

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 1998

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

Tema 6 del programa

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/98/6/4
11 septiembre 1998
ORIGINAL: INGLÉS

PERFIL DE LA ESTRATEGIA EN EL PAÍS-UGANDA

RESUMEN

La situación de Uganda presenta dos facetas muy diferentes: al orgullo de los milagros económicos se contraponen la humillación de la indigencia. Se trata de una dicotomía generada por 15 años de desórdenes políticos, y perpetuada luego por programas de recuperación económica que daban más importancia a la infraestructura que a las personas. Pese a los modestos progresos sociales alcanzados, el país no consigue salir de la pobreza a causa de las catástrofes naturales y las incursiones de grupos rebeldes, que obstaculizan los esfuerzos para que todos los ugandeses se beneficien de la imprevista bonanza económica del país. Los espectaculares indicadores macroeconómicos no han conseguido, hasta ahora, hacer menos visible la pobreza. Con un índice de desarrollo humano de 0,328 que la sitúa en 159º lugar entre 175 países, Uganda es una de las naciones más empobrecidas del mundo. Su producto interior bruto (PIB) per cápita es de sólo 283 dólares, mientras que en el África subsahariana el PIB medio se eleva a 490 dólares. Más del 60 por ciento de la población vive por debajo del umbral de pobreza absoluta; las tasas de mortalidad infantil y mortalidad en la niñez presentan valores alarmantes, la tasa global de mortalidad es el doble de la normal en los países de bajos ingresos, y la esperanza de vida asciende solamente a 42,6 años. Aunque el 80 por ciento de los ugandeses está empleado en la agricultura, la mayoría de ellos carece de acceso a los mercados, mientras que muchos reducen su producción o venden alimentos de subsistencia para satisfacer sus necesidades mínimas de efectivo. La inseguridad, la escasa inversión en el sector rural y las tasas de fecundidad elevadas hacen que la ingesta energética del 52 por ciento de la población sea inferior a la cantidad mínima de calorías establecida por la OMS. En los dos últimos decenios, las guerras civiles en países limítrofes y las reiteradas catástrofes naturales, así como las incursiones de grupos rebeldes en territorio ugandés, han determinado que un promedio de 500 000 personas refugiadas, desplazadas o afectadas por inundaciones y sequías hayan seguido dependiendo de la ayuda alimentaria.

El Perfil de la estrategia en el país (PEP) relativo a Uganda propone concentrar los recursos en determinadas zonas geográficas y sectores de la población, lo que tendrá un efecto apreciable en los grupos más pobres de todos. Se procurará racionalizar la concepción de las operaciones de socorro, buscando un equilibrio entre programación y recursos logísticos disponibles. Los programas de recuperación intentarán abordar los problemas subyacentes de inseguridad alimentaria en lugar de limitarse a garantizar la mera subsistencia, y el PMA fomentará la inversión en zonas remotas e inseguras, como alternativa ante la guerra y las infructuosas negociaciones de paz. Se ejecutarán programas de desarrollo únicamente en los lugares donde se cuente con el pleno compromiso de los donantes y se disponga de los insumos complementarios necesarios, y se establecerá una colaboración con las ONG cuando ello comporte una ventaja comparativa evidente; el rendimiento del personal y de los proyectos se medirá por sus resultados tangibles para la población pobre.

Paralelamente a una actividad limitada de socorro, la asistencia futura del PMA se centrará en los dos sectores más carentes: desarrollo de recursos humanos y apoyo a la agricultura y el mercadeo agrícola. Las necesidades anuales de alimentos para el período 1999-2003 se estiman en 56 677 toneladas de productos, de los que alrededor del 30 por ciento se comprarán en Uganda como forma de asistencia indirecta a la población rural pobre. La estrategia del PMA incluye varias medidas que aumentarán la capacidad de prestación de asistencia y permitirán alcanzar los objetivos de socorro y desarrollo de manera más eficaz con respecto a los costos. Teniendo en cuenta las causas esenciales de la pobreza y la inseguridad alimentaria en Uganda, se considera que el PEP representa la línea de acción más apropiada y responsable que puede adoptarse en las circunstancias reinantes.

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 se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

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:

Jefa Sección, OSA/2: Sra. N. Menage tel.: 066513-2532

Coordinador de programas: S. Porretti tel.: 066513-2383

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



INTRODUCCIÓN

1. Uganda, que pertenece al grupo de países menos adelantados (MA) pero no está clasificado por la FAO como país de bajos ingresos con déficit de alimentos (PBIDA), tiene una población de 20,4 millones de personas, y aún no se ha recuperado de 14 años (1971-85) de decadencia económica y trastornos políticos seguidos de una contienda civil. Durante este período, casi todos los indicadores socioeconómicos acusaron un rápido descenso con respecto a sus niveles anteriores a 1971. El producto interno bruto (PIB) de Uganda disminuyó en un 25 por ciento y las exportaciones en un 60 por ciento; además, el gasto público en educación y en salud sufrió una caída vertical, reduciéndose a sólo el 27 y el nueve por ciento, respectivamente, de sus niveles anteriores. Al mismo tiempo, gran número de ugandeses perdió la vida y más de un millón de personas tuvieron que desplazarse dentro del país o emprender el camino del exilio. Actualmente, y pese a los progresos de la democracia y al rápido crecimiento económico, las precarias condiciones de seguridad, la inseguridad alimentaria y la pobreza generalizada siguen caracterizando negativamente la situación del país.
2. Al asumir el poder en 1986, el Movimiento Nacional de Resistencia (MNR) heredó un país con una economía destruida y una población desmoralizada y agobiada por la pobreza. Desde el comienzo de su programa de recuperación económica, en mayo de 1987, el Gobierno ha obtenido resultados encomiables desde el punto de vista de la constante recuperación económica del país. Entre 1991 y 1997 la economía creció a un ritmo anual de 6,5 por ciento; los ingresos fiscales se elevaron del ocho al 12 por ciento, el déficit total se redujo del 15 al siete por ciento del PIB, y la inflación disminuyó del 300 al cinco por ciento. Lamentablemente la mayoría de los ugandeses aún no ha podido beneficiarse de esta reactivación de la economía, y, si bien el gasto público en salud y educación ha crecido, no se ha podido compensar aún el prolongado período de deterioro de la situación social y económica del país. Con un índice de desarrollo humano (IDH) de 0,328 en 1997 (que sitúa a Uganda en 159º lugar entre 175 países), y un PIB real de 283 dólares¹ per cápita frente a los 490 dólares del África subsahariana (1996), la pobreza es, sin duda alguna, el reto más difícil al que debe responder el país.
3. En su Informe sobre el Desarrollo Humano de 1997, el PNUD habla de las “dos caras” de Uganda, y de la marcada asimetría entre los resultados de la economía ugandesa y la clasificación del país desde el punto de vista del desarrollo humano. Efectivamente, con cualquier criterio convencional con que se mida su situación, Uganda presenta hoy unos indicadores sociales que se hallan entre los más alarmantes del mundo. Más del 60 por ciento de la población vive por debajo del umbral de pobreza absoluta, establecida en 135 dólares diarios. La esperanza de vida es sólo de 42,6 años, y se prevé que las ya elevadas tasas de mortalidad infantil y en la infancia, respectivamente 117 y 180 por mil, crecerán aún más a causa del SIDA. Sólo el 47 por ciento de los niños de 12 a 23 meses de edad están vacunados, y 1,3 millones de los que sobreviven a la infancia son huérfanos. Trabaja, en total, el 23,2 por ciento de los niños del país, mientras que sólo el 27,1 por ciento de los de 15 o más años de edad han terminado la escuela primaria. Aunque la proporción de mujeres es mayor que la de hombres

¹ Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En mayo de 1998, un dólar EE.UU. equivalía a 1 150 chelines ugandeses.



(51:49) y las primeras producen el 80 por ciento de los alimentos, solamente el 19 y el seis por ciento de la población femenina llega a completar, respectivamente, los ciclos primario y secundario de enseñanza.

4. Suscita una inquietud cada vez mayor la elevada tasa de fecundidad de Uganda, 7,3 por ciento. Este valor, el cuarto más alto del mundo, equivale al doble de la tasa promedio de los países menos adelantados, que es de 3,8 por ciento. Sumada al escaso espaciamiento de los nacimientos, esta fecundidad elevada ha tenido un efecto negativo en la salud de las madres y los niños. Al provocar el rápido aumento del número de niños en edad escolar, reduce el acceso a los servicios educativos en general y especialmente el de las niñas, que se ven obligadas a abandonar la escuela por quedar embarazadas en la adolescencia o porque deben permanecer en casa para cuidar de sus hermanos pequeños. En el ámbito del hogar, la fecundidad elevada no permite a los padres ahorrar dinero para invertirlo en el bienestar familiar. Al mismo tiempo, las tasas elevadas de mortalidad en la infancia y en la niñez han alentado a los padres a tener más niños de los que deseaban, mientras que a causa de la considerable mortalidad de adultos es difícil, para los padres y madres que sobreviven, cuidar adecuadamente de sí mismos y de sus hijos. En el conjunto, la proporción de niños y ancianos respecto de la población en edad de trabajar, también denominada "tasa de dependencia", es de 113 por ciento, valor que excede en mucho el promedio de 66 por ciento de otros países MA. La carga de esta fecundidad y esta dependencia tan altas resulta particularmente pesada para las familias encabezadas por mujeres, que representan el 29 por ciento del total y no disponen de mano de obra agrícola excedente ni de ahorros que les permitan salir de la pobreza.

LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA, LA POBREZA Y EL HAMBRE

5. La conclusión de los pocos análisis publicados sobre la disponibilidad de alimentos en Uganda es que la producción alimentaria del país excede con creces la demanda nacional y que la mayor parte de su población goza de seguridad alimentaria. Esta idea errónea se debe a que se utilizan estimaciones exageradas de la producción, basadas en las superficies cultivadas y en el crecimiento demográfico, en lugar de métodos de muestreo estadístico, que permitirían un cálculo más confiable. Estudios independientes realizados en 1996 por el Banco Mundial, USAID y el Banco de Uganda revelan variaciones considerables tanto en los datos como en los métodos de acopio de información utilizados por las autoridades agrícolas y las encuestas nacionales sobre cultivos. Dichos estudios indican que sólo hasta los años sesenta se pudo disponer de datos fiables sobre la producción agrícola. Aunque no ha sido posible determinar, para todas las variables, en qué medida o en qué sentido era errónea la información disponible, los oficiales agrícolas distritales han mostrado una tendencia a proporcionar cifras de producción de 10 a 15 por ciento más elevadas que las reales. Esta distorsión ha tenido consecuencias de gran alcance, puesto que tales anomalías ocultaron durante años la gravedad de la escasez de alimentos en Uganda y retrasaron, o desviaron, la aplicación de estrategias eficaces al respecto.

La inseguridad alimentaria en el ámbito nacional

6. Sólo en 1996, al sumarse los efectos de la sequía, las inundaciones y la insurgencia de las fuerzas rebeldes, se empezó a observar la inseguridad alimentaria, aunque en un



principio ésta se consideró como un fenómeno aislado o transitorio. En febrero de 1997 la FAO y el PMA efectuaron su primera misión de evaluación de los cultivos y el suministro de alimentos en Uganda, confirmando que los datos disponibles contradecían los informes locales, más fidedignos, proporcionados por las ONG y las asociaciones de comerciantes y agricultores, que delataban la escasez de alimentos. Las estimaciones oficiales no habían tomado en cuenta las pérdidas posteriores a las cosechas ni los desplazamientos transfronterizos de productos hacia países limítrofes: Rwanda, Kenya y Tanzania. Dichos datos tampoco tomaban en cuenta los desplazamientos de población que, durante los 12 años precedentes, habían impedido la producción agrícola en más del 20 por ciento de la superficie cultivable total del país. La información en cuestión no explicaba por qué el PMA había iniciado 26 operaciones, por un costo total de 121 286 067 dólares equivalente al 46 por ciento de su gasto total en Uganda, en favor de las víctimas de las sequías, los niños de las escuelas y otros grupos vulnerables, y en zonas aquejadas, sin lugar a dudas, por un déficit crónico de alimentos. Tampoco justificaba el hecho de que, a pesar de la continua disponibilidad de recursos en efectivo, las compras del PMA se hubieran reducido por ser insuficiente el suministro de productos en el mercado local, descendiendo de 91 000 toneladas en 1994 a 26 000 en 1995, 28 000 en 1996 y 23 000 en 1997. Era evidente que los informes sobre la base económica y los medios de sustento del país contenían algún dato erróneo.

7. Análisis más exhaustivos revelaron que Uganda no gozaba de tanta seguridad alimentaria como parecían indicar sus estadísticas agrícolas. Estimaciones efectuadas por el Ministerio de Finanzas, la FAO y el Sistema de alerta temprana en caso de hambrunas (FEWS) confirman que en los últimos años Uganda ha producido un pequeño excedente de raíces, tubérculos y bananos para cocinar (*matooke*) y que la producción de maíz y otros cereales ha sido ligeramente superior (cinco por ciento) a la demanda interna. Sin embargo, buena parte (15 ó 20 por ciento) de dicho excedente se desplaza en forma no oficial a través de las fronteras o bien consiste en productos perecederos (40 por ciento) que resultaría demasiado caro transportar de una región a otra, considerando las condiciones generalmente precarias de los mercados rurales, las instalaciones de almacenamiento y las carreteras. Los bananos representan el 53 por ciento de la producción total; los tubérculos (mandioca y patata) el 28 por ciento, y el maíz, el mijo africano, el sorgo y el arroz solamente el 12 por ciento; las oleaginosas y las legumbres constituyen el siete por ciento. Los daños provocados por la humedad, los derrames, las infestación por plagas y el almacenamiento deficiente reducen en un 20 ó 25 por ciento, en promedio, la cantidad total de alimentos que se produce y está disponible para el consumo doméstico o para la venta. Tomando en cuenta estos porcentajes y añadiendo la probabilidad de error de las estadísticas agrícolas (10 a 15 por ciento) los excedentes de alimentos disponibles en el país oscilarían entre 70 000 y 110 000 toneladas; aproximadamente el 45 por ciento de esta cantidad es adquirido anualmente por el PMA, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Unión Europea para su redistribución dentro del país.
8. El suministro de cultivos alimenticios y comerciales, que se producen generalmente en condiciones de secano con riego muy escaso, varía considerablemente de un año a otro; además, el hecho de que no se disponga de suficiente información meteorológica y comercial no permite que los agricultores puedan prever la escasez de determinados productos, para actuar en consecuencia. Por otra parte, a nivel nacional la producción de alimentos básicos está amenazada por las enfermedades de los cultivos; sólo en 1997 el mosaico vírico de la mandioca destruyó más del 60 por ciento de este cultivo resistente a



la sequía. Como consecuencia de estas limitaciones, y de la necesidad de alimentar a los refugiados y personas desplazadas del país, Uganda importó en promedio 57 700 toneladas de ayuda alimentaria durante el período comprendido entre 1990 y 1996; de este total el PMA proporcionó aproximadamente 46 500 toneladas (es decir, alrededor del 81 por ciento). En promedio se importaron cada año 9 900 toneladas de trigo, 2 300 toneladas de arroz, 7 400 toneladas de azúcar y 6 000 toneladas de aceite comestible para ayudar a colmar el déficit estructural de estos productos que acusaba el país, principalmente en sus zonas urbanas. En general, durante los últimos 20 años (1979-98) se ha registrado una tendencia al estancamiento, puesto que los pequeños aumentos de la producción alimentaria (2,4 por ciento anual) fueron absorbidos por el rápido crecimiento demográfico (3,2 por ciento) o menoscabados por el empobrecimiento del país y la baja demanda efectiva.

Condiciones que determinan la inseguridad alimentaria y el hambre

9. La causa principal de la inseguridad alimentaria en Uganda no es la escasez de productos alimenticios a nivel nacional, sino más bien el problema subyacente de la pobreza y el acceso a los alimentos. De la población total del país, que se eleva a 20,4 millones de habitantes, alrededor de 18,1 millones, es decir, el 89 por ciento, reside en las zonas rurales. En éstas vive el 92 por ciento de la población pobre de Uganda, 12,5 millones de personas. Aproximadamente el 81 por ciento de la población rural, en total 2,4 millones de hogares agrícolas, cultiva menos de 2,5 hectáreas de tierra, una superficie inferior en 31 por ciento a la de 1970 (3,6 hectáreas). En Uganda sólo se practica la agricultura en el 30-35 por ciento de las tierras cultivables; esto se debe principalmente a la disgregación de los sistemas agrícolas durante el período de la guerra civil, a la pérdida de la tracción animal, y al aislamiento y la mayor pobreza de los agricultores. El porcentaje del gasto familiar que se destina a alimentos refleja el grado de empobrecimiento y su distribución desigual entre las regiones, habiendo crecido de un promedio de 37 por ciento en las zonas rurales en 1979, al 64 por ciento en 1989/90, con variaciones que van de un 49,8 por ciento en la región central al 64,2 por ciento en la oriental y al 62,9 y 68,6 por ciento, respectivamente, en las regiones occidental y septentrional. El índice global de seguridad alimentaria familiar calculado por la FAO era de 76,4 en 1992.
10. Los factores que limitan la producción de los pequeños agricultores en Uganda son los mismos que en toda África: acceso limitado al crédito agrícola, canales de comercialización poco desarrollados, escasez estacional de mano de obra, falta de información que permita a los agricultores participar eficazmente en el mercado así como adquirir y aplicar conocimientos sobre técnicas de riego, y carencia de semillas mejoradas, plaguicidas y abonos. La tendencia de los grandes comerciantes a ofrecer por los productos agrícolas precios inferiores a los óptimos, o bien a “retirar hoy y pagar mañana”, sumada a la ausencia de asociaciones de pequeños agricultores y a procedimientos de compras que favorecen a los grandes comerciantes, han creado desincentivos, impulsando a muchos agricultores a pasar a cultivos comerciales o reducir a niveles de pura subsistencia la superficie que cultivan.
11. Aunque el país tiene un suelo fértil, un clima favorable y una economía en crecimiento, más de la mitad de la población de Uganda sencillamente no tiene bastante para comer. La encuesta demográfica y sanitaria de 1995 reveló que el 52 por ciento de la población vivía en distritos donde el consumo energético (2 070 kilocalorías) era inferior al aporte de 2 200 calorías indicado por la OMS como línea de pobreza



alimentaria o ingestión mínima diaria de calorías por persona, mientras que sólo el 48 por ciento estaba en condiciones de satisfacer sus necesidades de energía alimentaria. Más alarmante aún es el hecho, indicado por los datos de altura por edad, de que alrededor del 46 por ciento de los niños de edades comprendidas entre 0 y 60 meses presenten retrasos en el crecimiento por depender excesivamente de alimentos de escaso contenido proteico, como el banano, la batata y la mandioca. En el 20 por ciento de los niños del grupo examinado se observaron graves retrasos del desarrollo. Otros factores que contribuyen al crecimiento retardado son los frecuentes brotes de malaria, diarrea y sarampión; las prácticas inadecuadas de destete; y un aumento de la carga de trabajo de las mujeres, que hace que éstas tengan menos tiempo para amamantar a sus hijos y brindarles los cuidados necesarios. En los distritos septentrionales de Gulu, Kitgum y Karamoja las tasas de malnutrición se redujeron considerablemente, del 70 por ciento a finales de 1996 al 20 por ciento en mayo de 1998, gracias a intervenciones combinadas de ayuda alimentaria y distribución de semillas.

Población beneficiaria

12. Las evaluaciones realizadas por el Banco Mundial, el PMA, el UNICEF, el Sistema de alerta temprana en caso de hambrunas y el Gobierno de Uganda coinciden en la identificación de los grupos de la población ugandesa afectados por la pobreza y la inseguridad alimentaria, a saber: a) personas desplazadas y afectadas por la guerra; b) víctimas de la sequía y otras calamidades naturales, c) niños huérfanos y abandonados; y d) hogares encabezados por mujeres. Aunque la pobreza impera en todo el país, especialmente por lo que respecta a los grupos c) y d), es particularmente grave en los distritos del norte y noreste (véase el Anexo III). En general, en Uganda la idea de “grupos de destinatarios” y el concepto de ayuda selectiva no son muy apreciados, puesto que más de la mitad de la población del país vive por debajo de la línea de pobreza y 4,2 millones de habitantes se clasifican como “esencialmente pobres”, por lo que en todo momento se les podría considerar “necesitados” de alimentos y otra asistencia.
13. **Personas desplazadas y afectadas por la guerra:** Desde julio de 1996 ha habido en promedio 500 000 personas desplazadas a causa de los ataques de los rebeldes; éstas comprenden 400 000 personas en los distritos septentrionales de Gulu y Kitgum y 110 000 en los distritos de Bundibugyo y Kasesse, en el oeste del país. Las personas afectadas representan el 64 por ciento de la población y prácticamente la totalidad de la fuerza de trabajo rural en zonas que comprenden el 20 por ciento de las tierras agrícolas de Uganda. Esta población, que se ha visto obligada a abandonar sus fincas, carece de los medios necesarios para obtener la nutrición y el cobijo adecuados, y se ha asentado en centros comerciales donde seguirá dependiendo de la distribución de raciones de alimentos básicos hasta que sea posible restablecer la seguridad. Los medios de sustento de la población que no ha tenido que desplazarse también resultaron muy perjudicados en Gulu y Kitgum, donde el índice de desarrollo humano (IDH) era ya bajo antes del conflicto cuando sus valores eran, respectivamente, de 0,305 y 0,269, en comparación con el IDH de 0,355 en otras regiones y con el promedio nacional de 0,328.
14. Casi todos los niños de cinco a 14 años de edad dejaron de asistir a la escuela al intensificarse el conflicto en febrero de 1996. En la actualidad menos del 30 por ciento se halla escolarizado en forma permanente, siendo este porcentaje desproporcionadamente menor entre las niñas. Según el Ministerio de Gobierno Local, durante los últimos 12 años del conflicto unas 40 000 personas quedaron mutiladas a



causa de las minas. El UNICEF calcula que desde 1996 los rebeldes secuestraron de 8 000 a 9 000 niños para encaminarlos al adiestramiento militar o a la prostitución. Hay también un número importante de huérfanos y niños traumatizados.

15. **Víctimas de sequías y otras catástrofes naturales:** Cada año la seguridad alimentaria de 100 000 a 180 000 ugandeses se ve afectada por la sequía, las inundaciones, las plagas, las enfermedades de los cultivos, la escasez de pastos, las pérdidas posteriores a las cosechas, o por una combinación de estos factores. Las personas que viven en los distritos inseguros del norte o en sus inmediaciones sufren además tarifas de transporte prohibitivas, así como la falta de acceso a los insumos, los servicios de crédito, los mercados y los servicios sociales. En los distritos nororientales de Kotido y Moroto, en Karamajong, ha habido déficit continuos prácticamente de todos los productos alimenticios, y lo mismo ha ocurrido en el distrito septentrional de Kitgum y, en medida menor, en el de Luwero, en el centro del país. Las zonas con situaciones transitorias de déficit de alimentos comprenden los distritos orientales de Soroti, Kumi, Pallisa y Tororo.
16. **Niños huérfanos y abandonados:** Estos grupos ocupan el extremo inferior de la escala socioeconómica, y por lo general viven por debajo de los niveles de subsistencia. Se estima que en el país hay 1,3 millones de huérfanos, que representan el 11,6 por ciento de los niños menores de 17 años (censo de 1991). La mayoría de los huérfanos se concentran en las zonas del norte y noreste azotadas por la guerra y en las regiones donde la incidencia del SIDA es mayor, como es el caso de las zonas urbanas de Mpigi, Jinja y Kamapala y los distritos de Rakai y Masaka. El problema de los huérfanos, y en particular los huérfanos del SIDA, se agrava aún más por el hecho de que cuando éstos han perdido a una de las personas que les proporcionaban el sustento tienen muchas probabilidades de perder también a la otra en el término de pocos años. Su corta edad, su falta de instrucción y el escaso apoyo con que cuentan reducen considerablemente las posibilidades de estos niños de adquirir autosuficiencia. Al final, muchos huérfanos se ven obligados a migrar a los centros urbanos en busca de empleo. Allí unos pocos consiguen trabajo como domésticos, mientras que la mayoría vive en la calle, donde no tiene más remedio que pedir limosna, robar o conceder favores sexuales para poder sobrevivir.
17. **Hogares encabezados por mujeres:** Aunque la pobreza y el drástico ajuste estructural afectaron tanto a los hombres como a las mujeres de Uganda, sus repercusiones en unos y otras han sido diferentes; es evidente que las mujeres, particularmente las que son jefas de hogar así como sus familiares, se encuentran desfavorecidos desde el punto de vista económico y social. La falta de acceso a los recursos productivos y las oportunidades desiguales en materia de educación son fundamentales en este sentido; así lo refleja el valor del índice de género que es de 0,504 para los hombres, es decir, un 136 por ciento más alto que el de las mujeres (0,372). Según el censo de 1991, en promedio un 29 por ciento de los hogares están encabezados por mujeres, proporción que se eleva al 53 por ciento en los distritos nororientales de Kotido y Moroto, 44 por ciento en los distritos septentrionales de Gulu y Kitgum más afectados por el conflicto, y 38 por ciento en las zonas urbanas aquejadas por el problema del VIH/SIDA.
18. Más del 80 por ciento de los alimentos de que dispone el país es producido por mujeres, que realizan este trabajo sin poder beneficiarse de innovaciones tecnológicas, insumos o financiación, y menos aún del reconocimiento por su labor. Al aporte de mano de obra que dan las mujeres a la producción agrícola no corresponde un control



sobre el factor de producción más importante, la tierra. En promedio, las mujeres controlan el 16,3 por ciento de las explotaciones agrícolas de Uganda, mientras que el restante 83,7 por ciento está en manos de hombres. Las pocas fincas administradas por mujeres tienen una superficie inferior a una hectárea. A diferencia de los hombres, las mujeres deben además repartir su tiempo de trabajo entre distintas exigencias simultáneas, siendo ellas las principales responsables (82 por ciento) de la administración del hogar, la crianza de los niños, la preparación de los alimentos, el cuidado de los enfermos y los ancianos, y la salud y el bienestar familiares. En promedio las mujeres ugandesas trabajan de 12 a 18 horas por día y los hombres 8,2 horas, y las primeras no disponen de tiempo y flexibilidad suficientes para poder aprender y aplicar tecnologías que les permitirían ahorrar trabajo. Por lo general las mujeres forman parte del sector de subsistencia no monetizado, en una sociedad donde la contribución de cada uno se mide por el salario o el dinero que gana. La economía monetaria está dominada por los hombres, que representan el 86 por ciento del personal directivo, el 80 por ciento de los profesionales y el 72 por ciento de los técnicos del país. Por consiguiente, la contribución de las mujeres no se valora en absoluto o, a lo sumo se subestima y se da por descontada, a pesar del enorme aporte que significa para el bienestar familiar y nacional.

19. La exclusión de la mujer de la economía monetaria tiene un efecto negativo en su acceso a la instrucción y a los servicios sociales y de extensión agrícola, así como en su participación en grupos formales y en los foros donde se adoptan las decisiones. En las zonas rurales solamente el cinco por ciento de las mujeres recibe atención de los extensionistas y trabajadores sanitarios, el 18 por ciento forma parte de agrupaciones femeninas y sólo el dos por ciento son miembros de cooperativas agrícolas. A causa de la pesada carga de trabajo y del aislamiento en que se encuentran, las mujeres por lo general tienen conocimientos muy escasos en materia de salud, nutrición e higiene, y por consiguiente están expuestas a un riesgo sanitario mayor que los hombres. El uso de anticonceptivos es limitado, puesto que sólo los emplea un cinco por ciento de las mujeres en edad de procrear; esto se debe a la falta de acceso a métodos de control de la natalidad y a la actitud generalmente desfavorable de los hombres al respecto. A nivel nacional sólo el 45 por ciento de la población mayor de 15 años sabe leer y escribir, proporción que se reduce al 27 por ciento en el norte de Uganda y a un modesto seis por ciento en el noreste. Se ha establecido una estrecha correlación entre la alfabetización, o el analfabetismo, y el bienestar familiar, y en particular con las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de cinco años. Estos problemas también se atribuyen a la incapacidad de las mujeres para competir eficazmente con los hombres en la economía monetaria fuera de las fincas, o para adquirir y aplicar conocimientos sobre sus derechos legales e “inalienables”.

POLÍTICAS DEL GOBIERNO EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA POBREZA

20. El Gobierno ha dado pruebas constantes de su compromiso con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y se ha comprometido plenamente con el PMA y la comunidad de donantes a fin de tratar de alcanzar estos objetivos. En 1997 introdujo, en el marco de su Plan de Acción para la erradicación de la pobreza (PAEP), una nueva estrategia de desarrollo que marca un cambio en las prioridades oficiales; éstas



se orientan ahora hacia una intervención pública basada en el principio de que “las personas son a la vez el objeto y el instrumento del desarrollo.”

Políticas generales

21. Reconociendo que la mayoría de los ugandeses dependen de la agricultura en pequeña escala y que la ventaja comparativa del país reside en el sector agrícola, la primera prioridad identificada en el PAEP es la elevación de los ingresos agrícolas y el aumento de las inversiones en infraestructura rural, educación, salud, extensión agrícola y otros servicios que permitan a la población pobre incrementar su productividad agrícola y su suministro de alimentos. Otros objetivos son la reducción de la mortalidad en la infancia, la atención a los grupos vulnerables y un ejercicio racional del poder. Se espera que las comunidades y las ONG desempeñen un papel protagónico proporcionando redes de seguridad a los grupos desfavorecidos, mientras que la función del Gobierno ha de limitarse a la coordinación, la formulación de políticas, a fomentar una mayor participación del sector privado gracias a la competencia, a brindar incentivos y desempeñar una eficaz función reguladora, y a proporcionar mayor financiación pública para la infraestructura, el crédito rural, las empresas en pequeña escala, la seguridad alimentaria, el medio ambiente y el agua.
22. Mediante el establecimiento de la Organización Nacional de Investigación Agrícola se obtuvo mayor financiación para la Asociación Nacional de Agricultores de Uganda, así como una descentralización en gran escala y la delegación de competencias en el gobierno local. La aplicación del Programa para la universalización de la enseñanza primaria a principios de 1997 demuestra la seriedad del Gobierno en su intento de alcanzar los objetivos de su programa de reducción de la pobreza. Desde enero de 1997 la matrícula en las escuelas primarias se ha elevado en un 166 por ciento, creciendo de 2,9 millones a 4,8 millones el número de alumnos; este crecimiento se ha verificado sobre todo en las zonas rurales. Teniendo en cuenta las necesidades particulares de las mujeres y los niños el Gobierno ha creado el Ministerio de Asuntos de Género y Desarrollo Comunitario, y en junio de 1998 instituyó un Ministerio de Refugiados y Preparación para Desastres que habrá de guiar y coordinar las actividades de socorro humanitario.

Políticas de seguridad alimentaria

23. Durante el período 1986-96 no se prestó la debida atención al sector agrícola; en efecto sólo se le asignó, en promedio, un 1,5 por ciento anual del gasto público, porcentaje sumamente bajo en comparación con los valores mundiales. Aunque pocas veces la financiación pública representa un factor determinante para el crecimiento de este sector en cualesquiera país que se considere, tuvo efectos apreciables la falta de tal financiación en un período de pacificación y de inversiones privadas relativamente bajas en las zonas rurales de Uganda. En este decenio el aporte de la agricultura al PIB se redujo del 57 al 45 por ciento y los indicadores sociales de las zonas rurales registraron una tendencia similar, mientras se daba la prioridad a la industria y al sector urbano de servicios. Ahora se ha hecho evidente que, puesto que el 89 por ciento de los ugandeses residen en zonas rurales y se dedican principalmente a la agricultura de subsistencia, gran parte de la demanda de productos manufacturados y servicios, así como el mayor impulso para alimentar y mantener el crecimiento económico, dependen del desarrollo de los cultivos alimentarios y comerciales.



24. La “Estrategia alimentaria nacional” (EAN) identifica cuatro sectores clave para el fomento de la agricultura: a) la construcción, con alta densidad de mano de obra, de caminos de acceso que permitan reducir los costos del transporte, aumentar el acceso a la economía de mercado y elevar los ingresos de los hogares rurales; b) el fortalecimiento de los servicios de extensión agrícola destinados a aquéllos que, actualmente, no están en condiciones de pagar los insumos y servicios que proporciona el sector privado; c) el aumento del acceso al crédito y otros servicios financieros a fin de acrecentar la adquisición de tecnologías mejoradas y el desarrollo de una economía monetaria en las zonas rurales; y d) la educación, habilitación y protección jurídica de las mujeres, para garantizar que tengan acceso a los insumos y servicios y que puedan participar en la adopción de las decisiones que influyen en el bienestar familiar y, por extensión, en el del país en su conjunto.

Política de ayuda alimentaria

25. Tal como se expresa en la EAN, en términos generales el Gobierno está a favor de una ayuda alimentaria orientada adecuadamente, que apoye toda una gama de iniciativas de socorro y rehabilitación destinadas a reducir la pobreza. La ayuda alimentaria debe usarse para atender a las necesidades a corto y a largo plazo de los refugiados, las personas desplazadas y las que viven en zonas con déficit crónico de alimentos, como por ejemplo Karamoja, hacia las que ha de dirigirse el grueso de la ayuda alimentaria. “La ayuda de urgencia y humanitaria inmediata debe fomentar la autonomía a largo plazo” mediante “una reorientación estratégica y la adopción de un nuevo paradigma que establezca un vínculo entre el socorro y el desarrollo.” Este enfoque, concebido en forma independiente, es perfectamente coherente con los principios operacionales sintetizados en el documento de políticas del PMA “De la crisis a la recuperación” (WFP/EB.A/98/4).
26. La práctica del PMA de contratar a transportistas privados y adquirir alimentos localmente dio respaldo a los programas de ajuste estructural y erradicación de la pobreza del Gobierno. Al proporcionar un mercado a los pequeños agricultores, comerciantes y transportistas, así como alimentos para su redistribución entre la población pobre, las compras del PMA seguirán funcionando como estrategia indirecta, pero eficaz, para reducir la pobreza en Uganda.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR EL PMA HASTA LA FECHA

27. Aunque el PMA firmó un acuerdo de base con el Gobierno solamente en 1972, el comienzo de sus operaciones en Uganda se remonta en realidad a septiembre de 1964, cuando empezó a brindar asistencia a los refugiados. Durante los últimos 34 años el PMA ha lanzado en el país 66 operaciones por un valor total de 262 millones de dólares, así repartidos:



ASISTENCIA DEL PMA A UGANDA (1964 A 1998)		
--	--	--

Tipo de intervención	Valor (dólares)	(%)
Proyectos de desarrollo rural integrado	33 252 301	13
Alimentación escolar	59 951 948	23
Operaciones de refugiados	82 545 389	31
Asistencia a personas desplazadas	58 340 828	22
Socorro para sequías	28 081 818	11
Total	262 172 284	100

28. En teoría, los proyectos de desarrollo y operaciones de socorro representaron, respectivamente, el 36 y el 64 por ciento de la asistencia. Sin embargo, en la práctica la distinción entre estos dos tipos de operaciones no fue tan clara, en la medida en que los proyectos de desarrollo se transformaban en operaciones de socorro y recuperación ante las reiteradas situaciones de sequía, inseguridad, e inseguridad alimentaria general. El análisis de las operaciones del PMA revela un aumento del número y de la frecuencia (aunque no del tamaño) de las operaciones de socorro. Esta tendencia se verifica paralelamente a una reducción general de la productividad agrícola, de los ingresos rurales, y de la capacidad de los ugandeses para resistir al impacto repentino de crisis provocadas por fenómenos meteorológicos imprevistos, por el conflicto civil y por las fluctuaciones de los mercados externos. A menudo el resultado de ello ha sido un retraso en la obtención de resultados tangibles y beneficios a largo plazo en el sector del desarrollo, puesto que el PMA tuvo que concentrarse en la tarea más inmediata de salvar y/o restablecer los recursos y las capacidades humanas. Por otra parte, si se considera que las personas son al mismo tiempo objeto e instrumento del desarrollo y que tales calamidades eran imposibles de prever, se trató de todas maneras de una compensación eficaz desde el punto de vista financiero y humanitario.
29. El proceso de descentralización, así como el establecimiento en Kampala de la oficina central del polo regional de los Grandes Lagos, resultaron ventajosos para el programa en Uganda. En un esfuerzo por reducir los costos globales, las oficinas regional y en el país se instalaron en locales comunes y se asignaron a su personal funciones dobles, regionales y nacionales. Por consiguiente, aunque Uganda no estaba incluida en la operación de urgencia en los Grandes Lagos, se benefició considerablemente de la presencia "en el vecindario" de los sistemas de telecomunicaciones, seguimiento de productos y servicios financieros establecidos para facilitar la descentralización y prestar apoyo a las operaciones de urgencia regionales. Al mismo tiempo ocurrió a menudo que, como consecuencia de la función histórica de la oficina del país de actuar como centro logístico y de compras para la región, la capacidad técnica se distribuyó en forma asimétrica, dándose mayor peso a estas funciones y con deficiencias, en cambio, en el sector de la programación, y especialmente en el de la recuperación y el desarrollo. Este sector recibirá atención del PMA a fin de que los aspectos de socorro y de desarrollo se aborden en forma simultánea.



El programa del PMA en Uganda

Uganda 2642.02—Asistencia del PMA a los sectores de la educación, la salud y el desarrollo rural en Karamoja

30. Karamoja es una zona de Uganda afectada por la sequía y por un déficit crónico de alimentos, donde incluso en años de buenas cosechas el déficit promedio, sólo de cereales, asciende a 14 000 toneladas. Aunque la mayoría de su población está formada por pastores nómades, sólo el 40 por ciento de la ingesta familiar de alimentos consiste en productos cárnicos, mientras que el restante 60 por ciento corresponde sobre todo a alimentos que se importan a la región y a sorgo y mijo de producción local, que se cultivan una vez por año y están sumamente expuestos a la sequía. Cada año se pierde normalmente del 30 al 35 por ciento de estas cosechas. En el período 1996/97, con tres sequías consecutivas, las pérdidas promedio fueron de 60 por ciento. Como consecuencia de ello, de 100 000 a 180 000 habitantes de Karamoja sufren graves escaseces de alimentos, especialmente durante el período improductivo de la agricultura (mayo-septiembre); los grupos más vulnerables son los niños pequeños, los ancianos, las mujeres y los inválidos.
31. El proyecto se aprobó en 1990 pero comenzó solamente a mediados de 1993, a causa de la situación de inseguridad y de una carencia inicial de recursos. Un examen realizado a finales de 1997 determinó que el proyecto había alcanzado el 75 por ciento de sus objetivos en materia de educación, así como de salud y alimentación de grupos vulnerables. La matrícula escolar aumentó en un 74 por ciento durante el primer año y 43 por ciento durante el segundo, y la de las niñas en particular se elevó, de prácticamente cero, al 39 por ciento de la matrícula total. El proyecto construyó 45 nuevas aulas, reparó otras siete, y prestó apoyo a institutos de capacitación en los que se diplomaron 339 docentes. Pese al considerable aumento de la matrícula, la calidad de la formación de docentes y, por consiguiente, de la educación primaria y secundaria se mantuvo baja. La misión mixta de evaluación organizada por el PMA en 1997 observó que las escuelas se habían transformado en centros de alimentación no oficiales para los niños malnutridos. Además, sólo el 18 por ciento de los recursos se había destinado a abordar los problemas subyacentes de salud y nutrición (13 por ciento), éste último sólo en forma indirecta mediante actividades agroforestales (cinco por ciento). Se salvaron vidas, pero es evidente la necesidad de que las estrategias para Karamoja adquieran un carácter múltiple, abordando simultáneamente las necesidades inmediatas de socorro, los derechos básicos de la población local a la salud y la educación, y su seguridad alimentaria, con el pleno apoyo y colaboración de otras instituciones distintas del PMA.

Uganda 4664.00—Asistencia a huérfanos y niños de la calle en Uganda

32. En Uganda hay 1,3 millones de huérfanos y niños de la calle, desnutridos y analfabetos, que resultan sumamente vulnerables a abusos deshonestos y propensos a depravaciones y otros actos delictivos como manera de sobrellevar su crítica situación. Si no se actúa de forma rápida e idónea lo más probable es que permanezcan en esta situación, perjudicándose considerablemente a sí mismos y al bienestar del país. El PMA, en el marco de un proyecto experimental de seis meses de duración, proporcionó ayuda alimentaria a los huérfanos asegurándoles al menos una comida caliente por día, servida en escuelas, orfanatos e instituciones para personas sin hogar. En vista de los excelentes resultados del proyecto, se propone que se le siga prestando apoyo.



Operación prolongada de socorro (OPS) Uganda 5623.00—Asistencia a refugiados sudaneses, rwandeses y congoleños en Uganda

33. La política de “puertas abiertas” del Gobierno, así como los lazos étnicos que vinculan al país con sus vecinos, determinaron que Uganda se transformara en país de primer asilo también para los grupos banyarwanda, nubios y luo, que huyeron de sus países desde principios de los años sesenta. Desde 1964 el PMA ha ejecutado 22 operaciones para apoyar a los refugiados en Uganda que representan el 31 por ciento de su asistencia total al país, por un valor de 82 545 389 dólares. Actualmente hay en Uganda 220 000 entre sudaneses, rwandeses, congoleños, somalíes y kenyanos, de los que 165 000 sudaneses y 29 000 rwandeses y congoleños siguen dependiendo de la ayuda alimentaria.
34. El PMA y la OACNUR mantienen su compromiso de satisfacer las necesidades básicas de alimentos de los refugiados, mientras que el Gobierno de Uganda ha apoyado generosamente su asentamiento a nivel local y los esfuerzos para lograr su autosuficiencia alimentaria. En 1997 más de 13 000 refugiados sudaneses se asentaron en nuevas tierras. El rápido asentamiento de refugiados durante los últimos años fue acompañado de la duplicación de los insumos agrícolas proporcionados por la OACNUR y las ONG. Gracias a ello, en 1997 las raciones de alimentos pudieron reducirse en 25 a 50 por ciento en muchos asentamientos y, en otros, suspenderse por completo. El PMA y la OACNUR han concertado una estrategia y un calendario para la reducción gradual de la ayuda alimentaria durante 1998-1999. En marzo de 1998 las raciones de alimentos se redujeron en un 20 por ciento, habiéndose programado ulteriores reducciones para junio y diciembre de este año.
35. Se considera viable que la mayoría de los refugiados sudaneses alcance la autosuficiencia para finales de 1999. Algunos se dedicarán al comercio, mientras que otros optarán por la repatriación una vez que se restablezca la seguridad en el sur del Sudán. Muchos de ellos asignan alta prioridad a la educación de sus hijos, motivo por el cual desearían permanecer en Uganda en el futuro próximo. Otros, como temen que a su regreso al Sudán se les reclute inmediatamente en las fuerzas armadas, por el momento preferirían la alternativa de quedarse en Uganda cultivando la tierra. De un total de 29 000 congoleños y rwandeses, unos 9 000 y 3 000 respectivamente, es decir, el 41 por ciento, se están repatriando en este momento en virtud de un acuerdo tripartito (OACNUR-Uganda-República Democrática del Congo). De todas maneras las condiciones en la región son sumamente inestables, por lo que el PMA y la OACNUR siguen de cerca la situación y revisan periódicamente sus planes de contingencia.

Operación de urgencia Uganda 5833.00—Asistencia a víctimas de la sequía en Uganda oriental

36. Esta operación breve, de tres meses de duración, obtuvo buenos resultados en su intento por satisfacer las necesidades básicas de alimentos de las 341 000 personas más afectadas por tres temporadas consecutivas de sequía en Uganda oriental. La distribución inicial por conducto de las oficinas del Gobierno se interrumpió cuando se hizo evidente que en los distritos no se contaba con suficiente capacidad para identificar a los grupos más vulnerables y orientar hacia ellos la asistencia. Los monitores de la ayuda del PMA y los funcionarios encargados del programa estaban ya ocupados con otras operaciones de urgencia, y eran demasiados pocos para poder vigilar la distribución simultáneamente en seis distritos. Por consiguiente se recurrió a un consorcio integrado por ONG, los municipios, la Cruz Roja Nacional y los ministerios competentes, a fin de restablecer la transparencia y el control de las actividades. Se introdujeron diversas medidas de



reducción de costos y limitaciones específicas: manipulación de los alimentos mediante mano de obra voluntaria, uso de camiones del Gobierno para la entrega de los productos, y almacenamiento de éstos últimos en depósitos municipales.

Operación de urgencia Uganda 5624.00—Asistencia a personas desplazadas en Uganda occidental

37. Desde julio de 1997, el PMA viene proporcionando ayuda alimentaria a los ugandeses desplazados por los ataques rebeldes en el distrito occidental de Bundibugyo. El número de beneficiarios, que en un principio era de 119 000, se redujo a 79 000 en diciembre de 1997. El CICR, cuyo centro regional de compras y almacenamiento se encuentra en el distrito vecino de Kasesse, convino en hacerse cargo de las necesidades de alimentos de las personas desplazadas en los distritos limítrofes de Kabarole y Kasesse. Los intensos esfuerzos del PMA destinados a movilizar aperos agrícolas por medio de la comunidad de donantes y a proporcionar paquetes para el reasentamiento de las personas desplazadas se revelaron prematuros para quienes regresaban a las zonas relativamente menos seguras. Sin embargo, en los centros donde residen actualmente las personas desplazadas, así como en las zonas circundantes, crecen en abundancia la mandioca y el banano; gracias a ello el PMA pudo reducir, en algunos casos a la mitad, la ración de base.

Operación de urgencia Uganda 5816.00—Asistencia a personas desplazadas en Uganda septentrional

38. Los distritos de Gulu y Kitgum, en el norte de Uganda, fueron arrasados por los ataques del grupo rebelde "Lords' Resistance Army", cuyos ataques acusaron una escalada en 1996 dirigiéndose a objetivos civiles, con saqueos, violaciones, asesinatos y el secuestro de millares de niños. A consecuencia de ello aumentó el número de aldeanos desplazados, que se elevó de 110 000 en julio de 1996 a 260 000 en enero de 1997 y a la cifra actual de 402 000, repartidos en 324 000 en Gulu y 78 000 en Kitgum. La asistencia del PMA creció en consecuencia, habiendo iniciado con un préstamo de productos de las existencias en el país en agosto de 1996 al que siguió la OU Uganda 5816.00 en enero de 1997; ésta proporcionó 9 766 toneladas de productos, por un costo para el PMA de 6 344 316 dólares. La ampliación actual prestará asistencia a 257 600 personas desplazadas que recibirán 21 044 toneladas de productos alimenticios durante un período de nueve meses, por un valor de 22,5 millones de dólares.
39. Durante los primeros meses de la operación varios camiones contratados por el PMA, que transportaban ayuda alimentaria para las personas desplazadas dentro del país, fueron destruidos en emboscadas o al transitar caminos de acceso sembrados de minas. Sin embargo, el mayor gasto en defensa y los intentos de proteger la frontera por parte de las fuerzas armadas del Gobierno redujeron ligeramente el número de ataques rebeldes, a pesar de lo cual los convoyes del PMA deben transitar con escolta militar. Sólo el PMA y el CICR desarrollan actividades fuera de los municipios, mientras que los demás organismos limitan su actividad a las ciudades de Gulu y Kitgum. A causa de ello se reduce la cantidad de asistencia complementaria que podría proporcionarse en una situación diferente, en zonas donde la reconstrucción y las intervenciones en materia de salud y educación habrían tenido, en otras condiciones, un efecto inmediato.
40. A pesar de todo se están logrando grandes progresos; el Banco Mundial, el Organismo Australiano de Desarrollo Internacional (AUSAID), USAID y el CICR proporcionan semillas y aperos agrícolas, mientras que el PMA transporta estos artículos y distribuye



alimentos para evitar que las semillas se destinen al consumo. Desde el comienzo del programa de semillas se ha cuadruplicado la superficie plantada en torno a las zonas protegidas y centros comerciales. El PMA proporciona alimentos a los ex rebeldes a fin de facilitar su reintegración en la comunidad, a la vez que presta apoyo a planes de multiplicación de semillas en régimen de alimentos por trabajo (APT) y efectúa un intercambio de alimentos por ladrillos para la reconstrucción de escuelas y otras instalaciones comunitarias. La estrategia ha consistido en proporcionar nutrientes de los que existe gran necesidad, y al mismo tiempo restablecer gradualmente los servicios sociales, los sistemas de producción de alimentos y el empleo, que son otros tantos elementos fundamentales en el logro de la estabilidad, la reconciliación y la recuperación del país. Es ésta la manera más responsable, más eficaz y más humana en que el PMA puede intervenir en Uganda en las circunstancias actuales.

ORIENTACIÓN FUTURA DE LA ASISTENCIA DEL PMA

41. El plan estratégico del PMA es coherente con los programas gubernamentales de desarrollo y reducción de la pobreza. En general, cuando las circunstancias lo permitan la estrategia del Programa consistirá en reducir gradualmente la distribución de alimentos de socorro en favor de modalidades de ayuda alimentaria que apoyan la producción agrícola, la comercialización y la autosuficiencia de los beneficiarios. Actuando en defensa de los sectores pobres, el PMA alentará a los donantes y a los asociados en la ejecución de las actividades a que concentren sus recursos en las personas más vulnerables y desfavorecidas. El Programa centrará su ayuda en las zonas relativamente más inseguras y expuestas a riesgo donde vive la mayoría de la población pobre, y prestará asistencia al Gobierno para sentar las bases de la estabilidad, la rehabilitación y el desarrollo *durante* la fase de urgencia, sin esperar a que ésta termine. De esta manera el PMA orientará sus recursos principalmente, aunque no en forma exclusiva, hacia las mujeres y los niños. Esto significa invertirlos en salud y productividad para el futuro: una inversión de rendimiento seguro y elevado.
42. El PMA mejorará la calidad y los resultados de sus actividades formulando proyectos viables que marquen una diferencia real y mensurable para la población pobre; intensificando el seguimiento en las zonas más remotas; capacitando al personal de contrapartida; y vinculando su asistencia a los programas de otros donantes a fin de lograr una mayor complementación recíproca y mejorar el impacto global de la asistencia. El PMA seguirá utilizando su base de recursos regional para proporcionar al Gobierno, a las ONG y a otros organismos de las Naciones Unidas apoyo logístico, información y servicios técnicos, y en particular brindarles capacitación en el sistema de correo electrónico sobre el terreno (DFMS) del Programa. En agosto de 1998 compartirá locales y recursos con el Sistema de alerta temprana en caso de hambrunas (FEWS), a fin de mejorar el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad a un costo reducido. Por último, el PMA seguirá comprando cantidades considerables de alimentos y artículos no alimentarios a fin de apoyar sus actividades en el país y en la región y generar ingresos para los pequeños productores. Asimismo se está ocupando activamente de la producción local de galletas de elevado contenido en proteínas y alimentos de mezcla para las actividades de alimentación escolar y alimentación suplementaria, y para reducir los costos de transporte interno, almacenamiento y manipulación (TIAM).



Concentración geográfica

43. La incidencia y la concentración de la pobreza y la inseguridad alimentaria son mayores en el norte, donde también existe una clara distribución geográfica de la escasez de alimentos que permite una selección eficaz con respecto a los costos (Anexo III). Para aumentar el impacto de sus proyectos el PMA concentrará la distribución de alimentos en las zonas del país económicamente deprimidas y con un déficit más crónico de alimentos, que son los seis distritos septentrionales de Arua, Moyo, Gulu, Kitgum, Kotido y Moroto. Continuarán las actividades de compras a granel en Hoima, Masindi, Lira, Mbale y otras zonas de producción excedentaria, y en 1999 comenzarán en Iganga, Kumi y Soroti proyectos experimentales destinados a prestar apoyo a asociaciones de mujeres agricultoras. Asimismo se proporcionarán ayuda alimentaria y actividades de enseñanza de oficios a los huérfanos y otros grupos vulnerables en los centros urbanos de Kampala, Mpigi y Jinja. De acuerdo con la política de descentralización del Gobierno, y a efectos de contribuir a la creación de capacidad en el ámbito local y de mejorar el seguimiento y la ejecución, en 1998/99 el PMA hará aún más hincapié en acercar las operaciones a sus beneficiarios. Además, establecerá y/o mantendrá una actividad constante de seguimiento por medio de sus oficinas locales en los municipios de Gulu, Kitgum, Kotido, Adjumani y Arua.

Sectores clave y grupos de beneficiarios

44. De conformidad con los planes de desarrollo del Gobierno así como con sus propias prioridades estratégicas, el PMA centrará la asistencia en los siguientes sectores clave: a) socorro y recuperación; b) desarrollo de recursos humanos y apoyo institucional en materia de salud y educación y c) seguridad alimentaria, incluido el apoyo a asociaciones de mujeres para la producción agrícola y la comercialización. La distribución gratuita de ayuda alimentaria se limitará a situaciones de urgencia y a las personas en estado de extrema necesidad. Incluso en esos casos, la ayuda alimentaria tendrá por finalidad restablecer la capacidad productiva de los grupos afectados, de manera que en la medida de lo posible estará vinculada a la creación de capacidad mediante el suministro de insumos productivos y a la mejora de la infraestructura rural por medio de la protección de semillas y la realización de planes de alimentos por trabajo. Se proporcionará apoyo a la educación formal e informal y al aumento de la capacidad, por medio de actividades realizadas en colaboración con los gobiernos donantes, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG.
45. **Socorro y recuperación:** Puesto que el futuro de las personas desplazadas en el norte de Uganda presenta tantas incertidumbres, no es posible formular planes precisos para su reasentamiento. La inseguridad que les aqueja está indisolublemente ligada a la guerra civil en el sur del Sudán, y esto reduce también las posibilidades de planificar la integración local, la repatriación y otras soluciones duraderas para los refugiados sudaneses. Por consiguiente, el PMA dedicará sus mayores esfuerzos a mejorar las condiciones en las que viven actualmente y aumentar, al mismo tiempo, sus recursos para el futuro. Para ello se intentará satisfacer sus necesidades inmediatas de alimentos, recuperar los casos de malnutrición aguda, y restablecer su integridad, sus mecanismos de supervivencia y su seguridad alimentaria mediante planes de producción agrícola, creación de infraestructura y otras actividades generadoras de ingresos. Dado que la población huésped que tiene su residencia habitual en los asentamientos de refugiados y personas desplazadas y en sus inmediaciones vive también en la pobreza absoluta, los planes destinados a mejorar el abastecimiento de agua, los caminos y la educación de los



refugiados y personas desplazadas también proporcionarán beneficios directos a largo plazo a las comunidades locales.

46. La estrategia consistirá en reducir las raciones de alimentos a medida que los refugiados se vayan asentando y se amplíe el radio de seguridad en torno a las aldeas protegidas, lo que permitirá a las personas desplazadas tener acceso a zonas cada vez más vastas de tierras cultivables. Los planes de distribución y multiplicación de semillas continuarán y se ampliarán a fin de aumentar la autosuficiencia en materia de alimentos y reducir, al mismo tiempo, el costo de la ayuda alimentaria. Asimismo proseguirá la construcción y reparación de las carreteras que comunican los asentamientos y zonas protegidas, como forma de generar empleo y mejorar el acceso a los insumos agrícolas y los mercados, así como a la asistencia médica. Puesto que las personas desplazadas residen actualmente en los mismos centros a los que asistían antes para llevar a los niños a la escuela, utilizar los servicios de salud, etc., la reconstrucción de 79 escuelas y 112 centros comunitarios y de salud destruidos por las fuerzas rebeldes comenzará utilizando APT como instrumento para proporcionar material de construcción y mano de obra. Los trabajadores sanitarios y los docentes recibirán alimentos adicionales como incentivo para que regresen a las zonas afectadas, a la vez que el PMA seguirá movilizando el apoyo adecuado de los donantes para las actividades de recuperación y desarrollo, por medio de evaluaciones conjuntas y reuniones informativas mensuales.
47. **Desarrollo de recursos humanos.** En Uganda existe un vínculo indisoluble entre malnutrición, pobreza y discriminación relacionada con el género. De la población pobre del país, las mujeres y los niños, y en particular los huérfanos y los niños de la calle, son los grupos más empobrecidos y desfavorecidos. La estrategia del PMA intentará corregir este desequilibrio dirigiendo la asistencia hacia las mujeres jefas de hogar y hacia las mujeres viudas, separadas, abandonadas y/o con maridos inválidos o familias que no disponen de mano de obra productiva suficiente o excedente. Asimismo el PMA orientará su asistencia a las instituciones que brindan cursos de alfabetización, atención primaria de salud y planes de generación de ingresos, a fin de atender a las necesidades básicas de las mujeres en las zonas más empobrecidas e inseguras desde el punto de vista alimentario. El Programa prestará apoyo a instituciones de bienestar social como orfanatos y centros de enseñanza de oficios para niños de la calle. Para tener derecho a recibir esta asistencia, tales instituciones deberán demostrar que efectivamente brindan a los huérfanos y niños de la calle un lugar seguro para vivir, una educación de calidad y una enseñanza de oficios que les será de utilidad en el mercado laboral.
48. Las encuestas nutricionales confirman que los niños de escuelas primarias son generalmente los más vulnerables a las situaciones crónicas de escasez de alimentos en Karamoja, donde también se asigna escasa prioridad a la educación. En colaboración con la Asociación Adventista de Desarrollo y Socorro (ADRA), USAID, Redd Barna y otros organismos, en 1998 el PMA dirigirá su asistencia a un grupo inicial de 56 000 niños en edad escolar, que recibirán comidas preparadas. Además de proteger a los niños contra la malnutrición y las enfermedades relacionadas con la nutrición, estas comidas incentivarán a los padres a enviar a sus hijos a la escuela y servirán para mantener la capacidad de aprendizaje de los niños. Además los padres recibirán raciones secas para llevar a casa, con lo que debería facilitarse que sus hijas obtengan instrucción. Estas raciones representarán un incentivo importante en Karamoja, zona deficitaria en alimentos. La ayuda alimentaria también se utilizará como incentivo para el establecimiento de parcelas agroforestales en las escuelas, y promoverá el "Programa de enseñanza de base alternativa para los niños de Karamoja" cuya finalidad es proporcionar



conocimientos funcionales a los niños nómades que no tienen acceso a los servicios educativos convencionales.

49. **Apoyo a la agricultura y al mercadeo.** Con carácter excepcional el PMA ha renunciado a las fianzas de ejecución, a los límites establecidos para la contratación del tonelaje y a otras normas que regulan las ofertas y las compras locales, en el intento de ofrecer un mercado y un incentivo a los pequeños agricultores que no están en condiciones de competir con los comerciantes en mayor escala. Estos ensayos han dado buenos resultados, y se prevé que las oportunidades de ampliar el número de pequeños proveedores y acrecentar la producción global de alimentos podrán aumentar gracias a la atención y el mayor apoyo que las asociaciones de pequeños agricultores reciben ahora de Sasakawa Global 2000, del Proyecto de inversión en el desarrollo agrícola para la exportación (IDEA) de USAID, y de la Asociación Nacional de Agricultores de Uganda. El PMA solicitará financiación para proyectos y apoyo bilateral a fin de proporcionar tracción animal, semillas híbridas, azadas y otros insumos agrícolas para que las mujeres jefas de hogar puedan utilizarlos en las zonas de Soroti y Kumi aquejadas por situaciones transitorias de inseguridad alimentaria. Mediante la monetización de importaciones bilaterales de alimentos IDEA establecerá, además, un servicio de crédito para pequeños agricultores por conducto del Banco Cooperativo. Se comprarán molinos de viento, que se utilizarán para aprovechar los recursos hídricos abundantes pero no explotados del lago de Basina y para regar las planicies que lo circundan, donde reside buena parte de la población pobre de Uganda.
50. Las ONG proporcionarán asesoramiento técnico, conocimientos prácticos en materia de pequeñas empresas y supervisión, y organizarán a los agricultores en asociaciones a fin de que puedan combinar sus recursos y sacar provecho de las mayores economías de escala combinadas que han de obtener de esta manera. Siempre y cuando disponga de los recursos en efectivo necesarios, el PMA adquirirá los excedentes, con la condición de que las asociaciones de agricultores cumplan con las especificaciones de control de calidad y entreguen los productos en cantidades suficientes para que su transporte y manipulación resulten eficaces con respecto a los costos. Se dedicará especial atención a las asociaciones en que las mujeres sean miembros principales y ocupen cargos directivos.

Posibilidades de programación conjunta

51. La estrategia del PMA dependerá de la colaboración conjunta con organismos gubernamentales y no gubernamentales. Actualmente alrededor del 70 por ciento de los recursos del PMA se canalizan a través de proyectos supervisados por ONG, y se espera que esta tendencia se acentúe en la medida en que la situación de seguridad mejore y más organismos tengan acceso a los distritos septentrionales. Para ayudar a mitigar el derrumbe socioeconómico en el norte, a mediados de 1997 los organismos de las Naciones Unidas establecieron un Grupo de las Naciones Unidas encargado de la gestión de actividades de socorro en caso de desastre que, aunando recursos, intervino en diversas situaciones de urgencia. Los equipos presentes en el país, incluidos los responsables de los organismos de las Naciones Unidas, asistieron, en la Escuela Superior para el Personal de las Naciones Unidas de Turín, a seminarios sobre el tema de la coordinación sobre el terreno en países en situaciones de crisis o que están saliendo de ellas. En estos seminarios, así como en retiros conjuntos, se formuló un Programa de socorro y rehabilitación para las personas desplazadas en el norte de Uganda, que compromete recursos programados y extrapresupuestarios para la realización de planes



conjuntos de recuperación en 1998/99. En junio de 1998 la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios se sumó a la presencia del sistema de las Naciones Unidas en Uganda, estableciendo una Dependencia de Servicios Humanitarios cuyo objetivo primordial será mejorar el intercambio de información y proporcionar recursos en este campo a las Naciones Unidas y otras actividades de recuperación. Tanto en las zonas septentrionales en conflicto como en otras operaciones de socorro el PMA recibió un apoyo generoso de donantes bilaterales. Los organismos de las Naciones Unidas terminarán de elaborar su marco común en el país en diciembre de 1998, comenzando entonces el trabajo relacionado con la Nota sobre la estrategia en el país (NEP). Se prevé que la NEP podrá ultimarse para julio de 1999; esto permitirá a los organismos de las Naciones Unidas armonizar sus ciclos de programación.

52. En el sector de las actividades de desarrollo ha habido menos oportunidades de programación conjunta y de obtener apoyo de los donantes, principalmente a causa del aislamiento y la inseguridad de Karamoja y otras zonas habituales de intervención del PMA. No obstante, se trata de las zonas más necesitadas, motivo por el cual el PMA está empeñado en la promoción y la movilización de recursos para las mismas. Está previsto que a mediados de 1998 se ejecutará un proyecto de acción rápida para la alimentación escolar en Karamoja, a fin de mantener la matrícula escolar hasta tanto pueda formularse un proyecto completo e integrado de desarrollo. En el Plan de Acción para la erradicación de la pobreza (PAEP) del Gobierno se prevé la continuación del apoyo del PMA a la enseñanza y la seguridad alimentaria en Karamoja, así como a los huérfanos y niños de la calle. El PAEP proporciona un marco programático para coordinar el apoyo a las actividades de erradicación de la pobreza en el país. El Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico se encarga de coordinar la ejecución del Plan, y en particular de destinar a cada sector y región los recursos procedentes de una multitud de fuentes gubernamentales y de donantes. USAID tiene un importante programa destinado a apoyar la educación primaria, que planea ampliar a Karamoja y otras zonas pobres; el Banco Mundial y la Unión Europea proporcionan fondos para la construcción de caminos y para prestar apoyo a los pequeños agricultores en las regiones del norte y el centro del país; el UNICEF, la OMS, el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Banco Mundial, el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), el Gobierno de Italia y diversas ONG prestan apoyo al sector sanitario y de la nutrición; además, existen posibilidades de programación conjunta y colaboración en el sector agrícola con la FAO, USAID, los Países Bajos, Dinamarca, el Organismo italiano de cooperación para el desarrollo, y en particular con el Gobierno de Alemania.

Modalidades de asistencia del PMA

53. Considerando los grupos de beneficiarios y los sectores clave idóneos para recibir asistencia del PMA, las compras locales representan la forma más eficaz para llegar a la población de Uganda siendo éste un país sin litoral. La ampliación prevista de estas adquisiciones, que incluirá a numerosas asociaciones de mujeres agricultoras intensificando la competencia, hará que se adquieran en el país 17 000 toneladas de productos, es decir, el 30 por ciento de las 56 677 toneladas de alimentos que se necesitan. Además, con estas compras se reducirán los costos generales de transporte marítimo, despacho portuario y transporte terrestre. En lugar de depender de unos pocos proveedores seleccionados el PMA utilizará la radio y los periódicos para dar a conocer sus necesidades de productos, a fin de incrementar la competencia e informar a los



agricultores sobre los mercados en actividad. En vez de negociar un tonelaje considerable para mantener bajos los costos administrativos, compensará tales reduciendo el tamaño de los lotes para los que se llama a licitación, aumentando el número de proveedores y la cantidad total de alimentos disponibles para la compra, y evitando los retrasos y otros costos relacionados con las importaciones.

54. El aumento del gasto público en educación, salud y agricultura, así como los costos de la descentralización y la defensa nacional, pesarán ulteriormente sobre el presupuesto nacional y reducirán la capacidad del Gobierno para hacerse cargo de los costos de transporte interno, almacenamiento y manipulación (TIAM). La estrategia en el país incluirá diversas medidas destinadas a reducir dichos costos: a) en julio de 1998 el almacén principal del PMA se trasladará de Ntinde a una localidad dotada de vías férreas, para eliminar la necesidad de ir y venir con los productos y reducir así el costo por tonelada en un promedio de 5,50 dólares; b) en las actividades de alimentación escolar y alimentación suplementaria, una parte de la cesta de alimentos actual, que contiene cinco productos, se sustituirá por galletas de elevado contenido en proteínas y cereales de mezcla de producción local; y c) los planes de compras locales se armonizarán con los de puntos de entrega en el interior del país a fin de que los alimentos se puedan entregar directamente en los almacenes donde se adquieren, eliminándose así los costos que comporta su transporte en camiones hasta el almacén central del PMA y desde éste hasta los puntos de entrega, por las mismas rutas. La estrategia del PMA también requiere una enérgica acción de reactivación de las comunicaciones ferroviarias entre Tororo y Gulu, y el establecimiento en Gulu de un centro logístico que preste servicios tanto al norte de Uganda como al sur del Sudán. Esto dependerá de la disponibilidad creciente de cargas/exportaciones para acarreo y de la eficacia con respecto a los costos del tendido de rieles en la zona, que actualmente es baja a causa de la inseguridad reinante. En el marco de esta estrategia el PMA procurará reactivar el tránsito de embarcaciones por el Nilo Alberto, que es navegable hacia el sur del Sudán y ofrece un enorme potencial como alternativa más económica al transporte por tierra. Esto permitiría economizar costos tanto para el PMA y como para los pequeños agricultores.
55. Para aumentar la eficiencia de las operaciones del PMA se adoptarán también otras medidas, que consistirán en compartir con los asociados en la ejecución el espacio y los gastos de las suboficinas, incluidos los servicios, equipos, telecomunicaciones, vehículos y personal. Esta práctica ya se ha introducido con buenos resultados en tres de las cinco suboficinas del PMA. Otra medida de reducción de costos consistirá en establecer contratos exclusivamente con ONG que dispongan de competencia técnica y de recursos independientes. Antes de que se les contrate, las organizaciones en cuestión deberán dar su consentimiento para la repartición de los costos y demostrar que la colaboración reducirá los gastos que el PMA debería sufragar si trabajara por su cuenta; esto significa que debe haber un valor añadido.

Repercusiones operacionales del enfoque programático

56. El apoyo del PMA a actividades de socorro y desarrollo, así como de desarrollo humano y apoyo agrícola y al mercadeo, se incluirá en el presupuesto nacional para 1999-2000 que ha de publicarse en julio de 1999. Está previsto que la primera NEP relativa a Uganda se complete en julio de 1999, de modo que coincidirá con el presupuesto y acompañará su ejecución y la del plan de PEAP, que incluirá también el programa en el país del PMA en espera de la preparación y aprobación de éste último.



Por consiguiente, la fecha de mediados de 1999 representa el “punto de partida” para que el PMA inicie una programación a largo plazo en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, ONG, el Gobierno y los gobiernos extranjeros que conceden ayuda bilateral. La programación conjunta y la sincronización de la entrega de recursos y los calendarios de entrega constituirán necesariamente un proceso gradual, en el que algunos asociados sólo con el tiempo llegarán a participar plenamente. El ciclo común de las Naciones Unidas irá de 1999 al 2003, período que coincide con el del programa en el país del PMA. Existe acuerdo general en cuanto a los grupos de destinatarios, los sectores clave y la necesidad de una concentración geográfica y una complementación de la asistencia a efectos de obtener un impacto mayor. Este consenso representa de por sí un progreso considerable.

57. También existe acuerdo general en cuanto a que el proceso de programación conjunta probablemente dará mejores resultados en la medida en que el diálogo siga teniendo un carácter informal y los términos “colaboración” y “coordinación” no se entiendan como una imposición externa o como un objetivo en sí mismos. Estos conceptos se llevarán a la práctica combinando elementos como la confianza recíproca, la interdependencia, el intercambio de información y la evaluación de las necesidades. El obstáculo más crítico para la programación conjunta ha sido el hecho de que el personal de los organismos estuviera ya ocupado con las operaciones en curso. El PMA recurrirá al Coordinador Residente de las Naciones Unidas a fin de que los retiros sigan siendo una práctica habitual, si no obligatoria, para los funcionarios superiores de las Naciones Unidas, de manera que éstos dediquen la mayor atención a las cuestiones de programación conjunta. El PMA seguirá prestando todo su apoyo a esta práctica, y adhiriendo plenamente al sistema del Coordinador Residente y, en general, a los sistemas comunes de las Naciones Unidas.

Recursos necesarios

58. El programa en el país, que se presentará a la Junta Ejecutiva para que lo apruebe en su segundo período de sesiones ordinario de 1999 e incluirá las actividades de socorro y recuperación, requerirá en total 56 000 toneladas de alimentos por año, lo que representa un incremento de 13 por ciento con respecto al promedio anual de 50 000 toneladas entregado en los últimos cinco años (1993–97). La distribución de los recursos durante el próximo quinquenio supone una reducción gradual de la asistencia de socorro y un aumento paralelo de las actividades de desarrollo humano, seguridad alimentaria y educación, que se irán introduciendo y estabilizando a los niveles requeridos para la realización de sus objetivos. Teniendo en cuenta el nivel actual y previsto de los recursos del PMA para finalidades de desarrollo, se estima que aproximadamente 11 000 toneladas anuales de las 56 000 que se necesitan se financiarán con cargo a los recursos de desarrollo del PMA, lo que deja un saldo de 45 000 toneladas que han de movilizarse mediante operaciones de urgencia y/o operaciones prolongadas de socorro y rehabilitación.
59. Uganda seguirá necesitando ayuda alimentaria externa durante un tiempo considerable. La permanencia de tal necesidad dependerá en gran parte de la eficacia con que se emplee este escaso recurso en el futuro inmediato. Es preciso no sólo que la ayuda se dirija a las personas que viven en la pobreza absoluta, sino también que se oriente a la resolución de los problemas de base que perpetúan su empobrecimiento. El objetivo primordial de la estrategia del PMA consiste en reducir la dependencia de la ayuda alimentaria, aumentando la autosuficiencia de la población pobre y su capacidad para



resistir a las reiteradas calamidades que la azotan. Es parte integrante de esta estrategia un examen de mitad de período destinado a determinar si la estrategia sigue siendo pertinente y consigue realizar sus objetivos, incluido el de reducción de la ayuda alimentaria.

PROBLEMAS Y RIESGOS PRINCIPALES

60. *Seguridad interna.* La mala situación de seguridad es al mismo tiempo una importante causa de la inseguridad alimentaria en Uganda y un obstáculo para los organismos que intentan abordar este problema. Algunos donantes consideran que antes de efectuar inversiones en las zonas afectadas es preciso resolver el problema de la estabilidad y otros requisitos previos para el desarrollo. La opinión del PMA es que las inversiones en el mejoramiento de carreteras, la construcción de escuelas y otros planes de generación de ingresos no sólo ayudarán a reducir la dependencia de la ayuda alimentaria, sino que tendrán también repercusiones positivas desde el punto de vista psicológico y facilitarán el proceso de reconciliación. Pesentándose como enfoque indirecto y alternativo al enfrentamiento militar y a las infructuosas negociaciones de paz, la inversión pública y privada representa el complemento justificado de una actividad de socorro "limitada". Si no se consigue abordar el problema subyacente de la pobreza e invertir en los recursos humanos al tiempo que se ejecutan las operaciones de socorro, es probable que la situación de emergencia se prolongue y amplíe y que lo mismo ocurra con la actividad de socorro, con un costo decididamente excesivo.
61. *Catástrofes naturales.* La privatización de la Junta Nacional de Mercadeo y la entrega de sus almacenes y otros bienes redujeron, por un lado, los gastos del Gobierno, pero a costo de que la seguridad alimentaria del país quedara más expuesta a los efectos del clima. Las únicas reservas cerealeras estratégicas de cierta importancia son las existencias del PMA en Ntinde, Kampala, y numerosas reservas privadas dispersas por todo el país que probablemente resultarían inabordables en caso de una emergencia alimentaria. Además, desde 1993 el presupuesto anual del Departamento de Socorro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se ha elevado, en promedio, a 38 millones de chelines ugandeses, es decir, 35 000 dólares. Esta suma sólo basta para adquirir, transportar y distribuir de 80 a 90 toneladas de alimentos de socorro. Si bien a menudo el Tesoro ha entregado fondos adicionales que elevaron el presupuesto anual para socorro a 2 000-2 300 millones de chelines ugandeses, es decir, 2,1 millones de dólares, las necesidades de alimentos a menudo llegan a triplicar este valor, lo que hace que el país dependa peligrosamente de las existencias del PMA en Kamapala; éstas tienen un carácter principalmente regional, vinculado a países y programas específicos, y están sujetas a dificultades de transporte e interrupciones en la distribución. Por consiguiente el PMA alentará al Gobierno a establecer una reserva mínima de 5 000 toneladas.
62. *Descentralización.* El Gobierno ha adoptado la decisión estratégica de utilizar la descentralización como instrumento para erradicar la pobreza; sin embargo, aún no se ha llevado a la práctica el concepto de conferir mayor poder político a los gobiernos locales. Se considera que existen dos riesgos, relacionados con las repercusiones, a nivel central y de los distritos y subdistritos, de las elecciones locales y de la limitada y escasa capacidad institucional del Gobierno y los organismos no gubernamentales. Ambos efectos podrían hacer más lenta la ejecución de las actividades del programa, al menos desde el punto de vista de la escasa claridad de los procedimientos.



63. *Limitaciones presupuestarias.* La tendencia a la descentralización y la reducción de la estructura gubernamental exige una mayor participación del sector privado y de las ONG en la prestación de servicios sociales y agrícolas. Es probable que el sector privado sólo cumpla con esta función en la medida en que le resulte rentable, y por otra parte las ONG seguirán estando limitadas por el carácter voluntario de su dotación de recursos. Será necesario fomentar el aumento del gasto público en el sector social, de acuerdo con lo planeado, al tiempo que el PMA intenta reducir al mínimo los riesgos a corto plazo concertando acuerdos de cofinanciación con otros organismos.



ANEXO I

UGANDA: ALGUNOS INDICADORES

Población

Población (proyecciones en millones), 1997	20,4
Tasa de crecimiento demográfico anual (%), 1960–1994	3,2
Población urbana como porcentaje de la población total, 1994	12,0
Tasa de crecimiento urbano anual (%), 1960–94	6,2
Superficie (km ²)	241 138,0

Indicadores del desarrollo humano

Índice de desarrollo humano, 1995	0,382
Esperanza de vida al nacer (años), 1995	42,6
Tasa de alfabetización de adultos (%) 1994	54,1
Varones	63,2
Mujeres	45,0
Porcentaje total de matrícula en 1º, 2º y 3º grados de primaria (%), 1994	34,0
Varones	39,0
Mujeres	30,0

Indicadores de desarrollo relacionados con el género

Índice de género (mujeres), 1995	0,504
Índice de género (hombres), 1995	0,504
Porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo adulta (15 o más años de edad), 1990	48,0
Mujeres a nivel ministerial (%), 1995	13,0
Coefficiente de actividad económica de las mujeres en porcentaje a la de los hombres, 1995	90,0
Participación de las mujeres en la fuerza de trabajo agrícola (%)	70,0

Situaciones de carencia

Tasas de analfabetismo de adultos (%)	38,9
Población mayor de 15 años con instrucción primaria (%)	27,1
Población sin acceso a agua potable (%) 1990–96	62,0
Población sin acceso a servicios de salud (%), 1990-95	51,0
Índice de pobreza (% de la población), 1996	51,3
Población que vive con menos de un dólar por día (%), 1994	50,6
% de población por debajo de la línea nacional de pobreza, 1994	59,8
% de población por debajo de la línea de pobreza en alimentos de la OMS, 1992	52,6
Número de huérfanos y niños de la calle (millones), 1996	1,3

Indicadores económicos

PIB per cápita (dólares)	290,0
PIB (miles de millones de dólares), 1995/95	5,4
PIB real per cápita 1995/96 (dólares)	283,0
Volumen neto de inversión extranjera directa (porcentaje del PIB), 1993	0,1
Inversión interna bruta (porcentaje del PIB), 1995	18,4
Ahorro interno bruto (porcentaje del PIB), 1995	6,1
Tasa de inflación (finales de junio) (%), 1996	5,6

Salud

Tasa de mortalidad infantil por 1 000 nacidos vivos, 1995	117,0
Tasa de mortalidad en la niñez 1 000	180,0
Tasa de fecundidad total, 1994 (%)	7,3
Partos atendidos por personal sanitario especializado (%), 1990–96	38,0
Mortalidad materna por mil nacidos vivos, 1990	1 200,0
Número de niños muertos antes de cumplir un año (miles), 1995	235,0



ANEXO II

NECESIDADES DE ALIMENTOS PARA UGANDA 1999-2003

Actividad	Año	Nº de beneficiarios	Cereales	Legumbres	Aceite	Azúcar	Sal	MMS	Total toneladas
Alimentación de grupos vulnerables	1999	7 500	1 125	163	54	14	14	54	1 424
	2000	15 000	2 250	325	108	27	27	108	2 845
	2001	15 000	2 250	325	108	27	27	108	2 845
	2002	15 000	2 250	325	108	27	27	108	2 845
	2003	7 500	1 125	163	54	14	14	54	1 424
Seguridad alimentaria y educación ¹	1999	60 000	8 715	1 295	431	109	109	430	11 089
	2000	75 000	12 500	1 620	540	135	135	540	15 470
	2001	75 000	12 500	1 620	540	135	135	500	15 430
	2002	75 000	12 500	1 620	540	135	135	400	15 330
	2003	75 000	12 500	1 620	540	135	135	250	15 180
Producción agrícola y mercadeo (monetización)	1999	15 000	1 680	240	80				2 000
	2000	20 000	1 680	240	80				2 000
	2001	28 000	1 680	240	80				2 000
	2002	28 000	1 680	240	80				2 000
	2003	28 000	1 680	240	80				2 000
Refugiados	1999	100 000	18 000	2 160	900	360	180	900	22 500
	2000	50 000	9 000	1 080	450	180	90	450	11 250
	2001	25 000	45 000	540	225	70	45	225	46 105
	2002	-							-
	2003	-							-
Socorro y recuperación	1999	200 000	36 000	4 320	1 800			450	42 570
	2000	100 000	18 000	2 160	900			225	21 285
	2001	50 000	9 000	1 080	450			112	10 642
	2002								
	2003								

¹ Este tonelaje se reducirá, en espera de la sustitución de algunos productos por galletas y alimentos de mezcla de producción local.



