Naciones Unidas E/2013/73

Consejo Económico y Social

Distr. general
10 de mayo de 2013
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2013
Ginebra, 1 a 26 de julio de 2013
Cuestiones de coordinación, de programas y otras cuestiones: países de África que salen de situaciones de conflicto

Prestación de un apoyo integrado, coherente y coordinado a Sudán del Sur por el sistema de las Naciones Unidas

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe es el segundo que se ha presentado al Consejo Económico y Social sobre los logros del sistema de las Naciones Unidas y los desafíos a que se enfrenta en la prestación de un apoyo integrado, coherente y coordinado al Gobierno de Sudán del Sur tras obtener este país la independencia en julio de 2011. En el informe se describe cómo está evolucionando la arquitectura de la asistencia prestada a Sudán del Sur en un contexto en el que los asociados para el desarrollo tienen que adaptarse continuamente a los nuevos desafíos y prioridades en los ámbitos político, humanitario y socioeconómico. En particular, se explica cómo se adapta el sistema de las Naciones Unidas a las prioridades nacionales del país en materia de desarrollo y a la iniciativa del Nuevo Pacto para la Participación en los Estados Frágiles, de la que Sudán del Sur es un país piloto. También se presenta el estado de aplicación de los planes y mecanismos de coordinación de las Naciones Unidas.

* E/2012/100.

13-33078X (S)

Se ruega reciclar

I. Introducción

1. Tras convertirse en una nación independiente el 9 de julio de 2011, el 14 de julio del mismo año Sudán del Sur fue admitido a la Asamblea General como el 193º Estado Miembro de las Naciones Unidas. A raíz de ello, el Consejo Económico y Social, en su resolución 2011/43, solicitó al Secretario General que le presentara un informe sobre cómo estaba prestando el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo un apoyo integrado, coherente y coordinado a Sudán del Sur, congruente con las prioridades nacionales y que, a la vez, garantizara la claridad de las funciones y las responsabilidades en la ejecución de las actividades operacionales de las Naciones Unidas.

2. En julio de 2012 se presentó el primer informe del Secretario General (E/2013/73) al Consejo Económico y Social para que lo examinara en su período de sesiones sustantivo. El Consejo, en su decisión 2012/250, solicitó que se le presentara otro informe en su período de sesiones sustantivo de 2013.

3. En el presente informe se describe cómo está evolucionando la arquitectura de la asistencia internacional para el desarrollo que se presta a Sudán del Sur en un contexto en el que los asociados internacionales deben adaptarse continuamente a los nuevos desafíos y prioridades. Ello requiere marcos flexibles que permitan a los asociados responder a la fragilidad y a las necesidades humanitarias y, al mismo tiempo, contribuir a la construcción del Estado. En el informe se describen los avances y retrocesos en la aplicación de los marcos de desarrollo y consolidación de la paz por parte de las Naciones Unidas, de conformidad con la solicitud del Consejo al Secretario General y a todos los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas para que aborden los desafíos humanitarios, de desarrollo y de consolidación de la paz que afronta el país.

II. Contexto

4. El segundo año de independencia de Sudán del Sur se caracterizó por la continua adopción de medidas de austeridad, prolongadas negociaciones sobre cuestiones pendientes con respecto al Acuerdo General de Paz entre Sudán del Sur y el Sudán y persistentes necesidades humanitarias. Aunque el Acuerdo de cooperación entre Sudán del Sur y el Sudán, suscrito en Addis Abeba a finales de septiembre de 2012, constituyó un giro positivo en las relaciones transfronterizas, los acuerdos no se aplicaron de inmediato y la producción de petróleo no se reanudó con la rapidez esperada. Posteriormente, en marzo de 2013, ambos países suscribieron un acuerdo sobre la aplicación del Acuerdo de cooperación, que hizo abrigar esperanzas acerca de un acuerdo sobre las disposiciones que regirían la distribución de los ingresos provenientes del petróleo entre los dos países y la reanudación de la producción de petróleo. Mientras tanto, las medidas de austeridad han dado lugar a importantes reducciones del gasto público y han impedido al Gobierno desempeñar y seguir mejorando sus funciones esenciales, entre las que se encuentran los sistemas de prestación de servicios básicos. Los elevados precios de los alimentos y el incremento de la inflación también han contribuido a aumentar la miseria de los hogares.

5. Si bien cabe reconocer los impresionantes progresos realizados por Sudán del Sur, durante el período previsto en el Acuerdo General de Paz, en el establecimiento de las estructuras del Estado prácticamente desde cero, los desafíos que afronta el país en el ámbito de la construcción del Estado continúan siendo enormes. Sudán del Sur sigue siendo uno de los países más subdesarrollados del mundo. El país, que se enfrenta a una pobreza generalizada y a unos sistemas de prestaciones de servicios inexistentes o disfuncionales y que carece de la infraestructura pública necesaria para lograr el crecimiento, todavía no ha podido organizar el Gobierno, la administración y el sistema jurídico para que la riqueza se pueda aprovechar y distribuir de manera tal que redunde en beneficio del pueblo en su conjunto y satisfaga las necesidades de desarrollo humano. La infraestructura necesaria para que las comunidades puedan llevar a cabo actividades comerciales sigue planteando uno de los mayores desafíos, dado que unos dos tercios del país se quedan aislados de las principales rutas y ciudades durante la temporada de lluvias.

6. Los indicadores de desarrollo humano de Sudán del Sur están entre los más bajos del mundo. Si bien entre 2005 y 2012 se sextuplicó el número de niños matriculados en la escuela primaria, pasando de 300.000 a 1,8 millones, las tasas de deserción escolar se mantuvieron elevadas, situándose en un 90%. Menos del 30% de la población tiene acceso a la atención de la salud y menos del 25% de los niños están totalmente inmunizados a la edad de 12 meses. La tasa de mortalidad materna es una de las más elevadas del mundo (2.054 muertes por cada 100.000 nacidos vivos) y hay menos de 100 matronas cualificadas en el país. Más del 70% de la población no sabe leer ni escribir. En cuanto a las mujeres, los indicadores son especialmente alarmantes: el 92% de las mujeres son analfabetas, y entre las niñas de 6 a 13 años de edad, menos del 40% asisten a la escuela y solo algo más del 2% asisten a la escuela secundaria. La violencia por razón de género, los matrimonios forzosos y el matrimonio infantil son prácticas generalizadas.

7. En 2012, Sudán del Sur continuó adoptando medidas conducentes a consolidar los objetivos de construcción del Estado, entre las cuales cabe señalar la aprobación de leyes fundamentales, la inauguración de la Comisión Electoral Nacional y las reformas en el sector de la seguridad. La revisión de la Constitución nacional, la reconciliación nacional, la elaboración del censo y las elecciones nacionales serán los cuatro elementos fundamentales del programa de construcción del Estado, que contribuirán conjuntamente a configurar el futuro del país en los años venideros. Aunque se han adoptado importantes medidas destinadas a sentar las bases para la puesta en marcha de dichas actividades, las medidas de austeridad siguen siendo un obstáculo para que se asignen los recursos nacionales necesarios a esos procesos, en los que el tiempo es un factor decisivo.

8. Las necesidades humanitarias siguen planteando desafíos importantes para el país y amenazan con ensombrecer los objetivos de la agenda para el desarrollo a más largo plazo. Debido a los conflictos en la región fronteriza con el Sudán, un número creciente de sudaneses busca refugio en Sudán del Sur, y actualmente hay más de 193.000 refugiados sudaneses registrados en el país. Si bien el déficit de cereales previsto para 2013 es menor que el registrado en 2012, según las estimaciones hay todavía 1,5 millones de personas que necesitan asistencia alimentaria. Los conflictos entre las comunidades, las tensiones fronterizas y las inundaciones estacionales han provocado el desplazamiento temporal de las comunidades dentro del país, lo que ha tenido efectos negativos en los medios de vida de las personas y ha ocasionado daños en las cosechas y los bienes.

9. En respuesta a la austeridad, el Gobierno ha empezado a aplicar reformas fiscales y medidas para mejorar la gestión de las finanzas públicas. En menos de 24 meses, los ingresos no derivados del petróleo se han septuplicado, pasando de 10 millones de libras sursudanesas (3,3 millones de dólares) a más de 70 millones de libras sursudanesas (23 millones de dólares) al mes, y con ellos se cubre el 14% de los gastos del Gobierno. Para aumentar la transparencia fiscal, se están publicando informes trimestrales de ejecución presupuestaria y se han endurecido los controles del gasto.

III. Responder a los nuevos desafíos

10. En el contexto de la fragilidad de Sudán del Sur después de los conflictos, las crisis recurrentes, como los estallidos de violencia, la situación generalizada de inseguridad alimentaria y la fluctuación de los precios de los productos de consumo constituyen una realidad demasiado frecuente. Una de las principales prioridades de las Naciones Unidas es reducir las vulnerabilidades y establecer las condiciones que permitan a la población de Sudán del Sur gestionar los riesgos mediante la prestación de un apoyo integrado en las esferas humanitaria, de la recuperación y del desarrollo. Los esfuerzos de las Naciones Unidas están dirigidos a promover la resiliencia de los hogares, las comunidades y a nivel nacional para poder hacer frente a las situaciones de emergencia provocadas por la inseguridad, las condiciones climáticas extremas y la deficiencia de los sistemas de prestación de servicios. Al mismo tiempo, las Naciones Unidas siguen apoyando al Gobierno en la construcción de un Estado viable.

11. A lo largo de 2012, el Gobierno de Sudán del Sur y las Naciones Unidas, junto con sus asociados, han trabajado con ahínco para consolidar y salvaguardar los avances realizados durante el período del Acuerdo General de Paz, como el establecimiento de las funciones y los sistemas esenciales, el desarrollo de la capacidad y la ampliación de la prestación de servicios básicos en los sectores de la educación y la salud, y, al mismo tiempo, han trabajado para prevenir el temido derrumbe de la economía tras la suspensión de la producción de petróleo. Las Naciones Unidas prestaron apoyo al Gobierno en la formulación de la iniciativa relativa a las funciones esenciales en el marco de la austeridad, en la que se perfilan los más importantes ámbitos de apoyo a la construcción del Estado que resultan imprescindibles para que el Estado siga funcionando durante este difícil período, entre los que se incluyen la planificación y la gestión económica, la supervisión y la rendición de cuentas, la prevención de los conflictos y el estado de derecho.

Recuadro 1
Seguridad alimentaria

El hambre y la desnutrición siguen siendo problemas persistentes de carácter estacional en Sudán del Sur. En los últimos tres años, más del 10% de la población ha padecido una grave inseguridad alimentaria y otro 30% una inseguridad alimentaria moderada, registrándose picos durante la estación del hambre, un período de escasez entre cosechas, entre los meses de mayo y agosto. Igualmente, en Sudán del Sur han prevalecido durante muchos años diversas formas de desnutrición, como la malnutrición aguda grave, que reflejan deficiencias nutricionales a corto plazo. La malnutrición crónica y la insuficiencia de micronutrientes son un reflejo de los efectos a largo plazo de una nutrición deficiente como resultado de una alimentación inadecuada.

Sudán del Sur no produce suficientes alimentos. Según las previsiones, en 2013, el déficit anual de cereales estará en torno a 350.000 toneladas métricas, una cifra menor que la registrada en 2012 (474.000 toneladas métricas) pero mayor que la registrada en 2010 (225.000 toneladas métricas). Si bien la cosecha lograda en 2012 fue relativamente buena, sigue habiendo muchas personas al borde de la crisis.

Para hacer frente a la inseguridad alimentaria y romper el ciclo del hambre es preciso invertir en programas adecuados. Bajo el liderazgo del Programa Mundial de Alimentos y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), las Naciones Unidas han trabajado con el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales asociadas para diseñar programas que satisfagan las necesidades a corto plazo y, al mismo tiempo, promuevan la resiliencia de los hogares y las comunidades. En el pasado año, los asociados en el ámbito de la seguridad alimentaria reforzaron los vínculos entre ellos y con los sectores relacionados con la nutrición. Los enfoques utilizados en esta esfera se han centrado cada vez más en el capital humano. Por ejemplo, se han puesto en marcha programas de alimentación diaria en unas 1.350 escuelas con objeto de prevenir el abandono escolar. En el marco de la asistencia alimentaria se están organizando las comunidades para hacer frente a las causas de la inseguridad alimentaria, por ejemplo, mediante la construcción de carreteras que las conecten con los mercados, las instalaciones sanitarias y las escuelas. Los cursos prácticos para agricultores han sido fundamentales para promover la utilización de bueyes para arar las tierras en algunos estados, con la consiguiente mejora de la producción agrícola. En 2012, 2.000 agricultores recibieron formación práctica en 76 escuelas de seis estados de Sudán del Sur. Se han celebrado debates sobre la manera de hacer frente a la escasez de mano de obra en las zonas rurales mediante la creación de sistemas de provisión de efectivo para que los jóvenes desempleados de las zonas urbanas trabajen en las zonas rurales. Se está reforzando la capacidad institucional para detectar la inseguridad alimentaria, mediante el establecimiento de sistemas de seguimiento de la seguridad alimentaria dentro de la Oficina Nacional de Estadística. La creación de una reserva estratégica de alimentos puede proporcionar socorro cuando se pierden las cosechas.

IV. Prioridades del desarrollo nacional

Prórroga del Plan de Desarrollo de Sudán del Sur

12. El Plan de Desarrollo de Sudán del Sur para el período 2011-2013 se creó en el período previo a la independencia y en él se establecen los principales objetivos de desarrollo en cuatro esferas prioritarias: a) gobernanza; b) desarrollo económico; c) desarrollo social y humano; y d) prevención de conflictos y seguridad. El plan constituye la base del proceso de planificación del presupuesto del Gobierno y aporta una estructura para las estrategias de financiación de la ayuda a los sectores. Sin embargo, las medidas de austeridad han paralizado la aplicación de muchos aspectos del plan.

13. En febrero de 2013, el Gobierno comunicó su intención de prorrogar el Plan de Desarrollo de Sudán del Sur hasta julio de 2013, y ha solicitado al equipo de las Naciones Unidas en el país y a los distintos organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas que armonicen sus actuales marcos de actividad con el nuevo calendario del plan.

Estrategia de ayuda de Sudán del Sur

14. El Gobierno de Sudán del Sur ha elaborado una estrategia de ayuda para orientar la participación internacional en el proceso gubernamental de gestión de la ayuda. Bajo el marco general “Una única visión, un único plan”, que define las prioridades del país en materia de desarrollo, se aplica un enfoque por sectores que tiene por objeto garantizar la coherencia en la formulación de las políticas, la planificación, la aplicación y el seguimiento y la evaluación. La estrategia contempla foros de coordinación de donantes en los que están representados las Naciones Unidas y los asociados internacionales y ofrece un calendario para la planificación presupuestaria anual y los ciclos de aplicación.

15. El sistema de gestión de información sobre la ayuda es el principal instrumento que usa el Gobierno para registrar información normalizada sobre las actividades en este ámbito, cuya finalidad es ofrecer una visión exhaustiva de las actividades que se realizan en el país con fondos de asistencia y coordinar la información sobre la ayuda para que pueda utilizarse en los procesos nacionales de planificación y presupuestación. El sistema de gestión de información sobre la ayuda es un componente esencial de la estrategia de ayuda del Gobierno, el marco nacional para mejorar la eficacia de la asistencia para el desarrollo en la ejecución del Plan de Desarrollo de Sudán del Sur.

Las funciones esenciales en el marco de la austeridad

16. Para garantizar un apoyo continuo a las funciones más esenciales durante el período de austeridad, el Gobierno determinó las prioridades de los objetivos de desarrollo articulados en el Plan de Desarrollo de Sudán del Sur en el contexto de la iniciativa relativa a las funciones esenciales en el marco de la austeridad. Bajo el liderazgo del Asesor Presidencial para Asuntos Económicos, y con el apoyo de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y los asociados internacionales para el desarrollo, se definieron esferas prioritarias en consonancia con los cuatro pilares previstos en el Plan de Desarrollo de Sudán del Sur. El establecimiento de prioridades finalizó en noviembre de 2012 y se presentó al

Ministerio de Finanzas y Planificación Económica para que sirviera de orientación a los procesos de planificación y presupuestación para el ejercicio económico 2013-2014. La iniciativa también tiene por objeto orientar la asistencia de los donantes durante el período de austeridad con el fin de garantizar la continuidad de las funciones del Gobierno y prevenir un retroceso de los avances realizados hacia la construcción del Estado desde la firma del Acuerdo General de Paz.

V. “Una única visión, un único plan”: el Nuevo Pacto como marco de cooperación con Sudán del Sur en materia de desarrollo

17. Dados los contratiempos padecidos por Sudán del Sur durante los primeros años transcurridos desde que adquirió la condición de Estado, la necesidad de un apoyo eficaz y coherente de los asociados internacionales, incluido el sistema de las Naciones Unidas, es crucial. El apoyo debe orientarse hacia las necesidades de desarrollo a más largo plazo y, al mismo tiempo, debe hacer frente a las crisis a corto plazo. En su calidad de miembro del Grupo de Estados frágiles (g7+), Sudán del Sur se postuló como país piloto para el Nuevo Pacto para la Participación en los Estados Frágiles durante el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan (República de Corea) en noviembre y diciembre de 2011.

18. La aplicación del Nuevo Pacto a nivel nacional se inició en agosto de 2012 con una evaluación de la fragilidad, refrendada en noviembre de 2012, que constituye la base para lograr una comprensión compartida de las prioridades nacionales entre el Gobierno y los asociados internacionales para el desarrollo a partir de los cinco objetivos de consolidación de la paz y construcción del Estado. Los objetivos de consolidación de la paz y construcción del Estado, que son imprescindibles para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, son los siguientes: a) políticas legítimas. b) seguridad, c) justicia, d) bases económicas; y e) ingresos y servicios.

Recuadro 2
Evaluación de la fragilidad

En su calidad de país piloto del Nuevo Pacto, en agosto de 2012 Sudán del Sur emprendió, con el apoyo del PNUD, su primera evaluación de la fragilidad. Se organizó un taller de evaluación que duró varios días y al que asistieron 100 participantes, entre los que se hallaba el Vicepresidente, así como ministros, asesores y representantes del Gobierno central y los gobiernos de los estados, la sociedad civil, las instituciones académicas y los asociados internacionales para el desarrollo. En un segundo taller celebrado en noviembre de 2012, al que asistieron más de 50 interesados, se examinaron las conclusiones y las recomendaciones, complementadas con la bibliografía pertinente y con datos cualitativos.

La evaluación ofrece una síntesis de las principales conclusiones acerca de cada uno de los objetivos de consolidación de la paz y construcción del Estado, además de un eje de actuación de cinco niveles, que abarca desde la crisis hasta la resiliencia, y una visión general de los avances, los desafíos y las medidas prioritarias, con el fin de ayudar al país en su avance hacia la resiliencia. Fue un ejercicio más cualitativo que cuantitativo con el que se pretendía contribuir a una mejor comprensión de la fragilidad.

De los resultados generales de la evaluación se desprendía que, desde el período de transición previsto en el Acuerdo General de Paz y desde la independencia de Sudán del Sur, en julio de 2011, el país había realizado progresos suficientes en los cinco objetivos para poder superar la etapa de crisis dominada por el espectro de la fragilidad. Si bien ninguno de los objetivos ha alcanzado todavía la etapa de la transición, parece que el objetivo en el que las reformas han resultado más fructíferas ha sido el de las políticas legítimas, después de que, en la votación celebrada en enero de 2011, el 99,8% de los votantes se pronunciara a favor de la secesión del Sudán. De cara al futuro, entre los principales desafíos cabe señalar los arreglos políticos internos sostenibles, la transformación del sector de la seguridad, la reforma de las instituciones judiciales, la creación de unas bases económicas diversificadas y el fortalecimiento de la capacidad de prestación de servicios de forma responsable y equitativa.

19. Tras la finalización de la evaluación de la fragilidad y en consonancia con la iniciativa del Nuevo Pacto “Una única visión, un único plan” para la etapa de transición hacia el fin de la fragilidad, el Gobierno inició los preparativos para formular sus prioridades en materia de desarrollo en el marco de la Iniciativa de Desarrollo de Sudán del Sur. Esta Iniciativa pretende agrupar las prioridades del Plan de Desarrollo del país y la iniciativa relativa a las funciones esenciales en el marco de la austeridad. La Iniciativa de Desarrollo de Sudán del Sur debería allanar el camino para el establecimiento de un pacto con los asociados internacionales, que sería un mecanismo clave para la aplicación de la Iniciativa.

20. Del 17 al 19 de diciembre, Sudán del Sur acogió al Grupo Directivo del Diálogo internacional sobre la consolidación de la paz y del Estado. Unos 40 funcionarios superiores de 15 capitales de países donantes y del Grupo de Estados frágiles (g7+), así como de la sede de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, de las Naciones Unidas y del Banco Mundial, se reunieron en Juba para deliberar acerca del programa global del Nuevo Pacto. Este encuentro,

presidido por el Sr. Christian Bach, Ministro danés de Cooperación para el Desarrollo, junto con la Sra. Emilia Pires, Ministra de Finanzas de Timor-Leste, brindó a los asociados internacionales la oportunidad de debatir la posibilidad de prestar ayuda a Sudán del Sur a través de los sistemas nacionales. En particular, los debates se centraron en la forma de usar el Nuevo Pacto como marco para aumentar el apoyo presupuestario, aunque se señaló que habría que explorar otras alternativas para utilizar con flexibilidad los sistemas nacionales.

21. Mientras tanto, las Naciones Unidas reajustaron sus programas de manera que fueran acordes con los cinco objetivos de consolidación de la paz y construcción del Estado. El primer objetivo, las políticas legítimas mediante el fomento de los arreglos políticos y la solución de los conflictos, se refiere a la recién estrenada experiencia de Sudán del Sur con la gobernanza democrática, la necesidad de políticas inclusivas y de mecanismos para mitigar los conflictos. Una abrumadora mayoría de sursudaneses sigue estando alejada de los procesos de adopción de decisiones y de las políticas legítimas, en particular los jóvenes. Las autoridades del Estado, que tienen una capacidad limitada para gestionar la diversidad política, son a menudo incapaces de ofrecer oportunidades para la disensión, el debate y la reconciliación. Los esfuerzos de las Naciones Unidas se concentran en apoyar las medidas del Gobierno para ampliar los procesos de adopción de decisiones políticas, extender el espacio político y desarrollar la capacidad de los agentes nacionales para gestionar los conflictos.

22. El segundo objetivo, mejorar la seguridad, es un requisito imprescindible para el desarrollo pero, para lograrlo, es preciso mejorar la eficacia y la rendición de cuentas de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. La debilidad de la autoridad del Estado en las zonas remotas, a lo que se suma la proliferación de armas pequeñas, ha hecho posible que las comunidades armen a jóvenes desempleados y analfabetos a quienes confían su seguridad. Mediante su apoyo para ampliar la autoridad del Estado y reforzar la seguridad de las comunidades, las Naciones Unidas contribuyen a responder a las siguientes prioridades: prestar apoyo a la políticas y la estrategia del Gobierno en materia de seguridad a nivel nacional; contribuir a una mayor profesionalización de las fuerzas de seguridad, entre otras cosas, mediante el apoyo a un nuevo programa de desarme, desmovilización y reintegración; ayudar al Gobierno a establecer sistemas de alerta temprana en los condados prioritarios; y mejorar el acceso a las zonas inseguras.

23. En el contexto de Sudán del Sur, la justicia, que es el tercer objetivo de consolidación de la paz y construcción del Estado, se refiere a la necesidad de establecer mecanismos justos y accesibles para atender las reclamaciones. La mermada autoridad de los dirigentes tradicionales, sumada a la limitada cobertura del sistema de justicia oficial, deja a los ciudadanos escasas oportunidades de obtener una reparación y resolver sus reclamaciones a través de los mecanismos institucionales, en lugar de recurrir a la violencia. Las Naciones Unidas apoyan un enfoque doble centrado en la expansión del sistema de justicia oficial y en el fortalecimiento de los mecanismos tradicionales de solución de conflictos. Las Naciones Unidas respaldan el desarrollo de los marcos jurídicos del país, entre otras cosas, mejorando la legislación nacional pertinente, expandiendo la asistencia letrada, reforzando el sistema de justicia penal y mejorando el cumplimiento de las normas de derechos humanos, y, al mismo tiempo, prestando también apoyo a las autoridades tradicionales en su función de árbitros en las controversias entre las comunidades.

24. La competencia por unos recursos escasos y la ausencia de actividades económicamente productivas plantean importantes desafíos en el ámbito de la consolidación de la paz y la construcción del Estado. Entre las principales causas de la violencia, las comunidades se refieren con frecuencia a los conflictos por las tierras de pastoreo y el acceso a las fuentes de agua, por ejemplo entre pueblos agrícolas y ganaderos. El cuarto objetivo, el establecimiento de bases económicas, puede contribuir a reducir la violencia y a apoyar la construcción del Estado. A corto plazo, mediante la realización de obras públicas y comunitarias de gran densidad de mano de obra, pueden crearse oportunidades de obtener ingresos para los grupos marginados, incluidos los jóvenes. A largo plazo, para establecer unas bases económicas sólidas se requiere diversificación económica, una fuerza de trabajo capacitada y unos marcos regulatorios sólidos, en particular en lo tocante a la gestión de los recursos. Las Naciones Unidas apoyan medidas encaminadas a crear oportunidades económicas y mejorar el acceso a los recursos, teniendo en cuenta las siguientes prioridades: contrarrestar la militarización y marginación de los jóvenes sin educación y desempleados, ayudando al Gobierno a poner en marcha programas específicos; introducir la formación profesional y crear centros de alfabetización en los condados prioritarios; mejorar el acceso al agua en las zonas rurales dedicadas al pastoreo y en los asentamientos humanos; y ayudar al Gobierno a establecer mecanismos de asignación de tierras y solución de controversias.

25. La gestión de los ingresos destinados a expandir los servicios básicos representa el quinto objetivo en el contexto de la evaluación de la fragilidad realizada en el marco del Nuevo Pacto. Reforzar la capacidad del Estado para obtener recursos, establecer prioridades entre ellos y gestionarlos, con vistas a prestar unos servicios sociales equitativos, resulta esencial en estos primeros años transcurridos desde que Sudán del Sur adquirió la condición de Estado. Muchas zonas de Sudán del Sur sufren una insuficiencia crónica de recursos, lo que provoca tensiones entre las comunidades y los grupos étnicos. La prestación de servicios a nivel local corre a cargo principalmente de entidades no estatales y con escasa implicación del Estado. La ausencia de avances tangibles en la prestación de servicios por parte del Estado, entre otros, en los sectores de la educación, la salud, el agua y el saneamiento, ha propiciado entre la población una percepción de exclusión de los logros alcanzados después de la independencia, lo que ha contribuido al resentimiento y ha socavado la confianza en el Gobierno. Las Naciones Unidas apoyan las medidas tendentes a promover la distribución equitativa de los ingresos y aumentar la capacidad del Gobierno para prestar servicios básicos. La Organización se concentra en las siguientes prioridades estratégicas: ayudar al Gobierno a elaborar un nuevo censo que permita la distribución equitativa de los ingresos y un acceso justo a los servicios en los diez estados; contribuir a desarrollar la capacidad gubernamental para asignar los recursos de manera equitativa; apoyar al Gobierno para ampliar la prestación de servicios esenciales; y respaldar los esfuerzos del Gobierno para establecer un sistema de transferencia en efectivo para los hogares que refuerce el pacto social y demuestre su compromiso con el bienestar de los ciudadanos.

Recuadro 3
La iniciativa de los campamentos de ganado

El ganadero destaca tal vez entre todos los sectores económicos, dado que es el único capaz de mejorar de forma permanente los medios de vida de los pobres de las zonas rurales de Sudán del Sur. El sector ganadero del país, que cuenta con el mayor número de cabezas de ganado per capita de África (según las estimaciones, 11,7 millones de cabezas de ganado en total), posee un inmenso potencial para responder de forma sostenible a la demanda interna de productos pecuarios, proporcionar un excedente para el mercado de exportación y, sobre todo, generar suficientes ingresos para mejorar de forma permanente los medios de vida de la población, más del 80% de la cual vive en el medio rural.

La iniciativa de los campamentos de ganado se centra estratégicamente en desarrollar las capacidades productivas y de gestión de riesgos de los ganaderos para mejorar su capacidad para hacer frente a las crisis y adaptarse a condiciones cambiantes. La iniciativa se concentra principalmente en reducir y gestionar las crisis que afectan a este sector y en desarrollar recursos humanos, naturales y financieros productivos en los hogares y las comunidades que dependen de la ganadería. La iniciativa mejorará los medios de vida en las zonas y rurales e irá reduciendo de forma progresiva la fuerte dependencia de la respuesta humanitaria en Jonglei.

La iniciativa se sustentará sobre tres pilares necesarios para mantener los sistemas de pastoreo en Sudán del Sur: un pilar centrado en la seguridad comunitaria y liderado por el PNUD con el objetivo de gestionar la violencia; un pilar relativo a los medios de vida liderado por la FAO con el objetivo de reforzar la capacidad productiva de los hogares de los pastores; y un pilar de servicios básicos liderado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia con el objetivo de hacer frente a la pobreza relativa crónica y ampliar las oportunidades de cara al futuro. La FAO coordinará las actividades de los tres pilares. El diseño basado en tres pilares es acorde con la Política de las Naciones Unidas sobre la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto, aprobada por el Secretario General en 2009.

Concebida como un programa conjunto con objetivos claramente definidos y con la participación de un número limitado de organismos, la iniciativa se basa en un enfoque programático e integrado, centrado en los medios de vida en las zonas rurales agrupando las actividades con el fin de lograr el máximo impacto. Cada uno de los pilares está liderado por el organismo de las Naciones Unidas que posee una ventaja comparativa en el sector. Las actividades son sencillas, pueden ampliarse y responden a los principios estratégicos de desarrollo horizontal y a favor de los pobres para potenciar los recursos comunitarios. El pilar de la seguridad comunitaria hará hincapié en el derecho consuetudinario y en la gestión del armamento, el pilar de los medios de vida utilizará un enfoque a favor de los pobres, prestando especial atención al aprendizaje recíproco y a la innovación local, y el pilar de los servicios básicos utilizará un enfoque basado en una prestación de servicios móviles “ligeros y mínimos” sin barreras formales a la entrada.

Primer pilar: Extender la autoridad estatal y restablecer los mecanismos de gobernanza comunitaria

Deben reforzarse los sistemas de derecho consuetudinario y la gestión del armamento en las zonas de pastoreo con el fin de reducir los niveles de violencia. El robo de ganado sigue siendo una actividad delictiva con escasos riesgos y elevadas recompensas que agrava los actuales niveles de inseguridad que imperan en el país. Debido a la facilidad de acceso al armamento, los jóvenes de algunas comunidades actúan con una independencia cada vez mayor y a menudo al margen de los intereses de la comunidad en general y de los sistemas tradicionales de restricción. En el marco del pilar relativo a la seguridad se realizarán actividades como el intercambio de uniformes por ropa civil, la elaboración de mapas de zonas en las que impera el derecho consuetudinario y la formación de comités de gestión del armamento.

Segundo pilar: Reforzar la capacidad productiva de los pastores y la diversificación de los medios de vida

La formación práctica de los pastores constituye un enfoque sencillo y de eficacia demostrada que, junto con la capacitación profesional en escuelas móviles, constituye la base del pilar relativo a los medios de vida. Se reforzará la capacidad organizativa de las instituciones de pastoreo comunitarias y aumentarán las posibilidades de los pastores de participar en los procesos de adopción de decisiones que afecten a su ganado y a su bienestar. Se impartirán cursos de capacitación profesional en escuelas móviles sobre la elaboración de productos agrícolas, la pesca, la herrería y otras actividades comerciales rurales.

Tercer pilar: Aumentar el acceso de los pastores a los servicios básicos mediante enfoques basados en medios móviles

Los pastores nómadas necesitan servicios móviles. La expansión de las escuelas móviles y de la educación sobre la salud entre los jóvenes son las principales intervenciones en el marco del pilar de los servicios. Los modelos de prestación de servicios fijos en Sudán del Sur resultan caros, son difíciles de mantener y permanecen inutilizados durante temporadas enteras, mientras los pastores se desplazan con sus rebaños. Sin embargo, dado que la necesidad de servicios básicos es extrema, este pilar pretende satisfacer esta necesidad mediante enfoques que se puedan ampliar y que puedan llegar a un gran número de jóvenes.

VI. Estado de aplicación de los planes de las Naciones Unidas

Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

26. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para Sudán del Sur 2012-2013 tiene por objeto garantizar que el sistema de las Naciones Unidas preste un apoyo coherente a la República de Sudán del Sur, país que obtuvo recientemente la independencia, y que se alcancen los objetivos del Plan de Desarrollo de este país. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo se basó directamente en el Plan de Desarrollo de Sudán del Sur y se centra en cinco esferas de resultados:

a) están establecidas y en funcionamiento las funciones esenciales de gobernanza y administración pública;

b) se reduce la inseguridad alimentaria crónica y aumentan los ingresos de los hogares;

c) están establecidos los sistemas principales de prestación de servicios, de modo que están sentadas las bases para un aumento de la demanda;

d) se reduce la violencia y mejora la seguridad de las comunidades;

e) mejora el acceso a la justicia y el estado de derecho.

27. Sin embargo, el primer año de aplicación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo resultó muy afectado por la austeridad, que limitó gravemente la necesaria expansión de la capacidad del Gobierno, recortó los presupuestos de las instituciones principales y generó incertidumbre sobre la solidez de la economía nacional. Por tanto, las Naciones Unidas prestaron apoyo al Gobierno en la elaboración de su estrategia relativa a las funciones esenciales en el marco de la austeridad, que define las medidas más importantes que deben adoptarse para que el Gobierno pueda seguir realizando sus funciones durante este período, y se volvieron a establecer las prioridades del Marco para reflejar esta nueva realidad.

Recuadro 4

Establecimiento de las nuevas prioridades del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Tras la suspensión de la producción de petróleo y para dotar al sistema de las Naciones Unidas de un conjunto unificado de prioridades en caso de que se prolongue la austeridad, el equipo de las Naciones Unidas en el país asignó tres niveles de prioridad a los programas del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). En el nivel I se incluyen los programas fundamentales del equipo de las Naciones Unidas en el país que deben ejecutarse incluso en condiciones de austeridad, en el nivel II se incluyen los programas que pueden redimensionarse en función de la disponibilidad de recursos y en el nivel III se incluyen los programas que deberían aplazarse en el contexto actual.

Siguiendo las orientaciones proporcionadas por el Gobierno, los programas incluidos en los niveles I y II pretenden atender a las prioridades más importantes en caso de que la austeridad se prolongue. Entre dichas prioridades cabe señalar las siguientes:

- salvaguardar la prestación de los servicios de primera línea en los ámbitos de la salud, la educación, el agua y el saneamiento;
- ciclo productivo;
- reforzar las funciones esenciales de gobernanza, incluidos los sistemas de gestión de las finanzas públicas y rendición de cuentas;
- prevenir una intensificación de la violencia.

A la hora de decidir el nivel que debe asignarse a un programa, el equipo de las Naciones Unidas en el país reflexionó sobre las posibles consecuencias en caso de no ejecutarse dicho programa y tuvo en cuenta si:

- se necesita financiación del Gobierno para que el programa obtenga los resultados previstos;
- los asociados tienen capacidad para ejecutar el programa en condiciones de austeridad;
- hay actualmente fondos disponibles o es probable que los haya;
- el programa llegará a las familias más necesitadas;
- el programa promueve la autoayuda y una mayor participación de la comunidad;
- el programa contribuye a preservar los logros alcanzados anteriormente en materia de desarrollo;
- el programa contribuye a prevenir que sigan deteriorándose las condiciones de vida;
- el programa es eficaz en función del costo.

Plan de apoyo de las Naciones Unidas a la consolidación de la paz

28. De conformidad con la resolución 1996 (2011) del Consejo de Seguridad, el equipo de las Naciones en el país y la UNMISS colaboraron con el Gobierno de Sudán del Sur y los asociados bilaterales y multilaterales en la formulación de un plan estratégico integrado de apoyo a la consolidación de la paz en el país. De conformidad con el principio de implicación nacional, las prioridades enunciadas en el Plan de apoyo a la consolidación de la paz se derivan directamente de los cuatro pilares que conforman el Plan de Desarrollo de Sudán del Sur, como también de los procesos principales de transición política previstos en la Constitución de transición de Sudán del Sur. Se definió un total de 15 entregables prioritarios en los que están trabajando las Naciones Unidas con vistas a su consecución.

29. Desde 2010, Sudán del Sur, como parte del Sudán, reunía las condiciones exigidas para recibir financiación del Fondo para la Consolidación de la Paz. En apoyo del programa de consolidación de la paz, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz asignó 10 millones de dólares en el marco de su Mecanismo de Recuperación para la Consolidación de la Paz con el fin de prestar asistencia a los proyectos prioritarios del Plan de apoyo a la consolidación de la paz para Sudán del Sur. Dado que los 10 millones de dólares disponibles a través del Fondo solo cubrirían algo más del 3% de las necesidades de financiación del Plan de apoyo para la consolidación de la paz, el equipo de las Naciones Unidas en el país y la UNMISS celebraron consultas con el Ministerio de Finanzas y Planificación Económica al objeto de seleccionar los entregables prioritarios para los que debería buscarse financiación. Se definieron los dos entregables siguientes: formación profesional y alfabetización de los jóvenes (entregable 12); y la construcción de *haffirs* y puntos de abastecimiento de agua (entregable 13).

30. Para seleccionar estos dos entregables se utilizaron los siguientes criterios:

a) se adapta a las prioridades gubernamentales;

b) son prioridades que surgieron tras amplias consultas a nivel comunitario;

c) pueden aportar dividendos tangibles para la paz;

d) garantizan un impacto mayor y sostenible;

e) abordan aspectos que tienen unos efectos secundarios sustanciales (por ejemplo, la alfabetización, que es un requisito indispensable para numerosas actividades relacionadas con la paz, así como para el desarrollo sostenible en general),

f) evitan solapamientos con los fondos existentes (por ejemplo, el Fondo para la Recuperación de Sudán del Sur, el Fondo Humanitario Común y el Fondo para Servicios Básicos, que cubren los ámbitos de la estabilización, los servicios humanitarios y los servicios básicos, respectivamente);

g) mejoran las sinergias con otras actividades en curso relacionadas con la consolidación de la paz; y

h) promueven la participación de los organismos de las Naciones Unidas que poseen una ventaja comparativa.

31. En consonancia con los requisitos del Fondo para la Consolidación de la Paz, se creó un comité directivo conjunto que se encargaría de aprobar las solicitudes al

Fondo, sobre la base del mecanismo ya existente del Fondo para la Recuperación de Sudán del Sur, que presiden conjuntamente el Viceministro de Finanzas y el Coordinador Residente. En marzo de 2013, el comité directivo examinó ocho propuestas y actualmente está realizando las revisiones finales recomendadas de tres propuestas cuya financiación se recomendó.

VII. Apoyo al desarrollo de la capacidad

32. En el Plan de Desarrollo de Sudán del Sur, al igual que en la estrategia de desarrollo de la capacidad, la creación de capacidad sigue siendo una de las principales prioridades de desarrollo del país. Los enfoques adoptados por las Naciones Unidas para mejorar la capacidad en Sudán del Sur se basan en la cooperación Sur-Sur y, de conformidad con la preferencia del Gobierno, se centran en la transferencia de conocimientos mediante programas de asesoramiento. En consonancia con las medidas prioritarias descritas en el informe del Secretario General sobre la capacidad civil (A/66/311-S/2011/527), las Naciones Unidas han establecido asociaciones con gobiernos y organizaciones regionales para incorporar a administradores públicos y expertos técnicos a nivel nacional, estatal y en los condados, donde asesoran a sus contrapartes de Sudán del Sur.

33. Con arreglo a la iniciativa de asignación rápida de la capacidad del PNUD, lanzada en 2009, se han incorporado 120 especialistas voluntarios de las Naciones Unidas en oficinas y organismos del sector público, en su mayoría a nivel estatal. Con arreglo a la Iniciativa Regional para el Desarrollo de la Capacidad en Sudán del Sur, lanzada en 2011 por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), se están desplegando en ministerios básicos 200 funcionarios experimentados procedentes de los Estados miembros de la IGAD. El Fondo de Población de las Naciones Unidas ha puesto en marcha una iniciativa complementaria en el marco de la cual 20 matronas voluntarias de las Naciones Unidas procedentes de países vecinos se han incorporado en los sistemas de salud de los diez estados de Sudán del Sur, gracias a las cuales ha aumentado el número de nacimientos asistidos por parteras cualificadas y han fomentado la capacidad de las matronas y parteras tradicionales de las comunidades.

VIII. Coordinación en el sistema de las Naciones Unidas

34. En apoyo de la resolución 2057 (2012) del Consejo de Seguridad, el equipo de las Naciones Unidas en el país ha reforzado su coordinación y planificación con la UNMISS cuando ha sido necesario. Mediante el establecimiento de foros periódicos, el equipo de las Naciones Unidas en el país y la UNMISS se reúnen todas las semanas para debatir e intercambiar información sobre la evolución diaria de la situación en Sudán del Sur. Se han elaborado planes de trabajo conjuntos en los ámbitos del desarme, la desmovilización y la reintegración, el estado de derecho, la protección de la infancia, la respuesta al VIH/SIDA y las cuestiones de género entre la Misión y los organismos competentes de las Naciones Unidas. Se han celebrado amplias consultas sobre los procesos de planificación estratégica, como por ejemplo, el presupuesto de la Misión basado en los resultados. Con arreglo al mandato encomendado por el Consejo de Seguridad, el equipo de las Naciones

Unidas en el país y la UNMISS han desarrollado e iniciado de manera conjunta la ejecución del Plan de apoyo a la consolidación de la paz.

35. El grupo de gestión de programas del equipo de las Naciones Unidas en el país siguió dirigiendo la coordinación y el seguimiento de las medidas programáticas estratégicas. En el pasado año se ejecutaron programas conjuntos que todavía están en curso, a fin de fomentar el empleo de los jóvenes, la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz, al mismo tiempo que se elaboraron nuevos programas conjuntos para promover los servicios para los jóvenes a nivel local y una iniciativa relativa a los campamentos de ganado. El equipo de las Naciones Unidas en el país también se ha comprometido a reforzar su labor de seguimiento y evaluación en 2013 y ultimará la descripción completa de los contenidos de la base de datos "4W" (quién, qué, dónde, cuándo), que se inició en septiembre de 2012, para ayudar a planificar las actividades de los organismos en los estados y en los condados y a definir ámbitos clave de convergencia programática y geográfica.

36. A fin de respaldar la iniciativa "Unidos en la acción", el grupo de gestión de operaciones del equipo de las Naciones Unidas en el país ha redoblado sus esfuerzos para racionalizar la coordinación de la ejecución de los programas, mejorar la eficiencia y reducir los costos de transacción. El grupo de gestión de operaciones ha trabajado en estrecha colaboración con la UNMISS en cuestiones relacionadas con el acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, los procedimientos de retirada de artículos retenidos en la aduana y cuestiones de personal, como el pago en dólares de los Estados Unidos al personal nacional. Está previsto que el enfoque armonizado para las transferencias en efectivo empiece a aplicarse en 2013.

IX. Coordinación con las instituciones financieras internacionales

37. El Gobierno ha entablado un debate con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y otros asociados internacionales sobre un apoyo presupuestario administrado. Si bien la prestación de ese apoyo de administración externa podría colmar parte del déficit presupuestario, las negociaciones con el FMI sobre el acceso al Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza no habían concluido al término del período que nos ocupa y no se habían obtenido aún otros compromisos.

38. Durante el período que no ocupa, el Foro de coordinación de los donantes, que reúne a asociados para el desarrollo tanto tradicionales como no tradicionales y está presidido por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y el administrador del Banco Mundial para Sudán del Sur, se reunió periódicamente y ahora estas reuniones de celebran todos los meses. El Foro es una plataforma esencial en la que se produce un intercambio de información y análisis para establecer un entendimiento común en torno a las cuestiones y los acontecimientos que empiezan a manifestarse. También contribuye a dar a conocer los avances realizados en la ejecución de los programas del equipo de las Naciones Unidas en el país y, además, detecta los déficits de fondos importantes. Entre los temas incluidos normalmente en el programa del Foro cabe señalar las tendencias de la seguridad alimentaria, el apoyo a la consolidación del estado de derecho, el establecimiento de un fondo colectivo para el sector de la salud y los avances realizados en la aplicación del Nuevo Pacto.

X. Desafíos y recomendaciones

39. **En vista de la necesidad de consolidar los importantes avances realizados hasta el momento en relación con el desarrollo del país y teniendo también en cuenta la fragilidad del entorno en el que se están produciendo dichos cambios, existe una necesidad urgente de contar con recursos previsibles para apoyar el desarrollo a más largo plazo y hacer frente a los desafíos en el ámbito de la construcción del Estado en Sudán del Sur. Es preciso buscar un equilibrio entre un nivel de financiación suficiente y el mantenimiento de la flexibilidad necesaria para responder con eficacia a los nuevos desafíos a medida que surjan.**

40. **En vista de la importancia que tiene la capacidad del Estado en la transformación económica y social, incluso en la formulación y aplicación de las políticas, deberían seguir consolidándose y ampliándose las inversiones en el desarrollo de la capacidad gubernamental, y deberían determinarse los ámbitos en los que el apoyo técnico resulta esencial, como la gestión de las finanzas públicas, y establecerse prioridades entre estos. Mientras tanto, debería promoverse el empoderamiento de los sistemas nacionales de prestación de servicios para que asuman la responsabilidad de la ejecución.**

41. **Reconociendo la importancia de adoptar un enfoque coordinado y específico respecto del desarrollo, las Naciones Unidas deben seguir adelante con la armonización de sus procesos, tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas (“Unidos en la acción”) como con el Gobierno y los asociados externos. Debería proseguir el diálogo entre las Naciones Unidas, el Gobierno y la comunidad de donantes para orientar los procesos de planificación y garantizar que las iniciativas de desarrollo sigan siendo pertinentes y sostenibles y acordes con las prioridades del Gobierno y las necesidades del pueblo de Sudán del Sur. En este contexto se debería tomar en consideración la necesidad de atender a las necesidades especiales de las mujeres.**

42. **Teniendo en cuenta que la UNMISS es una misión integrada que persigue el objetivo de consolidar la paz y la seguridad y ayudar a crear las condiciones conducentes al desarrollo, es indispensable que la tarea iniciada de forma tan eficaz por el sistema de las Naciones Unidas con la prestación de un apoyo integrado al Gobierno de Sudán del Sur en los planos técnico y operacional se complemente, en el ámbito intergubernamental, con la orientación y el apoyo integrado y sólido en materia de políticas por parte de los dos órganos principales, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad, en el marco de sus respectivos mandatos y competencias.**