

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 19 - 22 de octubre de 1999

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS

Tema 5 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/99/5/2
10 septiembre 1999
ORIGINAL: INGLÉS

PERFIL DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA— TERRITORIO PALESTINO

RESUMEN

La inseguridad alimentaria y la pobreza del Territorio Palestino derivan principalmente de un clima político inestable, marcado por un grado elevado de turbulencia y una incertidumbre cada vez mayor en el panorama económico. La atmósfera de inestabilidad política ha tenido efectos adversos en las perspectivas de desarrollo principalmente porque ha desalentado la inversión privada, motor del crecimiento económico, obstaculizando el comercio y reduciendo las oportunidades de empleo para la mano de obra migratoria. Una base económica que no logra expandirse y una tasa de crecimiento demográfico relativamente alta determinaron el continuo descenso de los niveles de vida. Más del 20% de la población vive en condiciones de pobreza e inseguridad alimentaria. La limitada red de protección social de la Autoridad Palestina tropieza con dificultades de recursos. Teniendo en cuenta las circunstancias particulares que afectan a la vida de la población, la Asamblea General de las Naciones Unidas otorgó al Territorio Palestino la condición de “asimilable a los países menos adelantados (países MA)”, extendiendo el mismo trato preferencial acordado a los países menos adelantados (Resolución 43/178 de la Asamblea General).

La estrategia de programa del PMA aquí propuesta abarca el trienio 2001–2003. De conformidad con la decisión 1999/EB.A/2 de la Junta Ejecutiva, el PMA centra sus actividades de desarrollo en la realización de cinco objetivos. Los sectores claves de asistencia descritos en el presente perfil abordan los objetivos siguientes: objetivo primero, crear las condiciones para que los niños pequeños y las mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición; objetivo segundo, crear las condiciones para que los hogares inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación; y objetivo tercero, posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres.

Los elementos de la estrategia son los siguientes: i) *Establecimiento de una red de seguridad para los más pobres entre los pobres.* La ayuda alimentaria prestada a los “casos difíciles” ayudará a satisfacer sus necesidades de consumo, y creará las condiciones para que los miembros de las familias potencialmente capaces de mantenerlas aprovechen realmente las oportunidades disponibles de desarrollar su capital humano mediante la capacitación y la educación. ii) *Apoyo a los esfuerzos comunitarios orientados a desarrollar los recursos humanos de la población pobre y marginada.* Se proporcionará ayuda alimentaria, a través de las ONG, a personas jóvenes pertenecientes a grupos de bajos ingresos (a menudo huérfanos, niños abandonados y mujeres), para ayudarles a desarrollar su capital humano mediante la capacitación y la enseñanza. iii) *Mejora de la seguridad alimentaria en las zonas más pobres mediante actividades de acondicionamiento de tierras para la agricultura con empleo intensivo de mano de obra.* Los alimentos por trabajo ayudarán a los agricultores más necesitados de las zonas más pobres a transformar en un bien productivo sus tierras, hoy inutilizables por estar cubiertas de piedras. Esta actividad también proporcionará empleo a los peones pobres que no poseen tierras. iv) *Asistencia colaborativa para combatir las deficiencias de micronutrientes y brindar mayores conocimientos en materia de salud reproductiva y planificación familiar.* El PMA colaborará con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) a fin de permitir que las mujeres y los niños satisfagan su necesidad particular de un complemento de hierro, brindar educación nutricional y sanitaria a los beneficiarios de los proyectos del PMA, y aumentar sus conocimientos en materia de salud reproductiva. v) *Asistencia para la incorporación de los temas de género y la potenciación del papel de la mujer.* El PMA apoyará los procesos de incorporación de los temas de género y potenciación del papel de la mujer, principalmente poniendo a las familias, y en particular a las niñas y mujeres que las integran, en condiciones de invertir en el desarrollo del capital humano mediante la capacitación y la enseñanza.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Oficial superior de enlace: P. Bourgeois tel.: 066513-2725

Oficial de enlace: P. Turnbull tel.: 066513-2800

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



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AIF	Asociación Internacional de Fomento
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
MA	Países menos desarrollados
MAS	Ministerio de Asuntos Sociales
OLP	Organización de Liberación de Palestina
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
PIB	Producto interno bruto
PMA	Países menos desarrollados
PNB	Producto nacional bruto
SyE	Seguimiento y Evaluación
SCS	Servicios Católicos de Socorro
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo



LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA, LA POBREZA Y EL HAMBRE

1. En el Territorio Palestino de administración autónoma (la Faja de Gaza y la Ribera Occidental) la inseguridad alimentaria y la pobreza derivan principalmente de un clima político inestable, con un grado elevado de turbulencia y un panorama económico cada vez más incierto. Sin embargo, diversos factores estructurales contribuyen también a la inseguridad alimentaria y la pobreza: una fuerte dependencia de importaciones de alimentos básicos y sobre todo de trigo, que es el más importante de éstos; una superficie cultivable sumamente reducida; la insuficiente generación de ingresos y el limitado crecimiento de las entradas que caracterizan la economía, y una tasa de crecimiento demográfico relativamente alta.

Antecedentes económicos y políticos

2. El Acuerdo de Oslo de 1993, así como los acuerdos posteriores entre la Organización de Liberación de Palestina (OLP) y el Gobierno de Israel, constituyen hitos fundamentales en el camino hacia el autogobierno palestino. Un resultado fundamental de estos acuerdos negociados es el establecimiento de la Autoridad Palestina como entidad interina de autogobierno para partes de la Faja de Gaza y la Ribera Occidental. Sin embargo, la aplicación de muchos otros importantes acuerdos negociados tropezó con graves dificultades, obstáculos y retrasos. La firma del Memorando de Wye River, en octubre de 1998, volvió a avivar las esperanzas de que el proceso de pacificación pudiera reanudarse. Este clima de inestabilidad política ensombreció las perspectivas de desarrollo de la economía a mediano y largo plazo, sobre todo por su efecto de desalentar la inversión privada en el Territorio Palestino y limitar el comercio exterior. Asimismo, redujo la capacidad de la Autoridad Palestina para dedicar más inversiones y gastos al desarrollo de la infraestructura social y económica. Por ejemplo, varios proyectos importantes (construcción de un puerto, establecimiento de zonas industriales y zonas de libre comercio) que deberían generar oportunidades de empleo aún no se han concretado, ya sea por aspectos inciertos del proceso de pacificación o porque no se dispone de financiación suficiente. La realización de proyectos de desarrollo depende en gran medida de la asistencia externa. Sin embargo, una proporción relativamente elevada (más del 25% según las estimaciones del Banco Mundial) de los fondos de donantes destinados a inversiones públicas se transformó en gasto público a causa de los trastornos económicos determinados por las reiteradas crisis políticas.
3. Desde 1993 las autoridades israelíes implantaron un sistema riguroso de pases y cierres de fronteras, que restringió el desplazamiento de personas, bienes y factores productivos entre el Territorio Palestino e Israel, entre la Faja de Gaza y la Ribera Occidental, y entre el Territorio Palestino y el mundo externo. El Instituto Palestino de Investigación en Economía Política calcula en 7.000 millones de dólares EE UU, aproximadamente, el costo económico (costo de oportunidad) de esta política de restricción de los desplazamientos durante el período comprendido entre 1993 y 1998. Al mismo tiempo la población y la mano de obra palestinas siguen creciendo a un ritmo relativamente rápido, lo que exige una acción aún más compleja para restablecer el progreso social. El índice de crecimiento demográfico se eleva aproximadamente al 3,8% anual. Las tasas de fecundidad se hallan cerca de 5,8% en la Ribera Occidental y 7,7% en la Faja de Gaza. Entre 1990 y 1998 la población creció aproximadamente en un 40%, elevándose ahora a 2,6 millones de habitantes. De éstos, 1,6 millones viven en la Ribera Occidental y el resto en la Faja de



Gaza. Se prevé que su número llegará a duplicarse en el término de 15 a 18 años. Para finales de 1999 es probable que la mano de obra palestina supere por primera vez el nivel de 600.000 personas, un tercio residentes en la Faja de Gaza y el resto en la Ribera Occidental. Durante 1997 más del 20% de la mano de obra se hallaba desempleada. Considerando también a las personas subempleadas se obtiene una tasa de desempleo comprendida entre 25% y 35%.

4. La tasa media de crecimiento anual del producto nacional bruto (PNB) real durante 1990–98 fue de 2,5% para un incremento demográfico de aproximadamente 4% por año, lo que se traduce en una reducción de 14% de los ingresos reales per cápita en el período en cuestión. Durante el mismo período el producto interno bruto (PIB) se elevó en un 3,6%. Puesto que el PNB equivale al PIB más los ingresos obtenidos en el exterior por los palestinos residentes, la política de cierres de fronteras, pases y separación impuesta en 1993 tuvo efectos más negativos en el PNB. Entre 1992 y 1998, el PIB real per cápita se redujo en un 12%.
5. La naturaleza de las circunstancias políticas, así como los efectos de éstas en la vida social y económica de la población, han llevado a considerar al Territorio Palestino como un caso especial de asistencia para el desarrollo. La Asamblea General de las Naciones Unidas otorgó al Territorio la condición de “asimilable a los países menos adelantados (MA)”, extendiendo a éste el mismo trato preferencial que se reserva a los países MA (Resolución 43/178 de la Asamblea General). El Banco Mundial, por decisión especial de su Junta Ejecutiva, otorga asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) al Territorio Palestino, y el PNUD le reconoce una condición especial para la provisión de capital y asistencia técnica.

Inseguridad alimentaria y pobreza

6. Para la población palestina que reside en la Faja de Gaza y la Ribera Occidental (dos zonas geográficamente separadas) la seguridad alimentaria depende sobre todo de su capacidad para comprar alimentos, especialmente productos básicos amiláceos de importación. Las estimaciones de pobreza disponibles indican que más de la quinta parte de la población (más de 600.000 personas) puede tener serios problemas para obtener una cantidad suficiente de alimentos. La Comisión Nacional de Reducción de la Pobreza definió una línea de pobreza de 1,92 dólares EE UU diarios por persona, considerando los gastos necesarios para satisfacer las demandas básicas de alimentos, indumentes, abrigo, atención médica, educación y transporte; se calculó que en 1997 el 22,5% de la población se hallaba por debajo de ese umbral de pobreza. Aproximadamente la cuarta parte de este grupo, que corresponde a los destinatarios de la asistencia del PMA, disponía de menos de medio dólar por día incluso recibiendo asistencia monetaria de la Autoridad Palestina. Los índices de pobreza de la Faja de Gaza y la Ribera Occidental se elevaban a 38,2% y 15,6% respectivamente. Sin embargo, el número absoluto de hogares pobres de la Ribera Occidental era casi igual al de la Faja de Gaza. En ambas zonas la pobreza era mayor en las aldeas que en las zonas urbanas. En la Ribera Occidental los distritos de Jenin (23%) y Hebron (25%) eran los más afectados, mientras que la mitad de la población de Gaza meridional vivía en la pobreza.
7. La pobreza estaba más difundida entre los hogares encabezados por mujeres (30%) que en los que tenían por jefe a un hombre (22%). Entre las personas que no tenían acceso a los estudios primarios el índice de pobreza era de 32%, descendiendo en cambio a 23% entre quienes los habían completado.



8. Investigaciones realizadas por el Instituto Palestino de Investigación en Economía Política, entidad no gubernamental, indican que en los últimos años la incidencia de la pobreza ha ido en aumento; entre 1995 y 1997 creció casi en un 6% en la Ribera Occidental y en un 11% en la Faja de Gaza.
9. **Suministro alimentario.** Deben importarse casi todos los productos alimenticios básicos, como harina de trigo, arroz y aceite vegetal (excluido el aceite de oliva), así como una proporción considerable de la carne, las aves de corral, la leche y los piensos. El Cuadro 1 muestra la dependencia cada vez mayor de importaciones de alimentos básicos a nivel nacional. No ha habido dependencia de la ayuda alimentaria para complementar las importaciones a fin de satisfacer las necesidades de alimentos a nivel nacional. Sin embargo se han recibido cantidades relativamente pequeñas de alimentos en concepto de ayuda alimentaria para proyectos, principalmente del OOPS y el PMA.

CUADRO 1: PRODUCCIÓN NACIONAL, CONSUMO E IMPORTACIONES DE ALIMENTOS (toneladas)

Productos	1996			1998		
	Producción	Consumo	Importaciones	Producción	Consumo	Importaciones
Trigo	30 000	373 000	343 000	33 000	400 000	367 000
Cebada	20 000	273 000	253 000	21 000	272 000	251 000
Arroz	n.d.	n.d.	n.d.	0	69 000	69 000
Frijoles (<i>foul</i>)	700	21 600	20 900	800	23 200	22 400
Garbanzos	3 600	13 500	9 900	2 500	14 500	12 000
Lentejas	1 700	13 500	11 800	1 600	14 500	12 900

10. En relación con la capacidad de almacenamiento del Territorio Palestino, es indispensable que se estudien planes para imprevistos. Podría verificarse una grave interrupción del suministro alimentario si se aplicaran medidas de cierre total de fronteras durante largo tiempo, o si se verificaran nuevos disturbios. En la Faja de Gaza y la Ribera Occidental las instalaciones locales de almacenamiento son limitadas, y sólo pueden contener reservas de productos alimenticios para una semana, aproximadamente. Las actividades de almacenamiento se realizan en el sector privado; la Autoridad Palestina sólo dispone de capacidad de almacenamiento para unas 4.000 toneladas de alimentos, administrada por el Ministerio de Asuntos Sociales. El PMA podría estar en condiciones de prestar asistencia a la Autoridad Palestina, ampliando su preparación y su experiencia en materia de planificación para imprevistos en relación con la gestión de la ayuda alimentaria.
11. **Agricultura.** En la agricultura predomina la producción de cultivos de alto valor como hortalizas, fruta, cítricos y aceitunas. La escasez de tierras de labranza representa el principal obstáculo para el incremento de la productividad agrícola. De los 6.000 kilómetros cuadrados que forman actualmente el Territorio Palestino, no más del 32% se destina a la producción agrícola, mientras que un porcentaje similar se utiliza para pastos. La contribución del sector agrícola a los ingresos nacionales se redujo de un 36% en 1968–72 a un 14% en 1997. Durante el mismo período, la mano de obra empleada en la agricultura disminuyó de un 50%, aproximadamente, a un 20%. Estas tendencias reflejan el



aumento de la importancia relativa de otros sectores económicos, así como el crecimiento insuficiente del propio sector agrícola.

12. Un estudio de la economía palestina realizado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) puso de relieve la importancia crítica del sector agrícola en relación con las perspectivas a corto y largo plazo en la labor de reconstrucción y desarrollo. Considerando la magnitud relativamente grande del sector y el hecho de que la población rural sigue dependiendo en parte de la agricultura, la ampliación de la actividad agrícola constituye un elemento clave de los esfuerzos tendientes a reducir el desempleo. Este factor se tiene en cuenta en el plan de desarrollo agrícola de la Autoridad Palestina. Una actividad importante identificada en el plan es el desbroce de tierras y su preparación para las labores agrícolas, con el objetivo adicional de proporcionar oportunidades de empleo. Las tierras elegidas para esta actividad se encuentran en las zonas de pobreza más pronunciada, donde las tasas de desempleo oscilan entre el 20 y el 25% (Jenin, Hebron, Gaza meridional). Para preparar los terrenos se requiere la eliminación de grandes piedras de la superficie de las zonas montañosas idóneas para la agricultura, así como la construcción de bancales, incluida la de muros de contención con empleo intensivo de mano de obra. Un proyecto experimental que se completó con asistencia del Japón indica que el componente de mano de obra representa el 55% del costo total.
13. **Nutrición.** Un problema nutricional que suscita preocupación desde hace largo tiempo es la elevada prevalencia de anemia entre los niños y las mujeres embarazadas. Según datos del OOPS y el UNICEF la anemia afecta al 50 a 70% de las mujeres embarazadas y a un 5%, aproximadamente, de los niños menores de 5 años de edad. Se considera que su primera causa es la deficiencia de hierro. Si la anemia no se trata puede determinar una reducción de la energía o la capacidad de trabajo, una mayor vulnerabilidad a las infecciones, y un riesgo mayor de morbilidad y mortalidad vinculado al embarazo y el parto. Las intervenciones efectuadas en el pasado para combatir este problema, administrando un complemento de hierro en píldoras, no surtieron el efecto esperado. Según estudios del OOPS el problema principal era cómo garantizar la ingestión regular de los comprimidos, indispensable para que el aporte complementario de hierro fuera efectivo. Los estudios revelaron que en general a los beneficiarios les desagradaba el sabor de las píldoras; además, éstas parecían agravar las náuseas de las mujeres embarazadas. Las conclusiones de dichos estudios indican que es conveniente adoptar estrategias más generales, como la adición de hierro para enriquecer la harina de trigo.

Género

14. Las mujeres tienen una participación relativamente limitada en la fuerza de trabajo (en promedio, el 12,4%). En la Ribera Occidental esta proporción se calcula en un 15%, mientras que en la Faja de Gaza sólo es de 5,5%. Sin embargo cabe destacar que, según los informes, más de la mitad de los hombres y mujeres de 15 o más años de edad que se clasifican como excluidos de la mano de obra se dedican, en realidad, a las tareas domésticas. La tasa total de fecundidad de las mujeres de el Territorio Palestino, 6,06, es una de las más altas del mundo. Entre los distintos distritos su valor oscila entre 3,95 (Jerusalén) y 7,44 (Gaza). Las mujeres con instrucción secundaria y superior presentan una tasa de fecundidad mucho más baja (4,52) que las que tienen una instrucción inferior a la secundaria. Aunque aparentemente tanto los hombres como las mujeres tienen una alfabetización muy limitada, entre las personas mayores de 25 años las tasas de analfabetismo de las mujeres son considerablemente más altas que las de los hombres. Con respecto a la escolarización, el 21,3% de las mujeres nunca ha ido a la escuela mientras que



entre los hombres la proporción es de 7,5%. Puesto que el 37% de las mujeres se casa antes de los 17 años, se considera que el matrimonio precoz es un factor primario que aumenta el riesgo de complicaciones durante el parto.

Destinatarios de la asistencia

15. En el contexto socioeconómico de el Territorio Palestino, los beneficiarios más apropiados para la asistencia del PMA se hallarían en el grupo de población que el Ministerio de Asuntos Sociales (MAS) de la Autoridad Palestina denomina “casos difíciles” o “ultrapobres”. Incluso con la asistencia que el MAS les proporciona, estos “casos difíciles” tienen ingresos per cápita muy inferiores al umbral de pobreza de un dólar diario establecido por el Banco Mundial. El grupo está formado por viudas, mujeres divorciadas, ancianos, huérfanos, personas minusválidas y personas discapacitadas a causa de enfermedades. En los últimos tiempos el número de personas que integran esta categoría tiende a aumentar, sobre todo porque las fuentes habituales de las que estos hogares recibían apoyo, como la familia ampliada y las instituciones de beneficencia religiosas y comunitarias, se han visto seriamente afectadas por el empeoramiento de la situación económica. Tales fuentes de apoyo se han perjudicado por la considerable reducción que sufrieron, desde la Guerra del Golfo, las remesas de los palestinos que residen en el exterior.
16. Además de los alimentos, estas familias pobres tienen gran necesidad de mejorar su nutrición básica, sus prácticas en materia de salud e higiene y sus aptitudes para la producción. Estas necesidades interesan de manera particular a las mujeres. Esto comporta, para la ayuda alimentaria, una función de desarrollo que puede concretarse a través del gran número de ONG y grupos religiosos que prestan asistencia desde hace varios años en el Territorio Palestino.
17. En algunas de las zonas colinosas más pobres, los pequeños agricultores de pocos recursos no pueden utilizar las reducidas parcelas que poseen porque éstas se hallan cubiertas de piedras; por lo tanto necesitan asistencia para poder dar a estas tierras un uso productivo. Asimismo hay zonas con tasas de desempleo elevadas entre los peones agrícolas que no poseen tierras. En el pasado ha habido, ocasionalmente, proyectos de obras públicas que intentaron absorber a parte de los desempleados. Sin embargo, en las circunstancias actuales no se considera viable un empeño por establecer un sistema más regular y amplio de red de protección social, considerando los otros sectores prioritarios para la inversión y el desarrollo durante el actual período de transición. El plan de desarrollo de la Autoridad Palestina comprende varios proyectos de fomento de tierras agrícolas, que utilizarán los excedentes de mano de obra disponibles en la zona. En tales proyectos los agricultores pobres y los peones agrícolas desempleados que no poseen tierras podrían beneficiarse de la ayuda alimentaria del PMA.
18. También necesitan una asistencia especial los miembros más pobres de la población de refugiados. El bienestar de esta población está exclusivamente a cargo del OOPS, pero sus intervenciones también han sido cada vez más limitadas a causa de la escasez de recursos.



PRIORIDADES Y POLÍTICAS PARA COMBATIR LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Políticas generales

19. Los esfuerzos de desarrollo y reconstrucción desplegados recientemente por la Autoridad Palestina se desarrollaron en un contexto de elevada tensión política, trastornos económicos e incertidumbre. Pese a ello se lograron avances importantes en la creación de instituciones, la recuperación de infraestructuras, y el establecimiento de un entorno propicio para la inversión interna y exterior. El Plan de Desarrollo Palestino para 1999–2003 se propone fortalecer y ampliar estos procesos en el camino hacia el desarrollo económico y social. Este plan de desarrollo quinquenal se orienta a la realización de los cuatro objetivos siguientes:
- Crecimiento económico y generación de empleo;
 - Revitalización y fomento del sector rural;
 - Mejora de las condiciones sociales y desarrollo de los recursos humanos;
 - Desarrollo de las instituciones y las políticas financieras.
20. La atención prestada a la revitalización y el fomento del sector rural reviste particular importancia para la seguridad alimentaria. El sector agrícola sufrió las consecuencias de la negligencia de muchos servicios básicos económicos y sociales, que ha determinado una gran diferencia entre las condiciones de vida de la población de las zonas urbanas y rurales. Muchas aldeas de la Ribera Occidental se han empobrecido. Esta diferencia se ha acentuado por los problemas de acceso al agua y a la tierra, que han provocado el debilitamiento del sector agrícola y han creado desempleo, patente y encubierto, en las zonas rurales. La política de la Autoridad Palestina consiste en brindar incentivos a los agricultores, lo que incluye asistencia para potenciar al máximo la utilización de las tierras disponibles prestando apoyo, por ejemplo, para el trabajo de desbroce y recuperación de terrenos, y servicios de capacitación y educación así como de extensión para el empleo de tecnología avanzada. Asimismo, alienta el establecimiento de industrias de transformación de alimentos y productos agrícolas en estas zonas.
21. Se considera necesario dedicar la mayor atención al desarrollo de recursos humanos a fin de alcanzar los objetivos de rápido crecimiento económico y creación de empleo productivo. Se establecerán políticas destinadas a responder a las necesidades básicas de los ciudadanos, asegurar su participación en el proceso de desarrollo, mejorar la calidad de los servicios sociales, elevar los niveles de vida y reducir los índices de pobreza. Asimismo, se pondrá el acento en la prestación de servicios educacionales y sanitarios adecuados en zonas rurales y otros lugares donde el acceso a los mismos es limitado.
22. **Orientación de género.** Dentro del sector de los recursos humanos y el desarrollo social se han previsto proyectos específicos para potenciar ulteriormente el papel de la mujer e incorporar los temas de género en todos los ámbitos. Los proyectos destinados a potenciar el papel de la mujer se relacionan con la salud (incluida la salud reproductiva), la construcción de edificios comunitarios y destinados a ciertas actividades, la capacitación y el apoyo a la Dirección de Planificación de Género del Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional. La asignación total destinada a estos proyectos es de 14 millones de dólares EE UU aproximadamente. La Autoridad Palestina también ha iniciado



un programa destinado a establecer, dentro de su estructura ministerial, direcciones que se ocupen de la potenciación del papel de la mujer.

23. Los recursos necesarios para la aplicación del Plan Palestino de Desarrollo para el período 1999–2003 se elevan en total a unos 4.600 millones de dólares EE UU. La financiación que se espera obtener de los donantes se ha calculado a la luz de las tendencias históricas. Los desembolsos de inversiones de capital efectuadas por donantes en la Faja de Gaza y la Ribera Occidental han ido en continuo aumento desde 1993, elevándose de 400 millones de dólares EE UU por año a 510 millones. Cerca de 50 donantes, incluida la Unión Europea, instituciones financieras internacionales y organismos de las Naciones Unidas, desembolsaron más de 2.500 millones de dólares EE UU durante 1994–98. El Plan parte del supuesto de que la financiación de donantes (desembolsos efectivos) sumará un promedio de 510 millones de dólares EE UU anuales aproximadamente. Los proyectos de las Naciones Unidas afectados a apoyar el Plan son en total 171, con un valor de 286 millones de dólares EE UU.

Políticas de seguridad alimentaria

24. Exigencias prioritarias han determinado que, durante el actual período formativo del autogobierno, prevaleciera sobre el enfoque de seguridad alimentaria la preocupación por garantizar un suministro de alimentos básicos, para satisfacer la demanda del mercado en épocas de calma y poder responder adecuadamente a las situaciones de urgencia. En esta etapa, las políticas de seguridad alimentaria no abordan directamente los problemas de acceso a los alimentos, salvo en el caso de los más pobres entre los pobres que no disponen de ninguna fuente de ingresos, es decir, los grupos indigentes y desamparados. El problema de acceso a los alimentos se aborda indirectamente, proporcionando inversiones e intentando crear un entorno de mayor crecimiento económico y aumento del empleo productivo. Las intervenciones directas destinadas a ayudar a los pobres, como subvenciones de los precios de los alimentos, cupones de alimentos o planes para garantizar un empleo regular, no tienen muchas posibilidades de ser consideradas en la política de seguridad alimentaria. Por ejemplo, subvencionar los precios de los alimentos no sería coherente con la política de garantizar un mercado libre. Un sistema de cupones de alimentos exige una estructura institucional amplia de selección y distribución, pero en el cuadro económico actual el establecimiento de tal estructura no se considera una prioridad entre los gastos de la Autoridad Palestina. Aplicar planes que garanticen un empleo regular a la población pobre también supone una desviación de las prioridades en materia de gastos; sin embargo, la estrategia de la Autoridad Palestina para responder al aumento del desempleo y el subempleo rurales incluye un número limitado de proyectos de generación de empleo, destinados a preparar para la agricultura tierras hasta ahora inutilizadas.
25. Como se ha expuesto anteriormente, la Autoridad Palestina dispone de un plan para prestar asistencia a la población pobre, que es la asistencia a casos difíciles que el MAS se encarga de proporcionar. Actualmente sus beneficiarios suman en total 19.200 hogares (74.608 personas) en la Faja de Gaza y 9.816 (46.845 personas) en la Ribera Occidental. Además, unas 10.000 familias recibieron ayuda alimentaria a través de una donación bilateral, con el criterio de que dicha ayuda se prestaría “con sujeción a la disponibilidad”. El MAS proporciona una ayuda alimentaria y en efectivo mínima (con el apoyo del PMA) a las familias en situación más difícil. La asistencia en dinero, que ayuda a “redondear” a 300 shekel (NSI)¹ los ingresos totales de una familia (excluido el valor de la ayuda

¹En julio de 1999, un dólar EE UU equivalía a 4,07 nuevos shekel (NSI).



alimentaria en especie), asciende a menos de medio dólar, por día y por persona, en una familia de seis a siete miembros. Cuando un miembro de la familia idóneo para el trabajo cumple 22 años de edad, el MAS retira esta asistencia porque se considera que la familia dispone ahora de una persona que puede obtener ingresos y deberá empezar a mantenerla. La ayuda se suspende independientemente de que la persona en cuestión encuentre o no trabajo.

Políticas de ayuda alimentaria

26. Los palestinos han tenido una larga experiencia de ayuda alimentaria en forma de raciones secas, que se distribuían a los refugiados registrados por el OOPS y como parte de paquetes de asistencia social proporcionados a otras familias pobres por instituciones oficiales y ONG de beneficencia (administración pública israelí, CARE y Servicios Católicos de Socorro (SCS) entre 1967 y 1994). En tiempos más recientes las familias pobres también recibieron ayuda alimentaria de la Autoridad Palestina y del PMA (1995 hasta ahora), mientras que el OOPS ha proporcionado alimentos de socorro a un número considerable de familias de refugiados.
27. En ausencia de subsidios alimentarios y ante el aumento constante del precio de los productos básicos, existe una aceptación creciente del empleo de ayuda en alimentos para ayudar a mejorar la seguridad alimentaria de los hogares más empobrecidos. Cada vez más, las instituciones sociales públicas y privadas consideran que la ayuda alimentaria (del PMA y de otras fuentes) tiene una función que cumplir en la ampliación de sus programas a fin de incluir nuevas categorías de beneficiarios, distintos de los casos especialmente difíciles: desempleados, trabajadores voluntarios, trabajadores que perciben salarios bajos. El Ministerio de Agricultura y el de Planificación y Cooperación Internacional han indicado, para la ayuda alimentaria, la función productiva de apoyar la ejecución de proyectos de desarrollo en zonas empobrecidas con índices de desempleo elevados.

Proveedores de ayuda alimentaria

28. El OOPS y el PMA son los principales proveedores de ayuda alimentaria para el Territorio Palestino. La ayuda alimentaria del OOPS se presta exclusivamente a personas clasificadas como casos especialmente difíciles dentro de la población de refugiados de la Faja de Gaza y la Ribera Occidental. Los alimentos del PMA se distribuyen principalmente a hogares pobres inscritos en la red de seguridad social de la Autoridad Palestina.
29. En 1997, el OOPS revisó su programa de ayuda alimentaria, limitando la asistencia exclusivamente a los casos difíciles registrados y eliminando la distribución generalizada a todos los refugiados. Además, este organismo redujo las raciones sustituyendo los alimentos por un subsidio en efectivo, equivalente a 40 dólares anuales por beneficiario.
30. Con el apoyo del PMA, el MAS se ha transformado en la principal institución reconocida de distribución de ayuda alimentaria. Actualmente todas las contribuciones especiales de ayuda alimentaria bilateral se proporcionan a este Ministerio, dada la eficiencia que ha demostrado en la manipulación de los productos y la selección de los beneficiarios.



EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR EL PMA HASTA LA FECHA

31. El PMA ha prestado un asistencia intermitente a la población palestina no refugiada de la Faja de Gaza y la Ribera Occidental desde septiembre de 1991. En un principio se trataba de asistencia de socorro selectiva para las personas afectadas por la crisis tras la reducción de la actividad económica durante la Guerra del Golfo y el cierre de fronteras de marzo de 1993. Esta asistencia asumió la forma de intervenciones de socorro a largo plazo y proyectos de acción rápida.
32. La programación y ejecución regular de actividades de ayuda alimentaria comenzó en 1996 con una operación de urgencia de seis meses (un millón de dólares EE UU) financiada completamente con cargo a una contribución bilateral dirigida por el Gobierno de Italia. Mediante una contribución adicional de la Unión Europea, la operación de urgencia se prorrogó por otros seis meses.
33. Ante el constante deterioro de los niveles de vida y las dificultades financieras de la recientemente instituida Autoridad Palestina, el PMA ha centrado su asistencia en el apoyo a los planes de red de seguridad del MAS. En 1997, en el marco de un proyecto de acción rápida (3,9 millones de dólares EE UU) aprobado por su Directora Ejecutiva, el PMA brindó ayuda alimentaria a las familias más desamparadas y “ultrapobres” incluidas en el programa de asistencia social de la Autoridad Palestina. A este proyecto le siguió el proyecto bienal 5474.00 actualmente en curso (7,07 millones de dólares EE UU) aprobado por la Junta Ejecutiva en octubre de 1997. En el marco de este nuevo proyecto el PMA está extendiendo su asistencia a beneficiarios de la Faja de Gaza, pasando a actividades más orientadas al desarrollo en su asistencia a la población pobre. Al poner en práctica este proyecto fue necesario incluir a un número relativamente grande de beneficiarios antes no registrados que reunían las condiciones para recibir la ayuda por conducto del MAS.
34. Desde 1991 el PMA ha asignado asistencia por un valor de 17,3 millones de dólares EE UU (véase el Anexo I), incluido el proyecto 5474.00 actualmente en curso.

Eficacia de la selección de los beneficiarios

35. Actualmente el PMA presta apoyo principalmente al plan de red de seguridad social del MAS destinado a los “casos difíciles” del Territorio Palestino. Otras actividades comprenden el apoyo a ONG que se ocupan de programas de salud y alfabetización para las mujeres, y planes de alimentos por trabajo en escala reducida en apoyo de pequeños agricultores de zonas rurales pobres. En 1998 se ejecutó un proyecto semestral único destinado a promover prácticas de saneamiento urbano en la zona del municipio de Gaza, donde la ayuda alimentaria apoyó la labor de los voluntarios de una campaña de limpieza de las calles. La terminación de la fase en curso del proyecto está prevista para abril del año 2000.
36. El MAS aplica mecanismos bastante amplios para determinar la orientación de su asistencia. Este Ministerio cuenta con una vasta experiencia en materia de selección de los beneficiarios e intervenciones de red de seguridad, que se remonta a los tiempos de la ocupación israelí. Los trastornos económicos y sociales recientes impusieron la necesidad de fortalecer y agilizar aún más esos mecanismos; el MAS se encargó de ello en consulta con el PMA, con resultados bastante positivos. Estos ajustes suponen un aumento del número de trabajadores sociales, especialmente mujeres, que realizan las tareas de selección de los beneficiarios y distribución de los alimentos.



37. El plan inicial del proyecto en curso preveía que se prestara apoyo a 67.500 de los beneficiarios del MAS que residen en la Faja de Gaza y zonas rurales de la Ribera Occidental. A esto se suman 6.300 beneficiarios seleccionados a través de las ONG para participar en planes de alimentos por trabajo y actividades en materia de género. Sin embargo, cuando comenzó la ejecución del proyecto en mayo de 1998 el número total de casos difíciles se elevaba a 99.200 (54.000 en la Faja de Gaza y 45.000 en la Ribera Occidental). Más tarde siguió creciendo, y en diciembre de 1998 ascendía a 121.453 personas (74.608 en la Faja de Gaza y 46.845 en la Ribera Occidental). A este incremento relativamente grande contribuyeron principalmente dos factores: el primero fue el empeoramiento de la situación económica, que debilitó la estructura social y religiosa que prestaba apoyo a las personas en situación más difícil, impulsando a éstas a solicitar apoyo al programa de la Autoridad Palestina. El segundo, fue la simplificación de los procedimientos de registro, con miras a seleccionar más eficazmente los nuevos ingresos y eliminar aquéllos que no se contaban entre los beneficiarios previstos. El resultado neto consistió en un gran número de inscripciones de personas que merecían asistencia. En el seguimiento del proyecto efectuado por el PMA se observó que los beneficiarios cumplían con criterios estrictos para determinar su derecho a la asistencia.
38. Alrededor del 10% de los recursos asignados actualmente al proyecto se destinan a brindar apoyo al sector no gubernamental, local e internacional. En total, 11 ONG con presupuestos operacionales limitados han recibido asistencia del PMA, que les permitió contratar y retener el personal y los voluntarios necesarios y mejorar los servicios de extensión que brindaban a la comunidad. La asistencia a grupos vulnerables proporcionada a través de instituciones no gubernamentales incluye el apoyo a más de 900 beneficiarios de diversas instituciones, que comprenden huérfanos, niños minusválidos y personas de edad.
39. En el ámbito del proyecto se han adoptado numerosas iniciativas con miras a la aplicación de los Compromisos del PMA relativos a la mujer. Los temas de particular interés para las mujeres se abordan en colaboración con los organismos y ONG asociados. El 65% de los hogares que reciben asistencia del PMA están encabezados por mujeres. Más de 750 mujeres completaron cursos en el marco del programa de alfabetización. Se organizaron cursos de capacitación sobre temas de educación sanitaria para 385 mujeres, con la colaboración de los SCS y de ONG locales. Asimismo se capacita a mujeres en materia de asistencia social, cocina, jardinería y reutilización de aguas residuales. A pedido del PMA, el MAS ha ampliado la contratación de mujeres para puestos de trabajadores sociales.
40. La asistencia del PMA también se desplazó hacia labores de desarrollo, mediante actividades de alimentos por trabajo. Con la colaboración de los SCS comenzó un proyecto experimental de construcción de bancales en tierras agrícolas. En Gaza meridional se presta asistencia a 720 pequeños agricultores y campesinos sin tierras, a través del Ministerio de Agricultura. Esta labor ha dado buenos resultados al habilitar nuevas tierras de cultivo para los pequeños agricultores, mediante la participación de las comunidades y la intervención de las ONG.

Aspectos positivos y negativos de la ejecución

41. La asistencia del PMA se brinda a las personas más necesitadas de ayuda alimentaria. Los criterios de selección adoptados y la aplicación de los mismos han permitido llegar a los beneficiarios previstos. El personal del PMA y el MAS mantiene un seguimiento asiduo de las distribuciones, entrevista a los beneficiarios y se cerciora de la manipulación y



distribución ordenadas de los productos alimenticios. Los planes de distribución se preparan en consulta con el PMA. La capacidad de almacenamiento del MAS es limitada, y ocasionalmente se han verificado situaciones de congestión. En el ámbito del proyecto en curso del PMA se han asignado algunos fondos para mejorar la situación. El PMA también prestará ayuda para la obtención de equipos, por ejemplo, de almacenamiento temporal, a efectos de responder a situaciones de urgencia. En los proyectos de menores proporciones, la ayuda alimentaria del PMA ha dado apoyo a un sector muy particular de población prácticamente desamparada (niños abandonados, huérfanos) que recibe asistencia de las ONG. Éstas últimas han ejecutado con éxito los proyectos en cuestión.

Eficacia en función de los costos

42. Una buena indicación de la eficacia en función de los costos la proporciona el valor alfa, que se obtiene dividiendo el valor en el mercado libre de una unidad del alimento que compone la ración por el costo unitario que comporta para el PMA la entrega de la misma. Un valor alfa superior a 1 indica que la actividad del PMA es eficaz en función de los costos. Los valores alfa que figuran en el Cuadro 2 se han calculado a partir de: a) el costo para el PMA (costos actuales de los productos alimenticios que proporciona el PMA, transporte exterior e interno, costos de manipulación y almacenamiento, y otros costos afines directos e indirectos); y b) precio actual de los productos en cuestión en los principales mercados locales. En general las estimaciones del valor alfa indican que las transferencias de ayuda alimentaria han sido eficaces en función de los costos.

CUADRO 2: VALORES ALFA DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS PROPORCIONADOS POR EL PMA

Productos	Precio promedio en el mercado, por tonelada (equivalencia en dólares EE UU)	Costo por tonelada para el PMA (en dólares EEUU)	Valor alfa
Harina de trigo	332	289	1,15
Arroz	598	419	1,43
Azúcar	289	354	0,82
Aceite vegetal	1 255	909	1,38

Impacto en los mercados locales y la producción interna

43. Los beneficiarios se seleccionan entre las personas aquejadas por grave inseguridad alimentaria. La mayor parte de la población destinataria de la asistencia no dispone de ingresos, por lo que no está en condiciones de satisfacer sus necesidades de alimentos adquiriéndolos en los mercados. Por consiguiente, no es probable que se produzcan desplazamientos del mercado como consecuencia de la asistencia del PMA. Por otra parte más del 90% de los alimentos que se ponen a la venta proceden de importaciones, de manera que un eventual desplazamiento afectaría a la importación y no a la producción local.

44. Durante 1998 el PMA proporcionó aproximadamente 10.750 toneladas de harina de trigo. Actualmente la producción cerealera anual es de 59.000 toneladas, para un consumo de 793.000 toneladas por año; en media, sólo se produce localmente el 7,5% de los cereales. Las cantidades de harina de trigo que proporciona el PMA son demasiado



reducidas para influir en los precios del mercado. Los alimentos aportados por el PMA han representado menos del 1,5% del consumo total, y sólo el 3% del déficit alimentario de la región. Los precios bajos no han constituido un problema para la producción interna, que se ve limitada por la naturaleza de la base de recursos y también por motivos técnicos. Además los beneficiarios reciben los alimentos durante un período limitado, por lo que no se generará una dependencia de esta ayuda.

Conclusión

45. La ejecución general del proyecto es satisfactoria. Se ha adquirido mucha experiencia en la lucha contra los problemas de seguridad alimentaria que aquejan a los sectores más pobres de la población del Territorio Palestino. Las pequeñas desviaciones de productos de este proyecto hacia intervenciones de ayuda alimentaria con fines de desarrollo se han revelado como pasos en la dirección adecuada para el empleo de asistencia en alimentos con tal finalidad. No se ha modificado el entorno político y económico que justifica la prestación de ayuda alimentaria a los más pobres entre los pobres; se observa, al contrario, un deterioro de la situación. En este contexto, la labor del PMA encuentra una buena acogida por parte de los beneficiarios, la Autoridad Palestina, los donantes y las organizaciones de las Naciones Unidas que trabajan en el Territorio Palestino. Existe una base sólida para la prosecución de la asistencia, en el marco de una estrategia que potencie al máximo su impacto en los años venideros.

ORIENTACIÓN FUTURA DE LA ASISTENCIA DEL PMA

46. La estrategia del PMA delineada en este documento se propone ayudar a aliviar la inseguridad alimentaria de los miembros más necesitados de la población pobre del Territorio Palestino. Se pondrá en práctica en colaboración con la Autoridad Palestina, las ONG y las organizaciones hermanas de las Naciones Unidas. Esta estrategia ha de ejecutarse durante el trienio comprendido entre los años 2001 y 2003, después de una operación de transición de un año con la que se ampliará el proyecto 5474.00 en curso a fin de cubrir el año 2000. Este período de aplicación coincide con el del Plan Palestino de Desarrollo para 2000–2003.



Sectores clave de asistencia

47. A continuación se indican los sectores estratégicos en los que resultará de mayor utilidad la ayuda alimentaria del PMA:

Establecimiento de una red de seguridad para los más pobres entre los pobres

48. En este sector de actividad el PMA prestará apoyo al programa de asistencia de la Autoridad Palestina para la población más pobre del Territorio. Los planes de red de seguridad del MAS tienen el doble objetivo de ayudar a los grupos más pobres a satisfacer algunas de sus necesidades críticas de supervivencia mediante transferencias mínimas de ingresos, y aumentar sus posibilidades de bastarse a sí mismos capacitando a aquellos miembros de los hogares beneficiarios que son potencialmente capaces de mantenerlos. La asistencia monetaria a estos hogares, que asciende a menos de medio dólar por día, se complementará con la ayuda alimentaria del PMA, sin la cual experimentarían graves déficit en su consumo alimentario. Al garantizarles una cantidad básica de alimentos, se ayudará a estas familias a modificar sus mecanismos de compensación en favor de una inversión en el desarrollo del capital humano mediante la educación y la capacitación. Las oportunidades de educación y capacitación están disponibles en el Territorio Palestino, e incluyen programas especiales aplicados por el MAS. Las familias que sufren hambre no pueden aprovechar efectivamente estas oportunidades. La ayuda alimentaria del PMA eliminará esta barrera y dejará a las familias pobres activos duraderos, que consistirán en una instrucción y capacitación mayores de los miembros del hogar potencialmente capaces de mantenerlo. Además, la asistencia en alimentos permitirá satisfacer las necesidades generales de los niños de corta edad y las mujeres gestantes y madres lactantes, así como sus requerimientos nutricionales particulares, por ejemplo, proporcionándoles un complemento de hierro mediante la iniciativa de enriquecer la harina de trigo propuesta por el PMA (véase más abajo).

Apoyo a la sociedad civil en el desarrollo de recursos humanos y asistencia social para la población pobre y marginada

49. Las organizaciones voluntarias de las comunidades del Territorio Palestino tienen una sólida tradición de asistencia a sus miembros menos afortunados, mediante una serie de actividades que incluyen el suministro de alimentos, la atención sanitaria básica y la capacitación. Los beneficiarios de estos programas comprenden: niños pequeños de familias de ingresos bajos (a menudo huérfanos y niños abandonados), a los que se brinda instrucción y se enseñan oficios; mujeres que asisten a cursos de alfabetización; y trabajadores voluntarios de salud y asistencia social, que proceden a menudo de familias de bajos ingresos. Los fenómenos actuales de continua decadencia económica e incertidumbre política han perjudicado seriamente la financiación de estas instituciones, con la consiguiente reducción de los niveles de cobertura de sus actividades. La asistencia del PMA ayudará a aumentar la capacidad de las organizaciones en cuestión para mantener y ampliar su cobertura de los grupos de destinatarios, y las pondrá en condiciones de seguir invirtiendo esfuerzos en el desarrollo del capital humano mediante la educación y la capacitación.



Aumento de la seguridad alimentaria de las zonas más pobres mediante actividades de producción agrícola y mejoramiento de tierras con empleo intensivo de mano de obra

50. Varias de las zonas más pobres del Territorio Palestino tienen tierras que pueden acondicionarse para la producción agrícola. Los pequeños agricultores pobres que las poseen necesitan asistencia para transformar sus tierras incultas en bienes productivos, y también para preservar estos bienes. La preparación de estas tierras para darles un uso productivo comporta actividades como la eliminación de las grandes piedras que cubren su superficie, la construcción de bancales y muros de retención, la preparación de la tierra para las plantaciones, y la construcción de cisternas. Para su realización se precisa tanto maquinaria como mano de obra. Un proyecto realizado en el pasado por el PNUD con ayuda del Japón demostró que la mano de obra representaba el 55% de los costos totales. Esto ofrece buenas perspectivas de creación de oportunidades de empleo para la población pobre que no posee tierras, cuyas posibilidades de encontrar trabajo han sido sofocadas por los cierres de fronteras. Un estudio del Banco Mundial y la FAO llegó a conclusiones positivas con respecto a la viabilidad técnica y económica y la ventajas sociales de este tipo de proyectos para el Territorio Palestino. En uno de los proyectos ejecutados conjuntamente con ONG, que el PMA acaba de terminar con buenos resultados, se utilizaron alimentos por trabajo para la construcción de bancales y muros de retención en parcelas de tierra pertenecientes a agricultores pobres de Hebron, una zona con incidencia elevada de pobreza. En las zonas de intervención propuestas, los beneficiarios serán agricultores pobres, seleccionados en función del tamaño de sus fincas y otros indicadores de pobreza elegidos por la propia comunidad. El PMA brindará asistencia para el trabajo de preparación de tierras, que se llevará a cabo bajo la supervisión del Ministerio de Agricultura. El proyecto dejará activos productivos agrícolas a los agricultores de pocos recursos de las zonas más pobres del Territorio Palestino, y también contribuirá a la seguridad alimentaria general gracias al aumento de la producción y a las oportunidades de empleo conexas.

Asistencia colaborativa para combatir las deficiencias de micronutrientes y brindar mayores conocimientos en materia de salud reproductiva y planificación familiar

51. El PMA trabajará junto con otros organismos de las Naciones Unidas para responder con nuevas iniciativas al problema de la deficiencia de hierro. El OOPS, el UNICEF, la OMS y el PMA consideran que una respuesta práctica al problema consistiría en enriquecer la harina de trigo, que es el alimento básico más importante de la población palestina. El UNICEF conducirá la labor de reunir información sobre esta opción, especialmente en relación con las experiencias regionales concretas, con miras a obtener un compromiso político firme de la Autoridad Palestina de apoyar el suministro de harina de trigo enriquecida en hierro como forma de combatir la deficiencia de este mineral. Siempre que se llegue a un acuerdo sobre la viabilidad técnica de enriquecer la harina de trigo con hierro, el PMA pedirá ayuda a los donantes para obtener la harina enriquecida que se usa en los proyectos a los que presta su asistencia. Las conversaciones mantenidas con la Autoridad Palestina indican que no hay objeciones para que el PMA proporcione dicho producto enriquecido, ya que no existen problemas de gustos o preferencias al respecto. La iniciativa del PMA demostrará a las autoridades que el hecho de enriquecer con hierro la harina de trigo no perjudica su sabor ni sus cualidades para el horneado. Asimismo apoyará los esfuerzos del UNICEF, la OMS y el OOPS a fin de que se promulgue una legislación sobre el enriquecimiento de la harina de trigo.



52. El programa en el país del UNICEF comprende actividades de capacitación y enseñanza en materia de salud y nutrición. El PMA cooperará con el UNICEF para ampliar su cobertura, a fin de que incluya específicamente a los grupos de destinatarios de los proyectos del PMA.
53. Una investigación realizada recientemente en Etiopía por la McGill University del Canadá (*Lancet*: febrero de 1999) demostró que otra opción posible para abordar el problema de la deficiencia de hierro era el empleo de ollas de hierro para cocinar. Se estima que proporcionar el complemento tradicional mediante comprimidos de hierro a una población de 10.000 personas costaría aproximadamente 20.000 dólares EE UU por año, mientras que proveer a estas familias de ollas de hierro para cocinar (durante varios años) costaría 5.000 dólares EE UU. El PMA ayudará a promover esta opción más económica llevando a cabo un proyecto demostrativo con una parte de sus beneficiarios, y participando en la labor de propaganda junto con la Autoridad Palestina, las ONG y otros organismos de las Naciones Unidas. La financiación para esta iniciativa se solicitará al Fondo Neerlandés para la Mejora de la Calidad.
54. El trabajo del FNUAP en materia de salud reproductiva incluye un componente destinado a generar conciencia sobre varios aspectos relacionados con este tema, que incluyen las desventajas del matrimonio precoz, el comportamiento sexual y reproductivo responsable de los varones, la salud reproductiva de la mujer y sus derechos en relación con la reproducción, y la participación de las mujeres en el desarrollo comunitario. El FNUAP y el PMA cooperarán para hacer llegar esta campaña de sensibilización a los destinatarios de la asistencia del PMA, los más pobres entre los pobres. El PMA proporcionará raciones de alimentos, mientras que el FNUAP financiará las otras aportaciones necesarias para esta actividad.

Asistencia para incorporar los temas de género y potenciar el papel de la mujer

55. El PMA tiene una oportunidad de ayudar a salvar la brecha existente entre la aceptación general del concepto de igualdad de género y el grado considerable de desigualdad que existe en la práctica. La mayor igualdad fomentará un aumento de la seguridad alimentaria de las familias y de sus distintos integrantes, gracias a ingresos más elevados, a una administración más adecuada de los alimentos y a un conocimiento más amplio de los temas nutricionales. El PMA contribuirá a este proceso mediante la incorporación general de los temas de género y la potenciación del papel de la mujer que se obtendrán, principalmente, poniendo a las familias pobres, y en particular a las niñas y mujeres de dichas familias, en condiciones de invertir en el desarrollo de su capital humano mediante la capacitación y la enseñanza. El PMA prestará asistencia para la formulación y puesta en práctica de microproyectos de capacitación, alfabetización, administración de alimentos y generación de ingresos, destinados especialmente a las niñas y mujeres pobres y desfavorecidas de las zonas rurales. Además, organizará la capacitación en temas de género de sus funcionarios y del personal de contraparte de la Autoridad Palestina y las ONG. En este empeño se aprovecharán lo más posible la vasta experiencia y el abundante material de que dispone el PMA gracias a la aplicación de sus Compromisos relativos a la mujer. En particular, se establecerá una colaboración con las organizaciones hermanas con miras a la recopilación y el análisis de datos desglosados por sexo.



Seguimiento y Evaluación (SyE)

56. Una deficiencia que se ha observado en la ejecución del proyecto se relaciona con la capacidad de seguimiento y evaluación del MAS. Como es comprensible, la atención se ha centrado en el registro de los beneficiarios y la distribución de los alimentos; sin embargo, se precisa un programa más amplio de seguimiento de los beneficiarios, así como del empleo de la ayuda alimentaria y los efectos que produce dentro de los hogares, para reducir al mínimo las pérdidas que podrían verificarse a lo largo del tiempo. A efectos de acrecentar la capacidad de la Autoridad Palestina en el sector del seguimiento y la presentación de informes, el PMA organizará un taller de capacitación para los funcionarios de contrapartida de los ministerios y las ONG. En éste se examinarán, en particular, los factores que pueden haber contribuido a las deficiencias de las actividades de SyE, y se brindará una comprensión más profunda de los objetivos y procedimientos relacionados con las mismas. Entre los temas que han de abordarse figuran los objetivos de las transferencias de ingresos relacionadas con los alimentos, la finalidad de las actividades de SyE, los procesos de seguimiento y la necesidad de reunir y analizar datos relacionados con los aspectos de género. Además de la capacitación, el PMA contribuirá a la recogida de datos de referencia que resultarán útiles para evaluar el proyecto una vez que éste haya terminado. Esta labor se llevará a cabo con la asistencia de consultores técnicos y de la dependencia regional del PMA encargada del análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV).
57. Por lo menos un año antes de que acabe el período de esta estrategia en el país, se efectuará una evaluación especial, que orientará las decisiones relativas a la orientación futura de la ayuda alimentaria.

Posibilidad de programación conjunta con otros organismos

58. Un elemento fundamental de la estrategia propuesta es el establecimiento de asociaciones con otros organismos, como el UNICEF, el FNUAP y la OMS, así como con las ONG. Los acuerdos de colaboración establecidos potenciarán los esfuerzos que se proponen ayudar a los grupos más pobres de la población del Territorio Palestino a elevar su nivel de vida.

Recursos necesarios

59. La cantidad de alimentos básicos que se requiere para aplicar esta estrategia trienal se estima entre 9.000 y 11.000 toneladas anuales. Para aplicar la estrategia a todos los beneficiarios del MAS será necesario que se brinde financiación para 4.000–6.000 toneladas adicionales en la región. En cuanto a la distribución de los recursos, el grueso de estos (alrededor del 80%) se reserva para apoyar el programa del MAS, de asistencia a casos difíciles. La intervención prevista en el sector agrícola requerirá el 15%, y el resto se destinará a capacitación y al apoyo a las ONG. En caso de que no se obtenga financiación suplementaria, el más afectado será el MAS, que tendrá que incrementar sus pagos en efectivo a fin de apoyar el consumo de alimentos; en vista de las dificultades presupuestarias, le será difícil lograr tal incremento.
60. Además de lo anterior, se solicitará al Fondo Neerlandés para la Mejora de la Calidad que asigne 100.000 dólares EE UU, a la labor orientada a combatir el problema de las deficiencias de micronutrientes.



PRINCIPALES PROBLEMAS Y RIESGOS

61. El Territorio Palestino cuenta con el potencial necesario para desarrollarse rápidamente una vez que se haya establecido una estabilidad política constante. Sin embargo, en esta situación tiende a persistir un grado elevado de incertidumbre. En un futuro previsible, el Territorio Palestino continuará formando parte del grupo de países MA, y la ayuda alimentaria seguirá siendo un recurso muy apreciado. La estrategia propuesta permite orientar la ayuda alimentaria hacia la población aquejada por la inseguridad alimentaria.
62. Existe el riesgo de que la Autoridad Palestina no esté en condiciones de movilizar ingresos internos adicionales para sufragar el costo de los programas de la red de protección social.
63. El éxito del programa en el sector agrícola dependerá de la asignación presupuestaria y del apoyo que brinden los países donantes para satisfacer las necesidades de otros insumos.
64. Si se producen nuevos retrasos en la obtención de la paz, o nuevos cierres de fronteras, éstos no dejarán de tener efectos negativos en la economía en su conjunto, y en la situación económica de la población.



ANEXO I

ASISTENCIA DEL PMA A LA FAJA DE GAZA Y LA RIBERA OCCIDENTAL (MARZO DE 1991-ABRIL DE 2000)
--

Número de proyecto	Título	Fecha de iniciación	Fecha de cierre	Costo total para el PMA (en dólares EE UU)	Estado
4668 Q	Ayuda a la población palestina	Marzo 1991	Agosto 1991	787 50	Terminado
5363 Q	Ayuda a palestinos necesitados no refugiados en la Faja de Gaza	Marzo 1994	Sept. 1995	3 80	Terminado
OU 5585	Reinserción de personas afectadas tras el conflicto en la Faja de Gaza y Jericó	Enero 1996	Julio 1996	925 00	Terminada
OU 5585 e	Reinserción de personas afectadas tras el conflicto en la Faja de Gaza y Jericó (ampliación)	Sept. 1996	Dic. 1996	585 00	Terminada
5761 Q	Apoyo a programas de redes de seguridad social en la Franja de Gaza	Dic. 1996	Abril 1998	3 90	Terminado
OU 5884	Ayuda de urgencia a la Ribera Occidental	Oct. 1997	Dic. 1997	162 20	Terminada
5474	Apoyo a los planes de creación de una red de protección social	Mayo 1998	Abril 2000	7 70	En curso
Total				17 337 509	



ANEXO II

DATOS ESTADÍSTICOS

1. Superficie (en kilómetros cuadrados)

Faja de Gaza	360
Ribera Occidental	6 200

2. Población

Población total	2 641 626
Faja de Gaza	1 020 813
Ribera Occidental (RWB)	1 620 813

Basado en los resultados preliminares del Censo de Población, Vivienda y Establecimientos de 1997).

Distribución por edades (porcentajes)

0-4	18,4
5-9	16,3
10-14	12,4
15-19	10,5
20-50	33,6
50-más	8,8

Basado en las estimaciones de la Encuesta Demográfica en la Faja de Gaza y la Ribera Occidental, 1994, pág. 168

Tasa de crecimiento natural (porcentaje) 3,87

(Basado en las estimaciones para 1997 de la Encuesta Demográfica en la Faja de Gaza y la Ribera Occidental y el Informe Final sobre la Ribera Occidental, 1998).

Tasa de fecundidad

Total	6,46
Faja de Gaza	7,78
Ribera Occidental	5,84

Basado en las cifras de la Encuesta Demográfica en la Faja de Gaza y la Ribera Occidental, 1994

Tamaño promedio de las familias 7,00 (6,6 en la Ribera Occidental y 7,8 en Gaza).

(Según las cifras de la Encuesta Demográfica en la Faja de Gaza y la Ribera Occidental, 1995)

3. Salud

Esperanza de vida al nacer

Varones	68
Mujeres	69

4. Educación

Tasa de alfabetización (porcentaje)

Mujeres	77,0
Hombres	91,5
Promedio	84,2

(Encuesta Demográfica, octubre 1996)

Tasa de abandono escolar (porcentaje)

	Niñas	Niños
Primaria	2,4	2,4
Secundaria	8,1	6,0

