

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Primer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 20 - 22 de enero de 1999

PROYECTOS QUE REQUIEREN LA APROBACIÓN DE LA JUNTA EJECUTIVA

Tema 7 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/99/7-A/3
22 diciembre 1998
ORIGINAL: INGLÉS

OPERACIÓN PROLONGADA DE SOCORRO Y RECUPERACIÓN- SOMALIA 6073.00

Ayuda alimentaria para socorro y rehabilitación en Somalia

Número de beneficiarios	1 320 000 (directos 700 000 indirectos 620 000)
Duración	Tres años (1° de julio de 199- 30 de junio de 2002)

	Costo (dólares EE.UU.)
Costo total para el PMA	55 448 041
Costo total de los alimentos para el PMA	12 237 195
Costo total para los organismos	no determinable
Costo total	55 448 041

RESUMEN

Somalia sigue siendo uno de los países más pobres del mundo. Años de guerra y conflictos han llevado a la destrucción material de los servicios sociales básicos, la infraestructura socioeconómica y los sectores productivos, y han dado lugar a situaciones de urgencia humanitaria. Un gran número de somalíes se hallan expuestos crónica o temporalmente al riesgo de escasez de alimentos en gran escala. Los grupos de la población que cuentan con fuentes de alimentos e ingresos limitados deben enfrentarse continuamente con un elevado nivel de inseguridad alimentaria.

La creación de algunas zonas relativamente pacíficas en Somalia y la admirable determinación de las comunidades rurales de reanudar una vida en lo posible normal y de hacerse cargo de su propia recuperación y rehabilitación comunitaria han alentado al PMA a emprender una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR). Se espera que esto contribuya a crear un marco más amplio para los programas integrados de rehabilitación en Somalia, y permita a la vez mantener la flexibilidad necesaria para aprovechar toda oportunidad de desarrollo y hacer frente a las situaciones de urgencia. Con esta operación se prestará ayuda cada año a unos 700 000 beneficiarios directos y a 620 000 beneficiarios indirectos, mediante actividades de recuperación y rehabilitación, apoyo a instituciones sociales y asistencia de socorro de urgencia. El 70 por ciento de los beneficiarios se encontrarán en Somalia del sur y el 30 por ciento en las regiones noroccidental y nororiental del país.

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su examen y aprobación.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director regional:	M. Zejjari	tel.: 066513-2201
Coordinador de programas, OSA/1:	O. Bula-Escobar	tel.: 066513-2735

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 066513-2641).



ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN: CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

Análisis de la situación

1. Somalia sigue siendo uno de los países más pobres del mundo. Años de guerra y conflicto han llevado a la destrucción material de los servicios sociales básicos, la infraestructura socioeconómica y los sectores productivos, y han dado lugar a numerosas situaciones de urgencia humanitaria que obligaron a un número elevado de somalíes a emigrar en busca de mejores condiciones de vida. Cuando se redactó este informe, sólo en los países vecinos de Djibouti, Etiopía, Kenya y Yemen¹, había 482 200 refugiados somalíes. Un nivel de atención pública de salud, educación primaria y apoyo institucional tan bajo como en Somalia se experimenta en pocos otros contextos sociales.
2. Se estima que a principios de 1999, 630 000 somalíes estarán expuestos al riesgo de situaciones de escasez alimentaria en gran escala a raíz de la impresionante reducción de la principal cosecha de cereales de *Gu* (julio/agosto), que se registró en 1998. La destrucción en gran escala causada por las inundaciones que se produjeron entre octubre de 1997 y marzo de 1998, la limitada capacidad para cultivar las tierras, y la falta de obras de mantenimiento de los sistemas de riego y bombeo del agua son algunos de los factores que suscitan honda preocupación acerca de la vulnerabilidad de las explotaciones agrícolas familiares de subsistencia, los agropastores, los pastores y los habitantes de las ciudades.
3. Somalia no está incluida en los Informes sobre el Desarrollo Humano del PNUD de 1996 y 1997 por falta de datos estadísticos fidedignos, lo que refleja la gravedad de la situación. Para poner de manifiesto los problemas que experimenta el país, el PNUD encargó un estudio² en base al cual se ha estimado que los valores del índice de desarrollo humano oscilan entre 0,184 y 0,159, lo cual coloca a Somalia entre los ultimísimos países del mundo. Según el informe, la esperanza de vida media oscila entre 41 y 43 años: la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años de edad es de 211 por mil; el índice de alfabetización de adultos va del 14 al 17 por ciento; la tasa de matrícula escolar en la escuela primaria oscila entre el 13 por ciento y el 16 por ciento; y también el acceso al agua potable es muy variable, yendo del dos al 31 por ciento³. El producto nacional bruto (PNB) per cápita es de 176 dólares, y el nivel de ingresos nacional corresponde al 60 por ciento del nivel que se registraba antes de la guerra.

La situación política

4. Hay tres épocas distintas en la Somalia posterior a la independencia. Durante 1960-1969, se establecieron la democracia multipartidista y el orden civil, que sin embargo no consiguieron frenar la proliferación de los clanes y la corrupción. El período de principios de los años setenta se caracteriza por sus iniciativas de desarrollo social y socialista y por las campañas de movilización nacionalistas que produjeron mejoras en la agricultura y el

¹ Departamento de Estadística de la OACNUR, octubre de 1998.

² PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano: Somalia*, octubre de 1998.

³ En el noroeste, el 31 por ciento de la población total y sólo el cinco por ciento de la población nómada tienen acceso al suministro de agua potable (apta para el consumo); en el noreste, el 19 por ciento de la población total se beneficia de agua apta para el consumo (sólo el dos por ciento de la población nómada); en las regiones meridional y central, menos del 29 por ciento de la población total tiene acceso a un suministro permanente de agua apta para el consumo (en las zonas urbanas, el 35 por ciento), y en las zonas rurales, sólo entre el cuatro y el 14 por ciento. *Encuestas por hogares del UNICEF*.



comercio, un notable progreso en los derechos de la mujer, y campañas de alfabetización de gran alcance mediante las cuales se logró una generación de profesionales bien capacitados para el sector público y privado. Por otro lado, en este período también se asistió a la realización de inversiones muy ineficaces y dispendiosas; una cuantiosa deuda internacional; la expropiación de la tierra sin compensación; y una utilización errónea generalizada de la asistencia internacional. En 1977, a raíz de la invasión de la región de Ogadén, en Etiopía, el país se encontró sumido en una situación de aislamiento diplomático y en una espiral descendente de insurrecciones, militarización, represiones y reducción de la ayuda económica. La caída del Gobierno, en enero de 1991, no llevó a la esperada formación de coaliciones, pues dio lugar a controvertidas reivindicaciones de autoridad, guerra entre facciones, bandolerismo generalizado, saqueos y una nueva oleada de destrucción de la infraestructura económica y agrícola. Las principales víctimas de la hambruna provocada por la sequía en 1991-1992 fueron los clanes y grupos sociales más débiles, tales como los agricultores bantús, las poblaciones costeras y los Digil-Rahanweyn de las regiones de Bay y Bakool.

5. Las intervenciones internacionales efectuadas en el período de 1992 a 1995 no consiguieron restablecer la estructura de gobierno ni la ley y el orden. Esto mermó considerablemente la capacidad de los organismos humanitarios para llevar a cabo intervenciones de socorro y prestar asistencia para el desarrollo. El retiro de la mayor parte de los organismos de ayuda y las representaciones internacionales, en 1995, redujo ulteriormente la capacidad de asistencia de los organismos de las Naciones Unidas y de sus asociados.
6. La situación política actual sigue siendo variable, y pone a prueba las energías y los mecanismos de supervivencia de las capas más flexibles de la sociedad. Los esfuerzos por crear una autoridad política y administrativa de carácter regional—que resultan evidentes en la “Somalilandia” del noroeste y la “Puntlandia” del noreste—constituyen la nueva tendencia política que representa un fenómeno único en el panorama histórico de este país. En Mogadiscio, algunas facciones están llevando a cabo negociaciones análogas para establecer una autoridad regional en Benadir, y se están examinando unas propuestas relativas a la creación de “Hiranlandia” y “Jubalandia” en la región meridional. Estas iniciativas emprendidas por las comunidades para reivindicar el derecho a manejar sus propias cuestiones internas y a incorporarse al proceso político pueden representar los primeros ladrillos de un nuevo estado.
7. En 1995, el PMA ha establecido su “oficina en el exilio” en Nairobi, desde donde sigue programando y coordinando las actividades de socorro y rehabilitación, en especial para las zonas del sur. En las regiones nororiental y noroccidental se mantienen pequeñas suboficinas para respaldar las operaciones del PMA. Aunque no resulta satisfactorio, se prevé que este arreglo operacional tendrá que mantenerse en el futuro. En caso de que en los próximos años fuera posible un regreso parcial a Somalia, este traslado deberá ser gradual y coincidir con la restauración de condiciones de seguridad y con el restablecimiento de los servicios y la infraestructura básicos¹. Los largos desplazamientos necesarios, las dificultades de acceso y las negociaciones necesariamente prolongadas con las comunidades locales en un contexto operativo fragmentado—en el cual es necesario operar disponiendo de mucho personal—, son factores que explican los costos operacionales relativamente elevados.

¹ Mogadiscio ya no cuenta con una red de suministro de energía eléctrica ni con un sistema central de abastecimiento de agua, y sólo tiene un acceso limitado al combustible y los productos básicos.



8. Al aceptar esta realidad, la comunidad encargada de la prestación de ayuda ha adoptado un *enfoque por zonas* que permite a los programas de apoyo atender de manera dinámica a las diversas necesidades humanitarias. En las *zonas de recuperación* -es decir, en la autoproclamada República de Somalilandia y, en cierta medida, en Puntlandia- las comunidades reaccionan positivamente a la creación de una estructura estatal embrionaria, una fuerza de policía más eficaz y un ambiente más seguro. Además, se han establecido escuelas básicas y sistemas de atención a la salud, junto con la adopción de medidas de revitalización del comercio
9. Las regiones centrales y algunas zonas de Somalia del sur son consideradas por las instituciones de ayuda como *zonas de transición* entre situaciones de crisis y fases de recuperación. Las comunidades de estas zonas no están afectadas por conflictos armados endémicos, pero sólo pueden contar con una autoridad política muy localizada y rudimentaria, cuyo sistema de recaudación tributaria, es por lo general, muy frágil o inexistente.
10. Sin embargo, en la mayor parte de las regiones meridionales prevalecen las *zonas de crisis*, en las cuales la autoridad política es objeto de fuertes disputas y está muy fragmentada y militarizada, y las poblaciones están expuestas a frecuentes crisis humanitarias. Las actividades del PMA se concentran en estas regiones, donde vive la mitad de la población somalí, es decir, seis millones de personas.¹

La economía

11. La economía de Somalia es predominantemente rural y de subsistencia, con cuatro fuentes principales de ingresos: la ganadería, la agricultura, las remesas y el comercio.
12. El sector ganadero sigue siendo el eje central de la economía ya que proporciona sustento diario a más de dos millones de personas, y constituye también la principal fuente de ingresos derivados de las exportaciones. Entre 1996 y principios de 1998, más de 6,4 millones de cabezas de ganado se exportaron a Arabia Saudita, Yemen y los Estados del Golfo, a través de Berbera y Bosaso.² En febrero de 1998, cuando Arabia Saudita prohibió las importaciones de ganado desde Somalia a raíz de un brote regional de fiebre del Valle del Rift, las exportaciones sufrieron un duro golpe. Durante el período más intenso del brote, las exportaciones de ganado disminuyeron en un 70 por ciento en el noroeste y en más del 25 por ciento en el noreste, en comparación con los valores del mismo período de 1997³.
13. El sector agrícola ha sido afectado por la guerra civil, la sequía y, muy recientemente, por las inundaciones provocadas por El Niño (de octubre de 1997 a marzo de 1998). Una tercera parte de las plantaciones de bananos en el Bajo Shebelle fueron destruidas por estas inundaciones, lo que mermó los ingresos de la ya vulnerable población bantú que depende sobre todo de las plantaciones de bananos para los trabajos asalariados. La pérdida de los ingresos procedentes de las exportaciones, en 1998, se estima en un valor comprendido entre los cinco y diez millones de dólares.⁴
14. Desde los años noventa, los agricultores de subsistencia de las zonas agrícolas productivas han sufrido un impresionante descenso de la producción causado por la

¹ La información demográfica es escasa y las estimaciones son muy variadas. La población en Mogadiscio y en el noreste ha aumentado, mientras que en las regiones central y meridional ha disminuido; la densidad de población más elevada se registra en Bay y el Bajo Shebelle (>500 por km²).

² PNUD: Informe sobre el Desarrollo Humano: Somalia, octubre de 1998.

³ USAID/FEWS: Somalia, informe mensual de abril de 1998.

⁴ Dependencia de Evaluación de la Seguridad Alimentaria (FSAU), septiembre de 1998.



inseguridad, los bajos rendimientos, la sequía y los daños de las inundaciones provocadas por El Niño. Las lluvias han devastado la capacidad de producción de alimentos de importantes zonas agrícolas en Bay, Shebelle y el Bajo Juba. Un total de 60 000 hectáreas de tierras de labranza han quedado asoladas o inutilizables debido a la compactación y el entarquinamiento del suelo y a los daños provocados a los sistemas de riego, lo que amenaza la subsistencia de unas 5 000 familias de agricultores. Sin embargo, las oportunidades a corto plazo creadas por las inundaciones de 1998 han contribuido en gran medida al suministro de cultivos de fuera de estación y al incremento de la disponibilidad a corto plazo de alimentos silvestres y pescados.

15. Sin considerar este alivio temporal, la capacidad de Somalia para alimentar a su población se ve amenazada por una marcada fluctuación en la producción anual, sequías periódicas y cosechas malogradas, todo lo cual suele verificarse cada tres a cinco años. Los continuos conflictos civiles han erosionado considerablemente la eficacia de los mecanismos de supervivencia tradicionales, de modo que la vulnerabilidad crónica tiende a degenerar rápidamente en vulnerabilidad aguda.
16. Las remesas del extranjero constituyen una fuente importante de ingresos para las familias somalíes y, según se estima, las que se efectúan por conducto de agentes comerciales ascienden a 375 millones de dólares anuales, excluyendo el dinero que las personas llevan consigo. Se estima que una tercera parte se encauza hacia las regiones del norte, y dos terceras partes hacia las del sur¹. No obstante, las remesas se distribuyen de manera irregular, ya que los que más se benefician de ellas son los habitantes de las ciudades y la clase media.
17. El sector comercial sigue prosperando en la medida en que la economía internacional de tránsito ofrece una vía lucrativa para la actividad de importación y exportación entre Kenya, Etiopía, el interior de Somalia y el mundo externo. De hecho, se destina al mercado somalí una proporción relativamente pequeña de importaciones. Debido a la geografía del país y a los bajos impuestos que se aplican, los bienes en tránsito pueden comercializarse de manera rentable en los países vecinos. Sin embargo, el sector empresarial se ve limitado por el alto nivel de riesgo, las fuertes presiones sociales para redistribuir los beneficios a favor de las familias necesitadas, y la costosa dependencia de la protección de los clanes. Además, la actividad comercial está obstaculizada por el rápido deterioro de caminos, puentes, puertos y pistas de aterrizaje.

Sectores sociales

18. Los sectores de la educación y la salud siguen siendo víctimas de la guerra y la falta de una autoridad de gobierno. La destrucción de las instituciones y la infraestructura educacional dio lugar a una generación con un nivel de instrucción y capacitación demasiado bajo como para poder hacerse cargo en el futuro de las funciones productivas y directivas. Además, las cuantiosas migraciones de profesionales cualificados repercuten considerablemente en los hogares y en una sociedad que está tratando de reconstruir una economía destrozada.
19. Somalia tiene una de las tasas de matrícula escolar más bajas del mundo: está matriculado sólo el 20 por ciento de los niños en edad escolar (6 – 14 años), y hay una marcada concentración de estudiantes en los primeros grados. Se está produciendo una grave brecha entre niños y niñas, dado que el número de las niñas matriculadas en la escuela primaria sólo corresponde al 50 por ciento del alumnado masculino. Inicialmente

¹ PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano: Somalia*, octubre de 1998.



se matricula el mismo número de niñas y de niños, pero el coeficiente de retención es muy inferior entre las niñas porque las familias carentes de dinero optan por invertir en pro de un hijo varón, una decisión consolidada por el hecho de que las hijas abandonan su familia de origen muy pronto para trasladarse a la casa de su marido. Estas disparidades entre niñas y niños amenazan con anular los avances conquistados por las mujeres somalíes más instruidas desde la independencia, tanto en el comercio como en la vida profesional.

20. Los esfuerzos desplegados por revitalizar y apoyar a la escuela primaria pública siguen viéndose mermados por la inseguridad, la escasez de docentes cualificados y la falta del compromiso, por parte de las familias, de mantener en la escuela a los niños que los padres necesitan hacer trabajar en casa. Para quienes cuentan con finanzas suficientes, las escuelas privadas y los tutores sustituyen el devastado sistema escolar público, sobre todo en las zonas urbanas. Los hogares más pobres se comprometen preferentemente a mandar a sus niños a las escuelas islámicas que imparten enseñanzas de religión, árabe, somalí y aritmética elemental.
21. En Somalia, según las estimaciones, se ha destruido o saqueado el 90 por ciento de los establecimientos de salud, y se registra un elevado porcentaje de establecimientos no funcionales a causa de la mala gestión, la inseguridad y la emigración del personal sanitario capacitado. Sólo el 10 por ciento de los niños está inmunizado y sólo el 10 por ciento de las mujeres recibe atención de salud por parte de personal capacitado durante el embarazo y el parto. La tasa de mortalidad infantil es de 125 por mil; la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años de edad es de 211 por mil, y la tasa de mortalidad materna es de 1 600 por 100 000. Entre las amenazas más frecuentes para la salud figuran las infecciones del tracto respiratorio inferior, el paludismo, la tuberculosis y la diarrea¹.
22. **Consideraciones sobre género.** Las mujeres desempeñan tradicionalmente una función vital en el desarrollo tanto económico como político de sus comunidades. Sin embargo, se trata de un papel que juegan entre bastidores, dentro del hogar, más bien que en un contexto de dominio público. Será muy difícil superar por completo las barreras que obstaculizan la participación abierta de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones, en especial en el medio rural de Somalia. No obstante, cada vez más las mujeres se encargan de ganar a diario el dinero necesario para sufragar los gastos cotidianos de la familia. La pérdida de los empleos del sector público ha reducido las oportunidades de ingresos para los hombres, y muchos deben tomar parte en la guerra o se les confían tareas de protección. Hoy en día, se puede ver con frecuencia creciente a mujeres que se hacen cargo de actividades de comercio al por menor y de otras actividades económicas en pequeña escala².
23. El personal del PMA en Somalia ha examinado las posibilidades de dar a los programas del PMA un enfoque más sensible a las cuestiones de género. En 1996, la oficina en el país introdujo una política de distribución basada en un enfoque de género en la cual se otorgaba prioridad a los hogares encabezados por mujeres y a las familias con uno o más niños malnutridos, siendo éstos los beneficiarios primarios de la ayuda del PMA. En el marco de esta política, se les pidió a las parteras tradicionales y a las trabajadoras de salud que participen en la formulación de los planes de distribución de alimentos y de identificación de los beneficiarios.
24. Durante la intervención en pro de las víctimas de la sequía, en 1997, las estrategias de distribución de alimentos fueron formuladas y aplicadas activamente por mujeres jefes de

¹ PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano: Somalia*, octubre de 1998.

² Según el UNICEF, el 80 por ciento de los hogares somalíes dependen de los ingresos que perciben las mujeres de la familia.



familia. Como consecuencia de ello, más del 70 por ciento de quienes recibieron los alimentos eran mujeres. No obstante, la falta de recursos, las dificultades para identificar proyectos de generación de ingresos sostenibles, la presión social y la inseguridad siguen siendo los principales obstáculos para una participación plena y sistemática de la mujer en los proyectos asistidos por el PMA.

Consideraciones ambientales

25. La información disponible sobre cuestiones ambientales suscita preocupación. A causa de la guerra, al haberse terminado todos los programas de estabilización de dunas de arena, la desertificación está avanzando. Entre las zonas más afectadas figuran la faja costera entre Mogadiscio y Brava, los caballones de dunas de arena al norte de Kismayo, algunas partes de la región de Bay y la zona entre Hargeisa y Boroma. Existe el riesgo de que por muchos decenios se pierda la tierra de buena calidad. De manera análoga, la producción ilegal de carbón de leña para exportación ha llevado a la destrucción de amplias superficies de bosques de acacia en el noroeste, en la zona de Kismayo y en la región de Bay. A raíz de las iniciativas locales encaminadas a prohibir la exportación del carbón de leña, la producción de éste se ha convertido cada vez más en un mecanismo de supervivencia para las familias. Sin embargo, sin el firme compromiso de una buena gestión de los asuntos públicos, es improbable que se apliquen controles eficaces sobre las exportaciones del carbón de leña.
26. El PMA puede contribuir a prevenir la ulterior degradación del medio ambiente apoyando las iniciativas locales de repoblación forestal. Dichos proyectos, al ofrecer otra fuente de ingresos, promoverán la seguridad alimentaria en los hogares fomentando a la vez la sostenibilidad ambiental y económica de una actividad tradicional.
27. El PMA reconoce asimismo que las actividades de rehabilitación y creación de bienes - tales como construcción de caminos rurales y obras de riego- pueden repercutir negativamente en el medio ambiente. Para reducir al mínimo estos riesgos, el PMA y sus asociados en la ejecución incorporarán algunas consideraciones ambientales en sus exámenes del seguimiento y del impacto.

La asistencia del PMA a Somalia

28. A raíz de las numerosas operaciones realizadas en apoyo de un elevado número de refugiados, durante los años ochenta, el PMA tuvo que proporcionar ayuda alimentaria de urgencia a casi 1,5 millones de somalíes durante la hambruna de 1991-1992. De 1994 a 1997, mediante una serie de operaciones, el PMA distribuyó cada año más de 77 000 toneladas de alimentos a un promedio de 1,4 millones de beneficiarios. Tales intervenciones tenían por objeto hacer frente a casos de escasez de alimentos estacionales y localizados, ayudar a pronosticar las nuevas situaciones de urgencia a mayor escala y prevenir nuevos desplazamientos de población a los campos de refugiados de Djibouti, Etiopía, Kenya y Yemen, donde unos 482 000 refugiados esperan obtener mejoras políticas y económicas como condición para su regreso. En algunos casos, las distribuciones de ayuda alimentaria generaron oportunidades de alimentos por trabajo entre los agricultores que practican una agricultura de subsistencia que permitieron remediar al deterioro de la infraestructura y los daños provocados por la sequía.

Justificación de la OPSR

29. La aparición de algunas zonas relativamente pacíficas en Somalia y la notable determinación de las comunidades rurales de reanudar una vida en lo posible normal y de



hacerse cargo de su propia recuperación y rehabilitación comunitaria han alentado al PMA a emprender una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR). Se espera que esto contribuya a crear un marco más amplio para los programas integrados de rehabilitación en Somalia, y permita a la vez mantener la flexibilidad necesaria para aprovechar toda oportunidad de desarrollo y hacer frente a las situaciones de urgencia.

Evaluación de las necesidades

30. Las evaluaciones de las necesidades se hacen difíciles por las condiciones de inseguridad y los factores estacionales que limitan el acceso a algunas zonas, en particular durante la estación de lluvias, cuando muchas regiones no pueden alcanzarse por carretera. Las zonas que pueden cubrirse por avión a menudo se limitan a las proximidades de los campos de aviación, porque de otra manera se requiere la adopción de medidas de seguridad y arreglos preparatorios.
31. Para comprender la dinámica de la seguridad alimentaria, el PMA sigue aprovechando las ya comprobadas fuentes de información sobre “seguridad alimentaria” de la Dependencia de Evaluación de la Seguridad Alimentaria (FSAU), establecida en 1994, gracias a la financiación conjunta de la Comisión Europea (CE), la USAID, el Gobierno de Italia y el PMA. Teniendo en cuenta los mecanismos de supervivencia de que disponen los hogares, la FSAU identifica las poblaciones vulnerables, por zona geográfica y tipo de economía alimentaria, y propone una serie de intervenciones, incluidas las de ayuda alimentaria, que resultan adecuadas para superar la inseguridad alimentaria temporal. Tales análisis contribuyen a evaluar la vulnerabilidad, las necesidades, y a identificar proyectos. Una amplia red de monitores del PMA, de otros organismos de las Naciones Unidas, de ONG internacionales, y del Sistema de alerta rápida para casos de hambruna (FEWS) de la USAID, evalúan constantemente las tendencias en base a una amplia gama de indicadores. En caso de cambios negativos, se pone en marcha un sistema de alerta y, de ser necesario, se realizan nuevos estudios y se formulan nuevas estrategias de intervención.
32. La experiencia del PMA en Somalia durante los años noventa indica que la inseguridad alimentaria está generalizada entre los agricultores y agropastores en pequeña escala, la mano de obra agrícola estacional y la población urbana pobre. Incluso pequeñas perturbaciones externas, como por ejemplo una reducción del nivel de las lluvias o disturbios latentes, pueden crear una situación de vulnerabilidad aguda en unos pocos días.
33. La FSAU, la FAO y el PMA efectúan habitualmente evaluaciones globales de las cosechas. Los resultados de tales estudios contribuyen a determinar el nivel de intervención exigido, de estimarse necesaria una intervención. Dado que la cosecha de *Gu* (julio/agosto) en Somalia representa entre el 75 y el 80 por ciento de la producción total de cereales, y la parte restante se produce durante la temporada *Deyr* (diciembre), los déficit que se registran en la estación *Gu* suelen afectar a la población en los meses anteriores a la cosecha, de marzo a julio, que es un período de escasez crítico para las intervenciones del PMA.
34. La malnutrición constituye un problema endémico en Somalia, sometido a un seguimiento continuo por el UNICEF, la FSAU y las ONG. Aunque el estado nutricional general en Somalia ha mejorado desde 1993-1994, la malnutrición global sigue representando una amenaza durante las sequías o los acontecimientos estacionales anormales, y aún suscita preocupación general en Mogadiscio, donde la malnutrición crónica de larga duración entre la población pobre urbana y periurbana está agravada por la afluencia de quienes huyen de las zonas rurales inseguras. Según el UNICEF, las tasas de malnutrición son por lo general bajas (menos del 10 por ciento) en las zonas más estables



del país, y se ha observado un incremento estacional entre las comunidades de pastores, hacia el final de cada temporada seca, y entre los agricultores que practican una agricultura de subsistencia, antes de la cosecha. En gran parte de las zonas meridionales y centrales se registran niveles de malnutrición de moderados a elevados (10 – 25 por ciento) entre la población urbana pobre y aquéllos que practican una agricultura de subsistencia. A veces se registran niveles de malnutrición muy elevados (superiores al 25 por ciento), en especial entre los repatriados y las personas recién desplazadas en Mogadiscio, Baidoa, Kismayo y Bakool. La incidencia de la emaciación es elevada entre los niños de corta edad (12 – 24 meses), sobre todo en las zonas del sur y del centro (del 15 al 30 por ciento). La proporción de niños moderadamente malnutridos de entre seis y 59 meses de edad es del seis por ciento en el noreste y del 10 por ciento en el noroeste, mientras que la malnutrición grave alcanza el dos por ciento en ambas regiones.

Beneficiarios

35. La erosión de la riqueza familiar y la fragilidad de los mecanismos de supervivencia hacen que muchas comunidades sean vulnerables a los efectos de las malas cosechas. Los grupos de población que cuentan con fuentes de alimentos e ingresos limitados, en particular los agricultores que poseen pocas o ninguna cabeza de ganado y las personas que dependen principalmente de trabajos asalariados, deben enfrentarse constantemente con un elevado nivel de inseguridad alimentaria. En forma análoga, los clanes débiles y las minorías suelen ser crónicamente vulnerables. Las estadísticas relativas a ambos grupos de población son aún fragmentarias e incompletas, pero según estimaciones extraoficiales, el número total de quienes están en situación de vulnerabilidad crónica o estacional asciende a más de 1,5 millones de personas (alrededor del 25 por ciento de la población total), de las cuales muchas son viudas, divorciados y personas físicamente discapacitadas. Esta OPSR alcanzará, por término medio, a alrededor del 12 por ciento (calculado sobre la base de los beneficiarios directos), es decir, al 22 por ciento (beneficiarios directos e indirectos) de la población total de Somalia.
36. Con esta operación se prestará ayuda cada año a unos 700 000 beneficiarios directos y a 620 000 beneficiarios indirectos, mediante actividades de recuperación y rehabilitación, apoyo a instituciones sociales y asistencia de socorro de urgencia. El 70 por ciento de los beneficiarios se encontrarán en Somalia del sur y el 30 por ciento en las regiones noroccidental y nororiental del país. Los beneficiarios pertenecerán a los principales grupos de economía alimentaria: campesinos que practican la agricultura de secano, agricultores que dependen del riego por inundación, agricultores que utilizan el riego por bombeo, agropastores y pastores y, en la medida en que se les podrá alcanzar en condiciones de seguridad, habitantes de las ciudades.



Sector	Grupos beneficiarios
Rehabilitación y recuperación	Mujeres, mujeres jefes de familia y jóvenes Agricultores que utilizan el riego artificial Agricultores que se dedican al cultivo de secano Agropastores Repatriados
Apoyo a instituciones sociales	Niños malnutridos y niños menores de cinco años de edad Mujeres gestantes y madres lactantes Niños en centros de apoyo (orfanatos) Alumnos de primaria (durante los períodos de escasez) Pacientes tuberculosos
Socorro de urgencia	Personas afectadas por malas cosechas (sequías, inundaciones, etc.) Personas desplazadas en el interior del país Mujeres jefes de familia, personas mayores y viudas que no reciben suficiente apoyo del clan o la familia Población urbana pobre (ancianos y discapacitados)

37. Entre los beneficiarios de la ayuda para fines de recuperación y rehabilitación figurarán los hogares encabezados por mujeres, las personas viudas que no reciben un apoyo suficiente del clan o la familia, los campesinos que practican la agricultura de secano, los campesinos que se dedican a la agricultura de regadío, los agropastores, los repatriados y las mujeres y los hombres que asisten a cursos de alfabetización (una sexta parte representa el número de trabajadores efectivos). El número estimado de beneficiarios es 686 000 para el primer año, 707 000 para el segundo y 777 000 para el tercer año. El desglose por sexos de los beneficiarios arroja un 60 por ciento de mujeres y un 40 por ciento de hombres.
38. El tejido social difiere a lo largo de toda Somalia, pero tiene algunas características comunes, a saber, el hecho de ser muy sofisticado, racional, complejo, organizado y profundamente arraigado en relaciones recíprocas. El mandato del PMA de alcanzar a las personas más pobres entre la población pobre en momentos críticos de sus vidas se realiza, por tanto, de la mejor manera haciendo participar a las propias comunidades en la selección de los beneficiarios/ trabajadores para las actividades de rehabilitación y recuperación. El proceso estará dirigido por el personal del PMA y sus asociados en la ejecución con objeto de asegurar que los hogares pobres y en situación de inseguridad alimentaria participen en los proyectos de alimentos por trabajo y se beneficien de los bienes rehabilitados o creados de esta manera. El hecho de que las comunidades conozcan a los hogares empobrecidos constituirá un punto de arranque para seleccionar a los beneficiarios directos/trabajadores.
39. Entre los beneficiarios de las instituciones sociales figuran los niños, en particular los que están malnutridos y/o los menores de cinco años de edad las mujeres embarazadas y lactantes, los pacientes tuberculosos, los huérfanos y los alumnos de primaria de las zonas expuestas a inseguridad alimentaria durante la temporada de inactividad agrícola o el período de escasez antes de la cosecha. El número medio anual de beneficiarios para el período de tres años asciende a 299 200 personas. El desglose por sexos arroja un 53 por ciento de mujeres y un 47 por ciento de hombres.
40. Los grupos beneficiarios seleccionados son aquellos que reciben un apoyo limitado de la familia y una asistencia insuficiente del clan o la comunidad. Alrededor del 50 por ciento de los beneficiarios que abarca este componente serán niños malnutridos, niños menores de cinco años, y mujeres gestantes y lactantes que recibirán la alimentación complementaria y



terapéutica del PMA, gracias a la red de servicios de salud materno-infantil (SMI) apoyada por el UNICEF y las ONG internacionales. Otro 15 por ciento de beneficiarios serán los niños hospedados en instituciones administradas por ONG que recibirán ayuda alimentaria complementaria. Un cinco por ciento serán pacientes tuberculosos y sus familias, a quienes se les proporcionará ayuda alimentaria en los principales hospitales donde se les enviará, de modo que recibirán una nutrición adecuada durante el tratamiento. La mayoría de los pacientes tuberculosos proceden de familias pobres y dependen, en cuanto al suministro de alimentos, de sus familiares que en la mayor parte de los casos también se hallan en condiciones de inseguridad alimentaria.

41. Entre los beneficiarios de la ayuda de socorro de urgencia figurarán personas afectadas por malas cosechas, personas desplazadas en el interior del país, viudas y mujeres jefes de familia que carecen de suficiente apoyo del clan y la familia, y la población urbana pobre. El número anual estimado de beneficiarios es el siguiente: a) 412 000 el primer año; b) 379 200 el segundo año; y c) 312 000 el tercer año. De éstos, el 52 por ciento serán mujeres y el 48 por ciento hombres.
42. Se prevé que el 75 por ciento, aproximadamente, de los beneficiarios se encontrarán en las regiones del sur, es decir, en Bay, Bakool, Gedo, el Bajo Shebelle, el Medio Shebelle, el Bajo Juba, el Medio Juba, Hiraan y Benadir. El restante 25 por ciento se hallará en las regiones nororientales de Bari, Nugal y Mudug, y en las regiones noroccidentales de Awdal, Galbeed, Togdheer, Sanaag y Sool.

OBJETIVOS Y PLAN DE EJECUCIÓN

Finalidades y objetivos

43. La OPSR contribuirá a incrementar la seguridad alimentaria en los hogares y a revitalizar las economías locales en Somalia. Los objetivos primarios, de conformidad con el mandato del PMA en Somalia, consistirán en:
 - a) promover y apoyar las iniciativas locales de creación de oportunidades a corto y largo plazo y de promoción de la autosuficiencia;
 - b) mantener un nivel nutricional mínimo entre los grupos de población más expuestos a riesgo;
 - c) fomentar y respaldar las actividades educativas e incrementar la matrícula, haciendo especial hincapié en atraer y retener a las alumnas;
 - d) proporcionar alimentos para el sustento a la población pobre que padece hambre en zonas afectadas por casos de escasez alimentaria local aguda y estacional; y
 - e) promover la alfabetización de adultos.
44. Entre las actividades que contribuirán al logro de estos objetivos figuran las siguientes:
 - a) actividades de rehabilitación y recuperación;
 - b) apoyo a instituciones sociales;
 - c) asistencia de socorro de urgencia.

Actividades de rehabilitación y recuperación

45. Estas actividades se ejecutarán en régimen de alimentos por trabajo y alimentos por capacitación. Se centrarán en la revitalización de las economías locales en zonas de inseguridad alimentaria crónica relativamente estables, mejorarán los mecanismos de



supervivencia, e impulsarán iniciativas de autoayuda que promoverán la producción agrícola y la rehabilitación de los bienes productivos a medio y largo plazo. Entre tales proyectos figurarán los siguientes: a) rehabilitación de pozos, estanques y redes de riego; b) reconstrucción de diques fluviales; c) rehabilitación de la infraestructura básica (escuelas primarias y dispensarios); d) rehabilitación de caminos de acceso de vital importancia para conectar las explotaciones agrícolas con los mercados; e) bancos de semillas comunitarios; f) capacitación en actividades generadoras de ingresos; y g) proyectos ambientales, como por ejemplo los de repoblación forestal.

46. La ejecución de las actividades de rehabilitación y recuperación se regirá por criterios de eficacia y eficiencia, y hará hincapié en la planificación y el diseño de proyectos realistas. Las propuestas de proyectos serán examinadas por el personal del PMA y sus asociados en la ejecución, en lo relativo a los siguientes aspectos: a) viabilidad técnica y logística; b) selección de los beneficiarios; c) función de la ayuda alimentaria; d) creación de bienes y principales beneficiarios de los mismos; e) participación de las mujeres en la identificación, planificación, ejecución y gestión; f) contribución de las comunidades y las contrapartes; g) riesgos ambientales; y h) acuerdos de gestión y mantenimiento satisfactorios. Cuando proceda, los proyectos apoyarán activamente la reintegración de los repatriados en sus comunidades de origen.
47. Los proyectos se ejecutarán en asociación con las autoridades locales, las ONG internacionales, los organismos afiliados a las Naciones Unidas y las ONG nacionales, sobre todo en zonas en situación de inseguridad alimentaria. Las tareas de identificación y establecimiento de prioridades orientadas hacia los beneficiarios estarán dirigidas por el personal del PMA y sus asociados en la ejecución. Los beneficiarios directos de la ayuda alimentaria se identificarán en consulta con las autoridades locales y los asociados en la ejecución, y con su plena participación. Se prevé que las comunidades beneficiarias identificarán y establecerán los puntos de entrega en el interior (PEIP) y crearán unos comités de ejecución para que reciban los productos alimenticios en su nombre.
48. Se promoverá una mayor sensibilidad hacia la problemática de género incorporando las cuestiones relacionadas con el género en todas las actividades de rehabilitación y recuperación, y otorgando mayor atención al fortalecimiento de la capacidad interna y de la contraparte para planificar actividades que tengan en cuenta la temática de género y se basen en estrategias bien articuladas, como la política de distribución basada en un enfoque de género que se introdujo en 1996, a la que se hace referencia en el párrafo 23. La finalidad consiste en asegurar la promoción de la función que la mujer desempeña en la identificación de proyectos, el establecimiento de las prioridades correspondientes, la planificación, la ejecución, el seguimiento, y la distribución y gestión de alimentos. A este propósito, la oficina del PMA en Somalia seguirá sensibilizando a su personal y asociados acerca de la necesidad de adoptar en las actividades de rehabilitación y recuperación un enfoque de género que tenga en cuenta el impacto. Además, se desplegarán esfuerzos por alcanzar a las mujeres en el ámbito de sus propias familias y comunidades y prestar apoyo a las asociaciones de mujeres, la vinculación establecida entre las mismas y sus iniciativas para promover la alfabetización de adultos.

Apoyo a las instituciones sociales

49. Dicho apoyo se centrará en el mantenimiento de un nivel mínimo de nutrición y en la prestación de apoyo a las organizaciones que se encargan de impartir capacitación en concienciación en materia de salud y e higiene, y de promover la alfabetización de adultos. En las escuelas primarias, el suministro de una comida diaria dependerá de la asistencia



escolar y ofrecerá un incentivo para aumentar y mantener la matrícula. El aumento de la matrícula de niñas constituirá una condición previa para la prestación de ayuda que se perseguirá mediante un diálogo sostenido con las asociaciones de padres y maestros. Gracias a la ayuda alimentaria, que tendrá por lo general una duración limitada, se tratará de hacer frente, o bien corregir, las fluctuaciones estacionales en los precios y la disponibilidad de alimentos. Los alimentos se distribuirán en instituciones donde las autoridades locales, las ONG, los organismos afiliados a las Naciones Unidas o grupos privados podrán ofrecer garantías suficientes en materia de responsabilidad y apoyo operacionales. Cuando sea posible, se alentará a las instituciones a identificar y emprender actividades con recursos económicos propios.

50. También se proporcionará apoyo en forma de ayuda alimentaria en los centros de SMI, los centros de tratamiento de la tuberculosis, las guarderías infantiles y los centros de educación de adultos. La prestación de ayuda alimentaria a estas instituciones sociales se efectuará en colaboración con el UNICEF, la OMS, la UNESCO y las ONG internacionales. Normalmente la ayuda alimentaria complementará las actividades de los asociados en la ejecución.
51. Actualmente los niños malnutridos, los niños menores de cinco años y las mujeres gestantes y lactantes reciben asistencia por medio de una red de centros de SMI apoyados por el UNICEF y las ONG internacionales. Las mujeres embarazadas y madres lactantes de familias pobres son las que más acuden a estos centros.
52. La OMS respalda un programa de tratamiento de la tuberculosis en Somalia que en la actualidad abarca a 4 450 pacientes y que, según se prevé, en 1999 alcanzará a 6 000 personas y para el año 2000 a 8 000 personas. Los pacientes tuberculosos a menudo dejan su hogar para someterse a tratamiento DOT y dependen para su asistencia de sus familiares, muchos de los cuales son pobres. La ayuda alimentaria del PMA asegurará un nivel nutricional suficiente para los pacientes tuberculosos y sus familias durante el tratamiento de seis meses.¹
53. Es posible que sea necesario proporcionar a los niños raciones cocinadas durante el período de escasez (de mayo a julio), o bien ininterrumpidamente hasta que se apliquen acuerdos de prestación de cuidados por encargo personal. Mientras estos centros de atención se administren de manera transparente y responsable, el PMA estará dispuesto a apoyarles con asignaciones de ayuda alimentaria.

Asistencia de socorro de urgencia

54. El objetivo de la ayuda alimentaria consistirá en salvar vidas y bienes en las zonas urbanas y rurales, durante períodos de déficit alimentarios transitorios y graves debidos a: a) casos aislados o de alcance regional de malas cosechas; b) inundaciones durante la fase de crecimiento; c) desorganización en el comercio de cereales; d) crisis o deterioro de los mecanismos de supervivencia; e) desplazamiento en gran escala y otros fenómenos que pueden llevar al aumento de la malnutrición, el hambre y, eventualmente, la hambruna. La ayuda alimentaria se proporcionará a corto plazo hasta que será posible emprender o reanudar las actividades de rehabilitación o recuperación.
55. En estrecha consulta con los organismos afiliados a las Naciones Unidas y sus asociados se formularán y aplicarán medidas de intervención adecuadas. Los requisitos previos para la asistencia de socorro de urgencia del PMA incluirán: a) evaluaciones exhaustivas; b) la

¹ Los medicamentos contra la tuberculosis acrecientan el apetito y durante el proceso de curación aumentan las necesidades energéticas. Los alimentos se utilizan también como motivación para llevar a término el tratamiento.



identificación de los beneficiarios; c) un plan de ejecución; y d) la confirmación de la viabilidad logística. Al preparar una intervención de ayuda alimentaria, las evaluaciones *in situ* determinarán la magnitud de la emergencia, los mecanismos locales de supervivencia, la disponibilidad de apoyo local a la ejecución, las respuestas más convenientes y el respaldo comunitario. Tales evaluaciones serán efectuadas por el personal de la FSAU y del PMA, junto con otros expertos, según sea necesario. El PMA identificará la cuantía de los alimentos y recursos en efectivo necesarios y preparará un plan de ejecución. Este enfoque, que se ha adoptado en el pasado, ha resultado ser eficaz.

56. La asistencia de socorro de urgencia se distribuirá por conducto de las estructuras comunitarias locales o de las ONG internacionales y nacionales que trabajan en las zonas seleccionadas. Los beneficiarios se identificarán en consulta con las autoridades locales y los asociados del PMA en la ejecución, y con su plena participación, de conformidad con las prioridades siguientes: a) mujeres jefes de familia; b) mujeres embarazadas y madres lactantes; c) hogares con niños malnutridos; d) personas desplazadas; e) personas afectadas por una pérdida temporal de sus ingresos de subsistencia; y f) personas que no tienen otro acceso a fuentes de alimentos, tales como ganado y productos silvestres.
57. Para asegurar una capacidad de intervención inmediata, el PMA procurará establecer y mantener en Mombasa, en coordinación con su oficina regional, unas existencias reguladoras de productos básicos suficiente para 250 000 beneficiarios. Sin embargo, dichas existencias sólo podrán crearse mediante una cantidad suficiente de contribuciones de ayuda alimentaria y la programación anticipada de los envíos.

Logística

58. **Servicio aéreo combinado de las Naciones Unidas.** La ejecución de esta operación depende en gran medida del acceso a los beneficiarios previstos. A falta de servicios aéreos comerciales y prácticamente sin ningún otro medio para alcanzar las zonas necesitadas, tres organismos de las Naciones Unidas (el UNICEF, el PNUD y el PMA) han creado el Servicio Aéreo Combinado de las Naciones Unidas (UNCAS), que se ha transformado en el elemento logístico central de las operaciones de las Naciones Unidas en el país. El UNCAS está administrado por el PMA como sistema conjunto de servicios aéreos para los organismos de las Naciones Unidas y las ONG asociadas en la ejecución. La operación se financia con arreglo a un sistema de reembolso de los costos. Para facilitar las actividades operacionales y el seguimiento, y para promover la participación de las ONG indígenas más pequeñas en los esfuerzos de socorro, rehabilitación y recuperación, los organismos de las Naciones Unidas están patrocinando los viajes por vía aérea para sus respectivos organismos asociados en la ejecución. La oficina del PMA en Somalia requerirá un promedio de 816 100 dólares por año para financiar poco menos de 1 000 viajes de regreso para el personal del PMA y sus asociados en la ejecución¹. Esto representa cerca de una cuarta parte de los costos operacionales anuales del UNCAS (véase la sección sobre viajes que figura en el Anexo II).
59. Es probable que las perspectivas de inseguridad y los continuos conflictos para el control del puerto de Mogadiscio obliguen al PMA a utilizar el puerto de Mombasa, en Kenya, para el transbordo a los puertos de Merka y El Maan, que se consideran seguros, en los

¹ El patrocinio por parte del PMA de sus asociados representa cerca del 30 por ciento de los pagos totales del Programa al UNCAS, y la parte restante se gasta para los viajes del personal del PMA. El costo de funcionamiento del UNCAS que se indica en el presupuesto de esta OPSR se refiere únicamente al PMA y sus asociados patrocinados. Los otros organismos aportarán sus contribuciones por separado.



alrededores de Mogadiscio, Bosaso y Berbera, en el noreste y noroeste. Los transbordos se efectuarán de acuerdo con las necesidades operacionales.

60. Es posible que en el curso de esta operación, gracias a los avances políticos realizados, volverá a abrirse el puerto principal de Mogadiscio. En caso de que así sea, el PMA volverá gradualmente al transporte marítimo directo, adoptando las debidas precauciones en materia de almacenamiento y seguridad.
61. Desde los puertos de la zona de Mogadiscio, el PMA efectúa sus entregas en los PEIP a lo largo de todo el sur del país, salvo en el Bajo Juba. En el curso de 1997 y 1998, los contratistas del PMA han conseguido asegurar las entregas a pesar de dos o tres leves ataques contra los convoyes del PMA.
62. El Bajo Juba, así como Gedo, se alcanzarán en parte mediante operaciones transfronterizas y operaciones de tránsito a través de Kenya. Para estas operaciones, se utilizarán ocasionalmente como almacenes provisorios los campamentos de refugiados de Dadaab, en Kenya.
63. La infraestructura deteriorada –camino intransitables y puentes demolidos o inutilizables, tramos minados de rutas de tránsito y y condiciones de inseguridad– probablemente seguirá limitando la capacidad de entrega del PMA. A menudo es necesario efectuar desviaciones y rodeos durante las operaciones de transporte. En casos extremos, para poder satisfacer las necesidades alimentarias más urgentes es preciso efectuar las entregas por avión. Estos gastos imprevistos no se han calculado en la tasa de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) de 276 dólares por tonelada.
64. El costo del transporte de los alimentos desde los puertos de Somalia hasta los PEIP y los lugares de distribución finales se ha calculado sobre la base de las proyecciones operacionales relativas a esta OPSR. De manera análoga, el costo considerablemente más elevado del transporte terrestre a través de Kenya (transporte transfronterizo) se considera en el cálculo de la tasa de TTAM a razón de 3 932 toneladas por año. Sin embargo, el costo del transporte marítimo desde Mombasa hasta los puertos costeros de Somalia (transbordo) no está cubierto por la tasa de TTAM; dichos costos figuran en el presupuesto del proyecto bajo la partida “transporte externo” (véase el Anexo I).
65. Para asegurar una entrega segura de los alimentos a las zonas seleccionadas, el PMA utiliza transportistas comerciales somalíes a quienes se les requiere que depositen ante el PMA una fianza en efectivo o un aval bancario equivalente al valor de los productos alimenticios que deben manipular y transportar. El PMA también seguirá destacando a su personal en Mogadiscio para que acompañe a los convoyes que recorren largas distancias, los sometan a seguimiento e informen acerca de su marcha.

Acuerdos de asociación

66. En la actualidad, la oficina del PMA en Somalia colabora con 14 ONG internacionales y 28 nacionales, organismos de las Naciones Unidas, autoridades locales y comunidades beneficiarias. El 70 por ciento de los proyectos que asiste el PMA se ejecutan en asociación con ONG internacionales y nacionales, y el restante 30 por ciento en asociación con los organismos afiliados a las Naciones Unidas, las autoridades locales y las comunidades beneficiarias. Cabe observar que en las zonas más inseguras y vulnerables los posibles asociados son pocos. Esto ha llevado a promover la cooperación directa entre el PMA y las comunidades locales.
67. La coordinación se realiza principalmente a dos niveles, a saber:



- a) por conducto del Órgano de Coordinación de la Ayuda en Somalia y de sus comités sectoriales, así como del Equipo de coordinación de las Naciones Unidas (UNCT) en Nairobi: estos foros adoptan un enfoque estratégico común y se utilizan como medio de movilización de recursos mediante el proceso de llamamientos unificados; y
- b) mediante formas de coordinación regional en la fase de ejecución, en la cual los organismos operacionales, los asociados y los representantes de la comunidad ultiman la tarea de identificación de proyectos y perfeccionan los mecanismos de ejecución.
68. Se perseguirá la colaboración con las ONG asociadas, los organismos de las Naciones Unidas y las autoridades locales operativas a fin de asegurar que los limitados recursos se aprovechen de modo que puedan complementarse recíprocamente y que se eleve al máximo el impacto de los proyectos asistidos por el PMA. Seguirán buscándose oportunidades de apoyo técnico, financiero y administrativo a los proyectos, que se aprovecharán en el marco del mandato y del enfoque concertados en el proceso de llamamientos unificados, teniendo en cuenta la ventaja comparativa que ofrecen los organismos afiliados a las Naciones Unidas y las ONG.
69. La colaboración con los organismos de las Naciones Unidas se perseguirá en las esferas siguientes:

Organismo	Esfera de colaboración
FAO	Evaluación de cosechas, establecimiento de bancos de semillas comunitarios y difusión de variedades mejoradas
UNICEF	Nutrición, centros de SMI, educación primaria, suministro de agua potable, generación de ingresos, asistencia a grupos de mujeres
PNUD	Campañas de concienciación sobre el peligro de las minas y desmovilización
OMS	Asistencia a pacientes tuberculosos
OACNUR	Reintegración de repatriados en zonas en situación de inseguridad alimentaria
UNESCO	Educación, en especial educación de adultos

70. Para incorporar y consolidar la asociación con la comunidad de ONG, se promoverá el establecimiento de asociados que colaborarán en todos los sectores y realizarán los proyectos por conducto de ONG nacionales o de estructuras basadas en la comunidad.
71. En caso de que las autoridades locales y las nuevas entidades administrativas se esfuercen por crear un entorno propicio para las actividades de rehabilitación y recuperación, estas actividades recibirán apoyo y promoción, cuando proceda. Al trabajar en la planificación y ejecución de los proyectos de ayuda alimentaria junto con autoridades locales y administraciones comunitarias fiables y afianzadas, el PMA tratará de contribuir al fortalecimiento de dichas instituciones.

Fortalecimiento de la capacidad

72. El fortalecimiento de la capacidad del personal nacional/contraparte, los asociados en la ejecución y las autoridades locales en funciones seguirá representando una prioridad estratégica. La capacitación del personal nacional y de las contrapartes se centrará en los aspectos siguientes: a) operaciones de urgencia; b) programación de actividades de socorro



y rehabilitación; c) evaluación rural participativa; d) incorporación de las cuestiones de género en la planificación de los proyectos; y e) seguimiento y evaluación. También se organizarán seminarios de capacitación en materia de eficiencia, eficacia y responsabilidad. La capacitación de los asociados en la ejecución se centrará en la evaluación de las necesidades, el seguimiento y el examen del impacto.¹

73. El PMA seguirá apoyando y participando en los seminarios de capacitación organizados por la FSAU, que abarcan temas como el análisis de la economía alimentaria en los hogares, la coherencia en el acopio de datos y la interpretación de los datos. Se alentará a participar en estos seminarios a los asociados del PMA en la ejecución y a las contrapartes comunitarias.

Seguimiento y evaluación

74. El PMA, la FSAU, los asociados en la ejecución y las comunidades beneficiarias tratarán de lograr un equilibrio razonable entre el acopio de información estadística y los exámenes cualitativos. Tendrán que estudiarse más a fondo los efectos de las intervenciones en las condiciones de vida de los beneficiarios directos e indirectos, así como la prestación de asistencia a las personas más vulnerables. El personal del PMA llevará a cabo periódicamente exámenes del impacto, mientras que en las evaluaciones selectivas podrá implicarse a la FSAU y a consultores externos. Se han establecido, junto con la FSAU, indicadores del seguimiento.
75. Se realizará un examen del programa de mitad de período que requerirá un asesoramiento técnico limitado. De manera análoga, otros servicios de asesoramiento contribuirán a perfeccionar o respaldar la selección, la evaluación del impacto y las actividades de capacitación correspondientes.

ESTRATEGIA DE RETIRADA

76. A causa de la frecuencia de las malas cosechas, un desarrollo económico irregular, la sequía recurrente, las inundaciones y la inseguridad, es probable que en el futuro será aún necesario que el PMA preste asistencia por un período adicional. El nivel de destrucción y deterioro de la infraestructura requiere del mismo modo esfuerzos sostenidos y un cuantioso aporte de recursos, si quiere lograrse una inversión de la tendencia actual. Por lo tanto, se espera que los recursos del PMA serán utilizados de manera eficaz y rentable para hacer frente a situaciones de escasez crónica y aguda. Durante la ejecución de la OPSR se desplegará un esfuerzo consciente por pasar cada vez más de las actividades de urgencia a las de rehabilitación y recuperación en zonas relativamente pacíficas, y por mejorar los mecanismos de supervivencia y promover la recuperación de las economías locales. Este enfoque requerirá que se mantenga una capacidad de seguimiento en todo el país.

EVALUACIÓN DE RIESGOS

77. Somalia es un lugar inseguro para el personal, las operaciones y los medios de los organismos de las Naciones Unidas, dado que la fragilidad de las estructuras y el orden

¹ El PMA ya ha comenzado actividades regulares de capacitación en Somalia, algunas realizadas junto con los seminarios de capacitación de la FSAU, otras con la oficina regional del PMA. En la medida de lo posible, en Somalia los cursos de capacitación se realizan con la participación de los representantes de la comunidad y los comités de mujeres.



públicos y los persistentes conflictos entre los clanes erosionan la seguridad pública. Sin embargo, el concepto de riesgo moderado ha sido aceptado por el UNCT; mediante un estricto seguimiento de las operaciones de campo y una rígida aplicación de las medidas de seguridad, los factores de riesgo se han reducido a un nivel aceptable. El hecho de que en todo el país sigue aplicándose la fase 4 (suspensión del programa) o la fase 5 (evacuación) de las Naciones Unidas da una pauta de las amenazas a que están sometidas las propias Naciones Unidas. La labor de las Naciones Unidas prosigue en Somalia solamente en condiciones de estricto cumplimiento de los procedimientos de seguridad. Las condiciones locales varían mucho y la mayor parte de los escenarios de inseguridad representan casos aislados que por lo general no afectan a la situación de las demás regiones del país. La evacuación total constituye la última hipótesis posible.

78. Hay mucha diversidad en los tipos de amenazas, pero en general éstas pueden identificarse como sigue: el *asesinato*, motivado por una reivindicación o como castigo y dirigido contra objetivos específicos (un organismo o un funcionario de las Naciones Unidas). Según la intención de los somalíes, se trataría de infligir un castigo en contra de un objetivo, o de ejercer presión en apoyo de algún objetivo local contrario a las Naciones Unidas¹; el *secuestro de personas/rehenes*, basado en motivos análogos²; el *bandolerismo*, dirigido contra los extranjeros en general, o más específicamente contra las Naciones Unidas, y motivado por el provecho³; la *implicación accidental* en los conflictos entre clanes, durante los cuales es posible ser asesinados o heridos dado que las armas se conocen poco y se manejan mal. Los conflictos que se produjeron en Bay, Bakool, el Bajo Juba, Jamame, Jowhar, Mogadiscio, Belet Weyn, Kismayo y Buale/Sakow han llevado a trasladar al personal de las Naciones Unidas/OING a zonas más seguras.
79. Un equipo de cuatro funcionarios de seguridad somete permanentemente a seguimiento la situación de la seguridad y, de ser necesario, acompaña al personal de las Naciones Unidas en sus misiones en Somalia. El PMA ha contribuido a este equipo con un funcionario de seguridad que trabaja desde los locales del PMA. Los costos de apoyo del personal de seguridad figuran en la partida presupuestaria de costos de apoyo directo e incluyen las comunicaciones, la formación para fines de concienciación, los viajes y los gastos de rescate.
80. Otros factores que podrían perturbar la ejecución de las operaciones son los siguientes:
- a) graves problemas de seguridad debidos a factores externos y/o políticos;
 - b) la recurrente necesidad de socorro a expensas de las actividades de recuperación;
 - c) sequías o inundaciones generalizadas que provocan situaciones de escasez alimentaria en gran escala; y
 - d) el ulterior y grave deterioro de la red vial.

¹ En el curso de un período de 12 meses –de octubre de 1997 a septiembre de 1998– fueron asesinados un funcionario internacional de una ONG internacional, cuatro funcionarios nacionales de una OING y un funcionario nacional de las Naciones Unidas.

² En el mismo período fueron secuestrados funcionarios de la USAID (1), la CE (3), OING (9) y las Naciones Unidas (5); afortunadamente todos fueron liberados y quedaron a salvo.

³ En el mismo período, hubo numerosos informes sobre ataques y episodios de bandolerismo contra convoyes de ayuda, misiones de evaluación de las Naciones Unidas y personal de los organismos; se tiene noticia también de cuatro casos de ataques armados contra el personal de las Naciones Unidas durante el cruce de la “línea verde” en Mogadiscio.



NECESIDADES DE INSUMOS

Necesidad de ayuda alimentaria

81. La OPSR abarca un período de tres años, a partir de julio de 1999. Las necesidades totales de recursos ascienden a 63 104 toneladas de productos alimenticios, y el costo total presupuestado de la operación se cifra en 55 448 041 dólares.
82. La ayuda alimentaria programada para fines de rehabilitación y recuperación corresponde al 48 por ciento del total de las necesidades de alimentos del PMA en el primer año; al 50 por ciento, en el segundo año; y al 55 por ciento, en el tercer año. El apoyo a las instituciones sociales abarca casi el 19 por ciento del total de las necesidades anuales de alimentos. Mediante la ampliación de la asistencia para rehabilitación y recuperación de períodos sucesivos, las necesidades de socorro de urgencia deberían reducirse del 33 por ciento, el primer año, al 26 por ciento, el tercer año. Habida cuenta del alto nivel de incertidumbre que se registra en la evolución de la situación de Somalia, deberá mantenerse cierta flexibilidad para reprogramar las asignaciones alimentarias: los recursos para la prestación de socorro de urgencia podrán reprogramarse muy bien destinándose a actividades de rehabilitación y recuperación, y viceversa. Del mismo modo, en caso de que se produzca una situación de urgencia alimentaria en gran escala, como por ejemplo una inundación de grandes dimensiones o una sequía extraordinaria y de alcance regional, será necesario lanzar un llamamiento separado para satisfacer a las nuevas necesidades. En el Anexo III figuran detalles sobre las necesidades de ayuda alimentaria.

Escalas de raciones

83. Las raciones alimentarias para esta operación satisfacen las necesidades nutricionales básicas:
84. Para las *intervenciones de urgencia*, la ración alimentaria está compuesta principalmente por cereales y legumbres, dado que la grasa está disponible en Somalia a partir de tres fuentes: el ganado, la producción local de sésamo y el aceite importado. No obstante, en caso de que sea necesario, se proporciona una cantidad de aceite correspondiente a una tercera parte de las necesidades de urgencia diarias. Quinientos gramos de cereales y 60 gramos de legumbres por persona y por día proporcionarán 1 950 calorías. Según el nivel estacional de vulnerabilidad de los grupos seleccionados, las evaluaciones de las necesidades a menudo indican que se distribuirá sólo una parte de la ración.
85. La *ración de apoyo a las instituciones sociales* se basa en las necesidades de la alimentación institucional evaluadas por especialistas en nutrición de la FSAU y de otros organismos de las Naciones Unidas. El apoyo se extiende por conducto de los centros de SMI, los centros de alimentación complementaria, las guarderías infantiles y los hospitales. La ración está compuesta por 400 gramos de cereales, 50 gramos de legumbres, 20 gramos de aceite y 100 gramos de mezcla de maíz y soja (MMS). Esta ración proporcionará 2 100 calorías. Las raciones de apoyo a los alumnos de primaria corresponderán a la mitad de la ración arriba indicada y proporcionarán 1 100 calorías.
86. La *ración individual para fines de rehabilitación y recuperación* es de 500 gramos de cereales, 60 de legumbres y 20 de aceite, y proporciona 2 100 calorías. Para una familia de seis personas, la ración familiar mensual es de 90 kilogramos de cereales, 10,8 de legumbres y 3,6 de aceite; este último producto indica asimismo el deseo de una transferencia de ingresos.



Artículos no alimentarios

87. La ejecución de proyectos de rehabilitación y recuperación depende a menudo de la disponibilidad oportuna y suficiente de artículos no alimentarios. Por lo general éstos son proporcionados por instituciones gubernamentales o asociados en la ejecución. En Somalia, el suministro de artículos no alimentarios ha sido más problemático: no existen instituciones gubernamentales o las que existen no están en condiciones de sufragar el costo de los artículos no alimentarios; en forma análoga, a causa de limitaciones de financiación, casi siempre los asociados en la ejecución no pueden sufragar el entero costo de los insumos no alimentarios y dependen del PMA para complementar sus recursos en efectivo. Sobre la base de la experiencia pasada, un proyecto medio de rehabilitación y recuperación requiere 80 toneladas de productos alimenticios. Alrededor del 60 por ciento de estos proyectos pueden ejecutarse mediante las solas actividades de alimentos por trabajo, o contribuciones complementarias de la comunidades beneficiarias. El restante 40 por ciento de los proyectos de rehabilitación requieren un apoyo en efectivo de 23 000 dólares por proyecto para sufragar el costo de los materiales de construcción (60 por ciento), las obras mecánicas (30 por ciento), y servicios técnicos locales. El PMA espera que los asociados en la ejecución cubran, por término medio, el 60 por ciento de estos costos; el PMA aportará la parte restante, que corresponde en promedio a 500 000 dólares por año.

APOYO EN EFECTIVO PARA REHABILITACIÓN Y RECUPERACIÓN

	Nº de proyectos que necesitan dinero en efectivo	Efectivo total requerido (dólares)	Contribuciones de los asociados en la ejecución (60%) (dólares)	Contribuciones del PMA (40%) (dólares)
1º año	52	1 196	717 600	478 400
2º año	53	1 219	731 400	487 600
3º año	58	1 334	800 400	533 600

Asistencia técnica

88. El apoyo y las evaluaciones técnicas de la Dependencia de Evaluación de la Seguridad Alimentaria (FSAU) se han convertido en un componente estándar de la asistencia humanitaria y para recuperación. Los estudios de referencia sobre estadísticas de cosechas, ganado, funcionamiento de los mercados y agrometeorología, y el acopio y divulgación periódicos de información sobre economía alimentaria de los hogares, vegetación, condiciones climáticas, comercio, mercados, salud y nutrición representan elementos importantes en la planificación y el proceso de adopción de decisiones de los organismos humanitarios y de las representaciones de los donantes. En estas esferas, la FSAU está estableciendo un conjunto de datos de referencia, indicadores del seguimiento y herramientas analíticas que respalden la labor de programación de la asistencia para rehabilitación, recuperación y socorro de urgencia.

89. La información producida por la FSAU permite predecir el impacto de los factores de riesgo (como la reducción de las cosechas) en la seguridad alimentaria. Facilita asesoramiento valioso para la planificación y ejecución de los proyectos de rehabilitación y las intervenciones de urgencia, así como para las oportunidades de compra local. En forma análoga, al proporcionar asesoramiento sobre las “zonas en situación de riesgo” y las



“poblaciones expuestas a riesgo”, la FSAU facilita la labor de orientar la ayuda alimentaria hacia las personas que necesitan apoyo nutricional.

90. La FSAU se ha financiado con cargo a contribuciones especiales de la Comisión Europea (CE), el Gobierno de Italia, la USAID y el PMA. Al compartir los mismos locales de oficina, el PMA ha administrado la FSAU y ha ampliado el apoyo operacional, administrativo y logístico. Mediante una evaluación de la FSAU realizada en agosto de 1998—por encargo de la CE—se han revisado el alcance de sus actividades y sus capacidades analíticas. La evaluación se ha centrado asimismo en el apoyo administrativo del PMA a la FSAU y se ha recomendado que el PMA siga administrando la FSAU durante la fase 3, que según se prevé empezará a comienzos de 1999. El PMA está dispuesto a aceptar esta responsabilidad, a reserva de la disponibilidad de una financiación bilateral separada. El costo anual medio de la FSAU se estima en 1 425 000 dólares y no está incluido en esta OPSR.

RECOMENDACIÓN DE LA DIRECTORA EJECUTIVA

91. Se recomienda que la OPSR sea aprobada por la Junta Ejecutiva, dentro del presupuesto que figura en los Anexos I y II.



ANEXO I

DESGLOSE DE LOS COSTOS DEL PROYECTO			
	Cantidad (toneladas)	Costo medio por tonelada	Valor (dólares)
COSTOS PARA EL PMA			
A. Costos operacionales directos			
Productos ¹			
– Cereales	52 708	135 00	7 1
– Legumbres	6 367	430 00	2 7
– Aceite vegetal	1 966	840 00	1 6
– MMS	2 063	355 00	732 3
Total de productos	63 104		12 2
Transporte externo		144 36	9 1
TTAM		276 00	17 4
Total parcial de los costos operacionales directos			38 7
B. Costos de apoyo directo (para mayores detalles, véase el Anexo II)			
Total parcial de los costos de apoyo directo			13 0
Total de los costos directos			51 7
C. Costos de apoyo indirecto (7,1 por ciento de los costos de apoyo directo)			
Total parcial de los costos de apoyo indirecto			3 6
COSTOS TOTALES PARA EL PMA			55 4

¹ Se trata de una cesta de alimentos teórica utilizada para fines de presupuestación y aprobación. La combinación exacta y las cantidades efectivas de productos que se suministrarán al proyecto pueden, al igual que en todos los productos asistidos por el PMA, variar con el tiempo según la disponibilidad de productos para el PMA y dentro del país receptor.



ANEXO II**NECESIDADES DE APOYO DIRECTO (dólares)**

Costo de personal	
Internacional	3 365 000
Local	2 149 000
Total parcial	5 514 000
Viajes y dietas	
Internacional	34 499
En el país	1 239 578
Viajes regionales (autorización general de viaje)	11 703
Total parcial	1 285 780
Gastos de oficina	
Precio de arrendamiento	371 034
Gas, agua y electricidad	55 123
Comunicaciones	334 796
Suministros de oficina	68 094
Mobiliario	8 000
Reparación y mantenimiento del equipo	53 324
Total parcial	890 371
Vehículos	
Compra de vehículos	50 000
Costos de mantenimiento y funcionamiento	299 426
Total parcial	349 426
Equipo	
Equipo de comunicaciones	0
Equipo genberal de oficina	22 400
Equipo adicional de procesamiento de datos para oficinas (FSAU)	39 400
Total parcial	61 800
Artículos no alimentarios	
Artículos no alimentarios	1 500 000
Total parcial	1 500 000
Otras partidas	
Consultores internacionales	113 490
Seguridad del personal y costos conexos	636 516
Horas extraordinarias	53 096
Diarios y publicaciones periódicas	1 800
Gastos de representación	3 000
Gastos bancarios	73 958
Capacitación del personal de campo	46 500
Operaciones aéreas/UNCAS	2 448 313
Información pública	30 000
Total parcial	3 407 483
TOTAL DE LOS COSTOS DE APOYO DIRECTO	13 008 860



ANEXO II

**NECESIDADES DE AYUDA ALIMENTARIA JULIO DE 1999–JUNIO DE 2002
(en toneladas)**

Componente	Productos					Total	% del total
	Cereales	Legumbres	Aceite	MMS			
Socorro/urgencia	16 560	1 987	437	0		18 98	30
Rehabilitación y recuperación	27 897	3 348	1 116	0		32 36	51
Apoyo social	8 251	1 031	413	2 063		11 75	19
Total	52 708	6 367	1 961	2 063		63 10	100

RACIONES MENSUALES (kilogramos)

	Cereales	Legumbres	Aceite	MMS
Socorro/urgencia	15,00	1,80	0,40	0,00
Rehabilitación/APT	90,00	10,80	3,60	0,00
Apoyo social	12,00	1,50	0,60	3,00

RACIONES DIARIAS (gramos)

	Cereales	Legumbres	Aceite	MMS
Socorro/urgencia	500	60		0
Rehabilitación/APT	500	60	20	0
Apoyo social	400	50	20	100

EN PORCENTAJE

	Cereales	Legumbres	Aceite	MMS
Socorro/urgencia	87,2	10,5	2,3	0,0
Rehabilitación/APT	86,2	10,3	3,4	0,0
Apoyo social	70,2	8,8	3,5	17,5

