PDI y observó situaciones distintas, siendo las peores las de los campamentos más alejados, como el de Ngwe Chaung. La delegación tomó nota de la falta de alimentos, agua potable, higiene, atención sanitaria básica y ropa suficientes. Las graves restricciones de movimiento de las PDI se tradujeron en una falta de acceso o en un acceso muy limitado a las actividades de subsistencia y a servicios sociales como los de salud y educación. Se señaló que la existencia de refugios inadecuados era un problema particularmente urgente, por la posibilidad de que las lluvias de mayo inundaran algunos campamentos. Las Naciones Unidas y otros asociados propugnaron ante el Gobierno la necesidad de reubicar algunos campamentos para impedir una tragedia.

57. Cuando se desató la crisis de Rakhine en 2012, el sistema humanitario de las Naciones Unidas reaccionó rápidamente, en colaboración con el gobierno y agentes internacionales de ayuda humanitaria, proporcionando alimentos, agua y servicios básicos a la población afectada. La delegación observó que los organismos de las Naciones Unidas estaban desempeñando una función de gran utilidad en los campamentos, pero que seguía habiendo una tendencia a trabajar en forma aislada, lo que generaba deficiencias y una duplicación de esfuerzos. La coordinación de la ayuda alimentaria enfrentaba problemas constantes, ya que todavía no se aplicaba en el país el sistema de módulos de acción agrupada. Además, en algunos campamentos las organizaciones, como el PNUD, estaban haciendo una labor exclusivamente humanitaria. Si la situación humanitaria se

prolongara, algunos organismos de las Naciones Unidas podrían tener que aclarar el sentido de algunas funciones y formas de asistencia.

58. En las reuniones celebradas con diferentes autoridades en Nay Pyi Taw, se instó a las Naciones Unidas a intensificar sus actividades en el estado de Rakhine. Habida cuenta de las observaciones de la delegación, la cuestión de la asistencia para un desarrollo sostenible ha de estudiarse atentamente ya que debe ir acompañada por una solución política de las causas fundamentales del conflicto. Si las Naciones Unidas tuvieran que aumentar la asistencia sería el caso de incrementar los recursos y las competencias que podrían necesitarse para complementar los medios concentrados actualmente en la asistencia humanitaria.

59. En conjunto, la delegación hizo notar la importancia de que la situación de Rakhine estuviera siendo encarada como un problema urgente mediante medidas destinadas a sembrar la confianza, facilitar las comunicaciones y favorecer la reconciliación. Se informó a la delegación de la existencia de un comité que, en un futuro cercano, presentaría un informe con recomendaciones.

60. De cara al futuro, la delegación tomó nota de la imperiosa necesidad de evitar una situación de PDI prolongada y de conjugar un enfoque humanitario a corto plazo con intervenciones oportunas de medio y largo plazo tendentes a lograr una solución política sostenible del conflicto para favorecer el desarrollo. La delegación destacó la importancia de que a escala nacional y subnacional las Naciones Unidas trabajaran bajo la guía del Gobierno y junto con todos los participantes y las partes interesadas, con objeto de elaborar estrategias globales a largo plazo que promovieran la paz, abordaran las causas del conflicto y establecieran una fase de transición sostenible hacia el desarrollo. La delegación tomó nota también de la importancia de tomar medidas con carácter urgente a fin de impedir que la violencia intercomunal se propagara a otras regiones del país, como lamentablemente ocurrió en Meikhtila, región de Mandalay, apenas dos días después de que terminara la visita sobre el terreno.

V. Principales conclusiones

61. En conjunto, la delegación llegó a la conclusión de que el equipo de las Naciones Unidas en Myanmar estaba muy empeñado en mantener un diálogo cada vez más positivo y fluido con el Gobierno en todas las instancias y en apoyar al país en un momento de gran transición. El equipo de las Naciones Unidas en el país ha reconocido la necesidad urgente de un reposicionamiento del sistema de las Naciones Unidas en Myanmar con objeto de aprovechar al máximo las oportunidades brindadas por los procesos de reforma del Gobierno. La delegación reconoció la complejidad del entorno en el que opera el equipo de las Naciones Unidas en el país, no solo a causa de la transición política en curso sino también debido a los diversos problemas y contextos que se presentan simultáneamente en las esferas del desarrollo y la ayuda humanitaria en diferentes partes del país. La delegación valoró los esfuerzos desplegados por el equipo de las Naciones Unidas en el país para satisfacer las grandes demandas y expectativas de las que es objeto en este momento crucial, y encomia la labor incansable realizada por sus funcionarios, particularmente en las zonas de conflictos y disturbios.

62. Debido a las restricciones impuestas anteriormente a algunos miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país, todavía se encuentra en sus primeras fases la elaboración de los principios y mecanismos que servirán para la realización de una estrecha coordinación y una programación conjunta entre los organismos, y será necesario seguir trabajando para mejorar y fortalecer la coordinación dentro del equipo, así como con el gobierno y otros asociados en las esferas del desarrollo y la ayuda humanitaria. Es evidente que en este proceso el Gobierno debe hacerse cargo de su propia evolución, a la vez que para una identificación nacional con las reformas es fundamental el apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país.

63. De cara al futuro, entre una gran diversidad de problemas relacionados con el desarrollo, la delegación señaló algunas esferas a las que las Naciones Unidas en Myanmar deberían prestar atención prioritaria particular. Primero y ante todo, es urgente la necesidad de prestar apoyo constante al Gobierno a fin de que tome las medidas adecuadas y oportunas con objeto de proteger la dignidad humana y evitar que se prolongue la crisis de las PDI, especialmente en el estado de Rakhine. En segundo lugar, es indispensable que el equipo de las Naciones Unidas en el país aumente su asistencia al Gobierno de Myanmar para que este pueda lograr sus objetivos de reducción de la pobreza. La falta de datos socioeconómicos fidedignos ha limitado la capacidad del Gobierno y de las Naciones Unidas de responder eficazmente a los desafíos que plantea el desarrollo. Para la realización del censo de 2014 —el primero en Myanmar en 30 años—, habrá una estrecha colaboración entre el Gobierno y el UNFPA; será una oportunidad decisiva para que las Naciones Unidas ayuden al Gobierno a colmar esta laguna. Tercero, será necesario que el equipo de las Naciones Unidas en el país prepare un marco común alineado con el próximo plan quinquenal de desarrollo del Gobierno, que debería ponerse en marcha en 2016.

VI. Recomendaciones

64. A partir de esta misión, se presentan las siguientes recomendaciones al equipo de las Naciones Unidas en Myanmar, y a las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA/UNOPS, el UNICEF, ONU–Mujeres y el PMA, con miras a fundamentar y enriquecer su labor sobre el terreno y las futuras deliberaciones de las Juntas Ejecutivas.

- a) El equipo de las Naciones Unidas en Myanmar debería afianzar aún más su colaboración con el Gobierno en el proceso de reforma del país, garantizando un programa de apoyo estratégico y bien coordinado.
- b) Tomando nota de los objetivos del Gobierno de reducir la pobreza del 26% al 15% para 2015 y de lograr que el país deje de figurar entre los países menos adelantados, las Naciones Unidas deberían prestar un enérgico apoyo al Gobierno para formular y ejecutar de estrategias de reducción de la pobreza, basándose en las esferas de políticas establecidas en el Programa de Acción de Estambul a favor de los Países Menos Adelantados y en consonancia con la Revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.
- c) Además de la erradicación de la pobreza, las Naciones Unidas también deberían continuar apoyando al Gobierno en las esferas de la buena gobernanza, la democracia y el estado de derecho.
- d) El equipo de las Naciones Unidas en el país debería emprender un proceso de planificación conjunta, en plena consulta con el Gobierno, con objeto de preparar un UNDAF completo que comience en 2016, una vez terminado el marco estratégico actual. Se deberían ofrecer al Gobierno orientación y opciones con respecto al enfoque más armonizado con que las Naciones Unidas deciden apoyar las prioridades nacionales de desarrollo, incluidos los principios y elementos del enfoque “Unidos en la acción”.
- e) Aun reconociendo la coordinación y el diálogo que existe actualmente dentro del equipo de las Naciones Unidas en el país, la delegación recomienda empeñarse más por coordinar la selección de los emplazamientos de los proyectos sobre el terreno y ampliar la programación conjunta entre los organismos de las Naciones Unidas, así como por intensificar la coordinación de las actividades humanitarias.

- f) Con objeto de aumentar la asociación con el Gobierno, y preservar la importante legitimidad del sistema de las Naciones Unidas en Myanmar, el equipo de las Naciones Unidas en el país debería tratar de fortalecer los canales de comunicación y colaboración con el Gobierno y los parlamentos garantizando, por ejemplo, la visibilidad y el conocimiento de la labor de las Naciones Unidas en el país y manteniéndoles informados sobre los programas de desarrollo y planes de acción más recientes. Tales esfuerzos deberían comprender una participación más intensa de las instancias estatales y regionales del gobierno, especialmente durante el proceso de descentralización. Los grupos de trabajo sectoriales deberían ampliarse para permitir la participación del gobierno.
- g) Las Naciones Unidas también deberían continuar aumentando sus actividades de asistencia técnica y desarrollo de capacidades a favor del Gobierno de Myanmar, con miras especialmente a movilizar los recursos nacionales en pro del desarrollo y lograr que el Gobierno haga suyos cada vez más los programas y proyectos. Es particularmente importante potenciar la capacidad de los recursos humanos del Gobierno.
- h) A nivel subnacional, las capacidades se pueden desarrollar tratando de que las autoridades locales participen cada vez más en el proceso de desarrollo, y se apropien de él. Las Naciones Unidas deberían también colaborar más con otras partes interesadas tales como las ONG, la sociedad civil y el sector privado con objeto de fomentar la capacidad de tales instituciones.
- i) El equipo de las Naciones Unidas en el país debería continuar interviniendo estratégicamente en proyectos de desarrollo a nivel comunitario y promoviendo la participación de las comunidades, particularmente en aquellos proyectos que contribuyeran al desarrollo de aptitudes, el empoderamiento de las mujeres y la creación de empleo. En la fase de supresión gradual de tales proyectos debería garantizarse su sostenibilidad mediante, entre otras cosas, el empoderamiento de las comunidades para que continúen las operaciones.
- j) Reconociendo los vínculos muy estrechos que existen entre desarrollo, establecimiento de la paz y socorro humanitario, la delegación recomienda que las Naciones Unidas concedan prioridad a respaldar la labor del Gobierno de Myanmar dirigida al logro de una paz y reconciliación inclusivas, que abarque a las personas afectadas por el conflicto en Rakhine y en otras zonas fronterizas. Si bien las Naciones Unidas deben centrarse en los grupos más vulnerables y marginados, hay esferas en las que podrían tener que recurrir a una asistencia más tradicional en la prestación de los servicios. Además, el equipo de las Naciones Unidas en el país debería velar por que toda la asistencia humanitaria y la cooperación para el desarrollo fuera imparcial y sensible a la situación de conflicto y no agudizara las tensiones. La asistencia humanitaria, especialmente la atención sanitaria, debería fortalecerse para asegurar una cobertura adecuada de todos los campamentos de PDI.
- k) Las Naciones Unidas, en cooperación con otros asociados, deberían prestar asistencia al Gobierno en la creación de un entorno favorable a la generación de mayores ingresos y a un crecimiento inclusivo. Una de las iniciativas que podría adoptarse sería la de intensificar el apoyo prestado al desarrollo agrícola sostenible de los pequeños y medianos agricultores, ayudándoles a mejorar la productividad y rentabilidad.

- l) En general, las Naciones Unidas deberían evitar que se establecieran programas de prestación de servicios tradicionales en gran escala y abogar por que el Gobierno aumentara los recursos presupuestarios destinados a sectores sociales como los de la salud y la educación, fortaleciendo con tal fin sus capacidades. En el sector de la salud haría falta un mecanismo de coordinación eficaz, que pudiera aprovechar las enseñanzas positivas derivadas del sector de la educación.
- m) Las cuestiones transversales de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer deberían fortalecerse e integrarse en todos los planes y programas de las Naciones Unidas en Myanmar, por ejemplo mediante el uso de herramientas tales como el Plan de acción a nivel de todo el sistema y los indicadores de las realizaciones y del equipo de las Naciones Unidas en el país sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer (la “puntuación”).
- n) Para aprovechar al máximo el actual contexto de reforma en Myanmar, y antes de las elecciones de 2015, debería examinarse seriamente la posibilidad de establecer lo antes posible en el país un programa de ONU-Mujeres, con objeto de promover eficazmente con el Gobierno la incorporación de las dimensiones de género en todas las políticas y textos legislativos, y de mejorar la rendición de cuentas sobre la igualdad de género, en colaboración con los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país.
- o) Las Naciones Unidas deberían buscar la manera de promover estrategias integradas para la reducción de los riesgos de desastres, la creación de resiliencia, y la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, mediante, entre otras cosas, la integración de tales cuestiones en todos los programas y sectores, la prestación de asesoramiento directo en materia de políticas y el desarrollo de capacidades en todos los niveles del gobierno. Deberían incorporarse los insumos técnicos y las enseñanzas extraídas de la Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres, con sede en Bangkok, y de otros países de la región que ya hayan aplicado tales políticas.
- p) Dado que en Myanmar se registra una de las tasas de mortalidad más elevadas de la región de Asia oriental y sudoriental, las Naciones Unidas tienen que ayudar al Gobierno a fomentar la capacidad nacional y local, y a movilizar recursos, con el fin de reducir la mortalidad materna en el país. La planificación familiar debería considerarse uno de los medios más importantes de reducción de la mortalidad materna.
- q) Con objeto de promover el desarrollo infantil, las Naciones Unidas deberían centrar la atención particularmente en el desarrollo de las capacidades del Gobierno de mejorar la educación de los niños, invirtiendo en la salud infantil y mejorando los mecanismos de protección del niño. Con respecto a los jóvenes, debería concederse prioridad a la educación, la formación profesional, la capacitación técnica y las oportunidades de empleo.
- r) Para aprovechar los conocimientos, las experiencias exitosas y las enseñanzas del Sur, el equipo de las Naciones Unidas en el país debería establecer un equipo de trabajo cuyo fin fuera identificar y facilitar las iniciativas relacionadas con la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular llevadas a cabo por los organismos de las Naciones Unidas en todas las regiones que pudieran contribuir a respaldar las políticas y prioridades de desarrollo del Gobierno de Myanmar.

- s) A partir de los resultados satisfactorios del Foro sobre la cooperación para el desarrollo de Myanmar, celebrado en enero de 2013, el equipo de las Naciones Unidas en el país debería continuar creando estructuras oficiales para la coordinación de los donantes, asegurando mecanismos amplios, inclusivos y dirigidos por el Gobierno. Dichos organismos deberían ser transparentes y depender del Gobierno. Las Naciones Unidas también pueden desempeñar una función importante en la promoción y movilización de una eficaz asistencia oficial al desarrollo.
- t) Dado que el proceso de desarrollo de Myanmar sigue evolucionando, las Naciones Unidas y los asociados para el desarrollo deberían estar dispuestos a examinar las actuales modalidades de financiación, a fin de asegurar su máxima eficiencia, eficacia y rentabilidad. Si procediera, deberían elaborarse y aplicarse modalidades para una estrategia de retirada de las Naciones Unidas.
- u) Dada la importancia que reviste el mantenimiento de unas capacidades de calidad en el personal local, es necesario examinar la posibilidad de revisar las escalas locales de remuneración en todos los organismos.
- v) La mejora de los datos y estadísticas nacionales, incluido el fortalecimiento de la capacidad del gobierno en materia de estadísticas, debería ser una prioridad para el equipo de las Naciones Unidas en el país. En particular, para tener un panorama completo de los problemas de desarrollo tan diferentes a los que se enfrenta Myanmar y para atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables es necesario analizar más a fondo la situación de las comunidades étnicas minoritarias y presentar un desglose de los datos correspondientes. Es indispensable que el censo de 2014 cuente con los fondos necesarios y pueda concluirse en el momento oportuno.
- w) Para el suministro y la distribución de los productos básicos, los organismos de las Naciones Unidas deberían tratar de armonizar los sistemas logísticos y, en lo posible, armonizar también otras prácticas operativas, la prestación de servicios y el uso de locales, como se indica en la Revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.
- x) Algunos de los emplazamientos de proyectos visitados presentaban problemas técnicos a los que debía prestarse una atención inmediata para que pudieran continuar las actividades. Los beneficiarios de los proyectos fueron quienes comunicaron directamente estos problemas a la delegación durante su visita, la cual los transmitió al equipo de las Naciones Unidas en el país. La delegación recomienda que se preste atención inmediata a la solución de estos problemas.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	organización no gubernamental
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer
PDI	persona desplazada internamente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos