

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 23-26 de octubre de 2000

PROYECTOS QUE REQUIEREN LA APROBACIÓN DE LA JUNTA EJECUTIVA

Tema 8 del programa

OPERACIÓN PROLONGADA DE SOCORRO Y RECUPERACIÓN — CAMBOYA 6038.01

Ayuda alimentaria para la recuperación y rehabilitación

| | |
|--------------------------------|---|
| Número de beneficiarios | 1.438.334 (promedio anual) |
| Mujeres | 726.467 |
| Hombres | 711.867 |
| Primer año | 1.629.300 |
| Segundo año | 1.502.300 |
| Tercer año | 1.183.400 |
| Duración del proyecto | Tres años (del 1° de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2003) |

Costo (dólares EE UU)

| | |
|------------------------------------|------------|
| Costo de los alimentos para el PMA | 35.991.957 |
| Costo total para el PMA | 58.301.454 |
| Costo total | 58.301.454 |

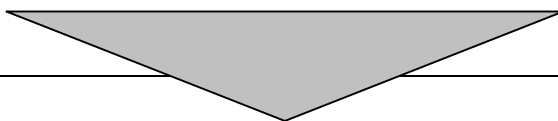
Para aprobación



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/2000/8-B/4
20 septiembre 2000
ORIGINAL: INGLÉS

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html).

Nota para la Junta Ejecutiva



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

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.

Director, Región de Asia y Europa
Oriental (OAE):

Sr. J. Powell

tel.: 066513-2209

Asesor de Desarrollo, OAE:

Sr. R. Egendal

tel.: 066513-2551

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Distribución y Servicios de Reuniones (tel.: 066513-2328).

Resumen

Camboya está saliendo de 30 años de guerras y desplazamientos. Gran parte de sus 12 millones de habitantes son vulnerables a las amenazas económicas originadas por el acceso desigual a los bienes, los servicios básicos, la educación, el empleo y, en muchas zonas, a los alimentos. Las zonas fronterizas en particular son frágiles y están plagadas de minas terrestres, cuando los antiguos reductos rebeldes se incorporan al curso de la economía política. El débil poder adquisitivo y el aislamiento de la población rural, que es la mayoría, acentúan la inseguridad alimentaria. Más del 40% de la población rural vive por debajo de la línea de pobreza.

Los sistemas de ayuda social son deficientes, lo que repercute gravemente sobre la salud, la educación y los servicios sociales. El Índice de Desarrollo Humano del país de 0,509 es uno de los más bajos de Asia y la tasa de malnutrición es muy alta.

De la asistencia de socorro prestada en los primeros años noventa el PMA fue pasando a la asistencia mediante alimentos por trabajo (APT) en aldeas de zonas seleccionadas. Conforme a la Declaración sobre el Cometido del PMA, el objetivo básico de la ampliación de la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) en 2001-2003 es la seguridad alimentaria sostenida para las víctimas del hambre mediante intervenciones selectivas en la Camboya de posguerra. Se preferirán las zonas geográficas identificadas por el PMA como de mayor inseguridad alimentaria.

Proyectos generadores de ingresos y empleo basados en alimentos por trabajo se combinarán con actividades sociales en las comunas, orientándose así cada vez más hacia los más vulnerables. Mientras las actividades de APT ayudan a rehabilitar la infraestructura devastada, las intervenciones de ayuda social promoverán la educación básica primaria y extraescolar, la formación profesional y actividades relacionadas con la salud, la educación para la reproducción sana y la divulgación comunitaria. Además prestarán asistencia a grupos vulnerables como niños de la calle, amputados y huérfanos. La atención a la mujer es imprescindible para la asistencia del PMA, que incorporará también los dos componentes programáticos de defensa de los pobres y fomento de la capacidad en todas las actividades planificadas.

Este enfoque programático se vinculará a proyectos complementarios de desarrollo rural. Además, el PMA colabora estrechamente en el proceso de planificación local del Gobierno mediante el cual las comunas organizan el uso de los recursos. Conforme a la aspiración del PMA de mayor participación y protagonismo de la comunidad, los proyectos se integran en planes locales de desarrollo cuando éstos existen. En espera de la evaluación de pequeños proyectos experimentales, el PMA contribuirá también a un programa de desmovilización de las Reales Fuerzas Armadas de Camboya.

Para los tres años de la OPSR el PMA tendrá que aportar un total de 58.301.454 dólares EE UU, de los cuales 35.991.957 dólares EE UU en costos alimentarios.

Proyecto de decisión

La Junta aprueba la OPSR Camboya 6038.01 — Ayuda alimentaria para la recuperación y rehabilitación (WFP/EB.3/2000/8-B/4).



CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN DE LA ASISTENCIA

Contexto de la crisis

1. Camboya está saliendo de 30 años de guerras y desplazamientos. Gran parte de sus 12 millones de habitantes son vulnerables a las amenazas económicas originadas por el acceso desigual a los bienes, los servicios básicos, la educación, el empleo y, en muchas zonas, a los alimentos. El débil poder adquisitivo y el aislamiento de la mayoría de la población, que vive en zonas rurales, acentúan la inseguridad alimentaria. Las zonas fronterizas en particular siguen siendo frágiles cuando los antiguos reductos rebeldes se incorporan al curso de la economía política.
2. Los sistemas nacionales de asistencia social están exhaustos. El país tiene un Índice de Desarrollo Humano de 0,509 (PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano, 1999), uno de los peores de Asia e incluso más bajo de lo que cabría esperar para un país con un ingreso per cápita de 268 dólares EE UU¹. Más del 40% de la población rural vive por debajo de la línea de pobreza.
3. Con la deserción o detención de las fuerzas restantes de los jemereros rojos y la formación de un nuevo gobierno de coalición tras las tumultuosas elecciones nacionales de 1998 han cesado las tensiones políticas. Camboya recuperó su puesto en las Naciones Unidas en diciembre de 1998 y fue admitida formalmente en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental en abril de 1999. La economía se está estabilizando, casi todos los refugiados y personas desplazadas en el interior del país (PDI) han regresado durante el último año y se han rehecho las comunidades. Hay ahora acceso a los antiguos reductos de los jemereros rojos y ello facilita la reconciliación. La estabilidad de posguerra ha permitido el rápido establecimiento de la agricultura y el comercio en la Camboya rural, aunque algunas zonas periféricas siguen inaccesibles. Camboya sigue siendo uno de los países del mundo con mayor densidad de minas terrestres.
4. De la asistencia de socorro prestada fundamentalmente en los primeros años noventa, el PMA fue pasando a la asistencia mediante alimentos por trabajo (APT) en aldeas de zonas seleccionadas, que en 1999 llegó al 82% de los alimentos distribuidos. Se han construido o rehabilitado carreteras rurales, escuelas y centros de salud y se han desbrozado tierras para reasentamientos. Para promover la producción agrícola también se han rehabilitado o construido sistemas de regadío, acequias, embalses, estanques, compuertas y canales. La alimentación de emergencia y la ayuda social a grupos vulnerables han absorbido el 18% restante de la asistencia del PMA.
5. El PMA ayuda ahora a 1,5 millones de beneficiarios al año, cubriendo durante un promedio de mes y medio las necesidades alimentarias básicas de cada beneficiario. La OPSR 6038.00 suministró durante sus dos años (1999-2000) unas 75.000 toneladas. Las necesidades alimentarias previstas para la actual ampliación de la OPSR son de 113.550 toneladas durante tres años.

Análisis de la situación

6. La inseguridad alimentaria es más geográfica y familiar que nacional. Aunque el consumo medio de arroz por persona y año se calcula en 151 kilogramos, la cantidad varía

¹ Ministerio de Economía y Hacienda, Gobierno Real de Camboya, 1999.



mucho de una persona a otra, consumiendo los más pobres más arroz con una mínima diversidad alimentaria. Las evaluaciones hechas por la FAO y el PMA de las cosechas y los suministros revelan un incremento anual gradual, desde 1994, de la cosecha total de arroz (estaciones húmeda y seca). Sin embargo, sólo el 25% de las comunas arroceras, con menos de la quinta parte de la población del país, producen el 85% del excedente de arroz. Incluso dentro de las cinco provincias arroceras excedentarias analizadas en una encuesta del PMA en 1998, el 17% de las comunas eran claramente deficitarias en arroz (con un déficit mayor de tres meses de consumo). Los precios del arroz suben mucho antes de la recolección de julio a diciembre cada año, y la mayoría de las familias pobres están constantemente endeudadas.

Políticas y programas gubernamentales de recuperación

7. De acuerdo con la declaración de la Cumbre Mundial de 1995 sobre el Desarrollo Social, el Gobierno ha anunciado que el alivio de la pobreza es su objetivo primordial, aunque las inversiones públicas son todavía débiles. Por ejemplo, Camboya gasta menos del 3% de su producto interno bruto en salud y educación, y la mayor parte de estos gastos son para salarios y costos operacionales. Además, es difícil especificar los gastos reales en servicios sociales básicos distinguiéndolos de los subsidios. No obstante, conforme al Crédito de Ajuste Estructural del Banco Mundial y según se observó en la reunión del Grupo Consultivo en París en mayo de 2000, se está implantando una gestión presupuestaria flexible y descentralizada para la ejecución de programas prioritarios de acción en los sectores de salud y educación, para ayudar a reconstruir los sistemas arruinados de servicios sociales y mejorar su alcance y su calidad. Se espera que el contenido y la aplicación de la nueva estrategia de reducción de la pobreza y del Segundo Plan Quinquenal de Desarrollo Socioeconómico, en los que se ha empezado a trabajar, refuercen estos planes.
8. La capacidad de la administración nacional y local es muy limitada. Alrededor de 160.000 funcionarios reciben un salario mensual medio de sólo 20 dólares EE UU y el absentismo es endémico. Como parte de las medidas de reforma actualmente aplicadas con algún éxito, el Gobierno se ha propuesto luchar contra la corrupción y la impunidad, así como contra la pobreza y la propagación de enfermedades previsibles. Todavía deben venir importantes inversiones privadas y públicas, aunque en octubre de 1999 el Fondo Monetario Internacional aprobó un Servicio Financiero Reforzado de Ajuste Estructural para acelerar las reformas en el sector público, en especial la reforma de la gestión fiscal, la reestructuración de la función pública y la desmovilización militar.
9. El Gobierno, junto con diversos donantes, coordina y contribuye a promover la capacidad de las comunas y las provincias para la planificación y el desarrollo descentralizados. El Gobierno ha adoptado recientemente una política nacional de planificación descentralizada del desarrollo rural llamada el proceso *seila* (piedra fundacional), que cuenta con financiación del PNUD y bilateral. *Seila* se está convirtiendo realmente en la piedra angular de la apuesta del PMA en favor de una mayor participación y protagonismo comunales. La preparación y realización de las importantes elecciones próximas en las comunas pondrán a prueba la viabilidad de los esfuerzos descentralizadores del Gobierno.
10. Los gastos en defensa y seguridad son bastante más altos que los de los servicios económicos y sociales juntos. El proyecto de Libro Blanco sobre Defensa del Gobierno prevé una reducción de un tercio en el número de soldados en las Reales Fuerzas Armadas de Camboya en 2003. La reducción de la nómina militar se presenta como un “dividendo de la paz”, una oportunidad para dedicar al desarrollo los escasos recursos. En 2000 se emprendió un plan experimental para la desmovilización de unos 1.500 soldados en cuatro



provincias, entre ellos grupos especiales como enfermos crónicos y antiguos combatientes de más edad y discapacitados. Se ha pedido al PMA que preste su ayuda para la totalidad del programa, la desmovilización de otros 10.000 soldados cada año entre 2000 y 2002.

11. En octubre de 1998 se preparó una evaluación conjunta en el país, y se ha elaborado un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), 2001-2005. Las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Camboya para los próximos cinco años se centrarán en los cuatro sectores siguientes: a) sistema de gobierno, paz y justicia; b) reducción de la pobreza; c) desarrollo humano; y d) gestión sostenible de los recursos naturales. El PMA participa activamente en el proceso del MANUD.

Justificación

12. Tendencias recientes de recuperación son la relativa estabilidad política y social, una vuelta parcial a una economía monetaria, el asentamiento de grupos de población antes nómadas y su gradual reintegración social y las mayores responsabilidades asumidas por los órganos de gobierno. El PMA ha respondido identificando y comprendiendo mejor la creciente diversidad de grupos beneficiarios, creando un mayor número de bienes productivos y aumentando la participación, junto con vínculos con programas complementarios de donantes. No obstante, en muchos grupos de población considerados por el PMA la seguridad alimentaria sigue siendo muy precaria, como lo muestran los índices de pobreza y malnutrición.
13. El PMA es la única organización internacional cuya acción se extiende a todo el país, trabajando en comunas o actividades sociales de apoyo en la totalidad de las 24 provincias y los municipios. No sólo ofrece una red de seguridad alimentaria para los pobres crónicos y temporales, sino que actúa también —gracias a su presencia geográfica y sus datos exclusivos sobre pobreza en las comunas y los hogares— como precursor y propiciador de futuras intervenciones en favor del desarrollo. A mediados del 2000, grandes instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo estaban todavía en la fase de planificación de intervenciones sustanciales, y los donantes bilaterales se mostraban cautelosos.
14. En el interín, la OPSR sentará efectivamente las bases previas para una asistencia al desarrollo más regular creando y protegiendo bienes de capital, previniendo y paliando los peores efectos de la inseguridad alimentaria y promoviendo la capacitación. Es muy importante la presencia del PMA en las comunas con mayor inseguridad alimentaria en cuanto atrae otras inversiones y aportes complementarios de las ONG, de otros organismos de las Naciones Unidas y de algunos donantes bilaterales. La evaluación de mitad de período de la OPSR 6038.00 en enero de 1999 concluía que “en este período de posguerra, se recomienda una mayor diversidad de proyectos y una presencia más sostenida en las comunas beneficiarias. La capacitación del personal y de los colaboradores es básica para la plena recuperación; el PMA debe seguir apoyando el proceso de descentralización y fortalecimiento institucional en las comunas emprendido por el Gobierno”².
15. Los promotores del desarrollo en Camboya convienen en que la ayuda alimentaria es vital durante el período de transición en que se prevén intervenciones de todo tipo desde el socorro al desarrollo. El PMA prestará especial atención al “bache de hambre” de dos o tres meses antes de la recolección, período durante el cual los grupos vulnerables recurren

² WFP/EB.2/2000/3/6.



a estrategias insostenibles para cubrir sus necesidades alimentarias (venta de bienes de capital, endeudamiento usurario, etc.). Además, muchas comunidades remotas están apenas asentadas, se acaban de abrir nuevos ámbitos de “reconciliación” y los mercados rurales apenas se han establecido. Se necesitarán tres años de ampliación (enero de 2001 a diciembre de 2003) a un mayor número de destinatarios geográficos y socioeconómicos para consolidar los progresos alcanzados hasta la fecha.

ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN

Necesidades de los beneficiarios

16. Las principales causas de inseguridad alimentaria y malnutrición entre ciertos grupos populares de Camboya son:
 - las variaciones de producción y consumo entre distritos y hogares, unidas a la pobre infraestructura de mercado, el difícil acceso y la falta de poder adquisitivo, y las fuertes exportaciones (ilegales) de cereal a países vecinos;
 - la baja productividad agrícola debida al mal uso de la tecnología y la falta de acceso a semillas de calidad, fertilizantes, riego y crédito;
 - las limitadas oportunidades de ingresos rurales no agrícolas y las débiles perspectivas para la migración estacional entre el campo y la ciudad;
 - los elevados tipos de interés para las deudas en dinero y en especie, que obligan a los agricultores pobres a vender gran parte de su producción inmediatamente después de la recolección para pagar las deudas;
 - la menor disponibilidad de recursos comunales (bosques y pesca);
 - la incertidumbre en la posesión de la tierra que retrae las inversiones y acarrea absorciones forzosas;
 - el desplazamiento reciente y el constante peligro de minas terrestres y proyectiles sin explotar;
 - los grupos muy vulnerables de población sin acceso a la asistencia social (alto porcentaje de hogares encabezados por mujeres, huérfanos, minusválidos, etc.);
 - la falta de variedad en la dieta y el difícil acceso a alimentos adecuados, con una alta tasa de malnutrición en los niños;
 - la insuficiencia de servicios de salud y educación de calidad;
 - la más alta tasa de tuberculosis en Asia Sudoriental (300 por 100.000); y
 - la tasa más rápida de crecimiento de la infección por VIH/SIDA (virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida) en Asia Sudoriental.
17. Los ingresos de muchos hogares rurales han menguado a resultas de un constante descenso de los precios del arroz y del menor acceso a los recursos comunales. Un aumento reciente de la población sin tierras (13,8% de los hogares en una encuesta reciente de OXFAM en 100 aldeas) y de las absorciones de tierras en zonas recién colonizadas ha limitado aún más el acceso a los alimentos de la población rural. Aunque no hay obstáculos legales para la igualdad de hombres y mujeres en la titularidad de la tierra, ellas son más



vulnerables a amenazas e intimidaciones por parte de quienes arrebatan sus tierras a los agricultores.

18. La baja productividad agrícola y una falta de oportunidades de ingresos alternativos han causado un endeudamiento crónico, que es un grave problema para la población rural pobre. Los préstamos de arroz llegan hasta un 200% de interés, con el consiguiente ciclo implacable de empobrecimiento. En las comunas receptoras de la ayuda del PMA, un promedio del 30% de las familias tenían deudas por sus necesidades diarias desde más de tres meses del año anterior. Para algunas, las únicas opciones son vender bienes esenciales como animales de tiro y tierras; trabajar en zonas minadas; o emigrar en busca de empleo.
19. La dificultad de acceder al empleo equitativamente pagado y la agricultura de subsistencia aumentan la vulnerabilidad de las mujeres pobres en particular. Las mujeres constituyen el 53% de la fuerza laboral activa pero ganan por término medio del 30 al 40% menos que los hombres. Las mujeres encabezan además más de la cuarta parte de los hogares camboyanos, una de las proporciones mayores del mundo. Aunque no hay obstáculos culturales, religiosos o sociales importantes a la participación de las mujeres en el trabajo productivo, las encuestas del PMA revelan que las mujeres jóvenes solteras con familiares a cargo y las ancianas son los miembros más pobres de una comunidad y las que menos se benefician del trabajo asalariado³. Su especial dificultad de acceso a la educación escolar o extraescolar (la matrícula escolar de varones es el doble que la de mujeres a los 15 años de edad) contribuye a frustrar las opciones profesionales para las mujeres.
20. El acceso a la educación escolar y extraescolar es limitado, sobre todo en zonas rurales, siendo niñas y mujeres las más afectadas. La tasa de alfabetización desde los 15 años se calcula en el 68,7%, con el 58% para las mujeres frente al 81,8% para los hombres. La enseñanza primaria se caracteriza por los altos índices de repetición y abandono, con más del 40% de repetidores del grado uno, tanto niños como niñas, y con menos del 40% de niñas que terminan el ciclo primario.
21. Entre los menores de 5 años las tasas nacionales de retraso del crecimiento son del 56%, la insuficiencia de peso del 52% y la tasa de emaciación del 13%. Camboya atraviesa una crisis nacional de nutrición. El 80% de los niños rurales padece anemia, y es apremiante la necesidad de elevar el consumo en los hogares. El único proyecto de desarrollo del PMA para Camboya, el de acción rápida 6188.00 — Alimentación complementaria de madres y niños en zonas de inseguridad alimentaria, cuyas actividades están plenamente integradas con proyectos de desarrollo comunitario de organismos coparticipantes, trata de atacar las causas profundas de la malnutrición.

Función de la ayuda alimentaria

22. Las actividades de APT intensivas de base comunitaria, principal componente de la OPSR, remedian el hambre crónica o transitoria aportando alimentos cuando y donde se necesitan. La ayuda alimentaria ofrece en este caso oportunidades de empleo local a mujeres y hombres participantes, además de crear bienes materiales en las aldeas. Más importante, no obstante, es que la ayuda alimentaria colme el “bache del hambre” entre la plantación y la recolección de la principal cosecha de arroz, cuando los precios del grano son más altos y los ingresos están en su nivel más bajo en las zonas rurales.
23. Una función relativamente nueva de la ayuda alimentaria en esta OPSR es completar la dieta de familias vulnerables participantes en actividades sociales de apoyo en las aldeas.

³ WFP Gender Research Project —When the poor are also “Mae Mai”— Analysis of opportunities and constraints in WFP food-for-work projects across Gender Groups, mayo de 2000.



En este caso, la ayuda alimentaria se utiliza: a) como incentivo para iniciativas de desarrollo humano en pequeña escala; b) como medio para llegar a familias marginadas incapaces de participar en actividades de APT; y c) para incitar a los participantes a invertir en formación y educación. La ayuda alimentaria es también un incentivo para la participación continuada en iniciativas de rehabilitación.

24. El PMA continúa ofreciendo medios para conseguir ingresos y empleo a partir de alimentos en zonas en que hay un esfuerzo continuado de reconciliación. El alimento sirve de red de seguridad durante la prolongada transición al arreglo pacífico y en muchos casos facilita un primer acceso de la autoridad civil a zonas aisladas e inseguras.

Orientaciones del programa

25. La ampliación del OPSR insistirá más en la presencia sostenida del PMA y en la diversidad de los proyectos, principalmente en zonas remotas, muy vulnerables y con escasa potencialidad. La atención a la condición de la mujer es un requisito previo para la asistencia del PMA, que incorporará también los dos componentes programáticos de defensa de los pobres y capacitación en toda actividad planificada. El PMA adoptará un enfoque global aplicando tres métodos interrelacionados (véase el mapa del Anexo I):
- **un enfoque integrado** en polos regionales seleccionados que ofrezcan un amplio conjunto de actividades de recuperación, entre ellas planes de APT completados con proyectos sociales con asistencia del PMA para personas particularmente vulnerables (p. ej. madres jóvenes solteras, minusválidos y ancianos). Además, los beneficios para un grupo de aldeas se suman a los de otro grupo (p. ej. escuelas comunes, carreteras de acceso a mercados, planes de regadíos);
 - **participación en planes comunales de desarrollo** mediante la política gubernamental de *seila*, proceso de planificación local descentralizada; y
 - **coparticipación para el desarrollo rural**: El PMA, en cooperación con el Gobierno, ampliará los vínculos con copartícipes efectivos, tales como organismos de las Naciones Unidas (en especial PNUD, UNICEF, FIDA, FAO, OMS, Fondo de Población de las Naciones Unidas —FNUAP— y OIT), así como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, la Unión Europea, el *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y las ONG en zonas en que se prevén proyectos de desarrollo rural integrado durante el período de esta OPSR.

Evaluación de los riesgos

26. La OPSR se basa en los siguiente supuestos:
- no aumentarán desmesuradamente los niveles de vulnerabilidad de las poblaciones que viven de los bosques y de la pesca;
 - no habrá grandes trastornos políticos;
 - continuarán las grandes medidas de descentralización (elecciones comunales en 2001), reconciliación y reformas presupuestarias;
 - el Gobierno se empeñará en reducir la pobreza, mediante sistemas de ayuda social;
 - se conseguirá reducir el número de funcionarios y de soldados y continuará el esfuerzo por reinsertar a los veteranos;
 - continuará la financiación internacional del desarrollo, que empezará a tener efectos perceptibles en el fortalecimiento de la débil capacidad técnica del Gobierno; y



- no habrá catástrofes climáticas que requieran una reorientación importante de la asistencia del PMA.

Objetivos y metas

27. Conforme a la Declaración sobre el Cometido del PMA, el propósito general de la ampliación de la OPSR es dar seguridad alimentaria a los hambrientos mediante intervenciones precisas en la Camboya de posguerra. Los objetivos son:
- ofrecer ingresos adicionales y empleo temporal en las zonas rurales y urbanas mediante la construcción y la rehabilitación de bienes de capital esenciales;
 - promover sistemas de ayuda social a los pobres y desfavorecidos;
 - contribuir a la preparación nacional para responder a emergencias;
 - acudir en defensa de los derechos de la población pobre necesitada de seguridad alimentaria; y
 - fomentar la capacidad para hacerse cargo de los proyectos.

PLAN DE EJECUCIÓN POR OBJETIVOS

Componentes básicos del programa

28. La ampliación de la OPSR prevé una mucho mayor concentración en las zonas geográficas que el PMA considera de mayor inseguridad alimentaria. En ellas, los proyectos generadores de ingresos basados en alimentos por trabajo se combinarán con actividades sociales en las comunas, acentuando así la orientación hacia los más vulnerables. Se fomentará la planificación participativa con las comunas interesadas y se traspasarán las actividades. Este enfoque integrado se apoya en los esfuerzos anteriores para mejorar la seguridad alimentaria en las zonas más vulnerables, integra medidas de infraestructura en un modelo regional y permite constituir planes locales de seguridad social, preparando al mismo tiempo una estrategia para el tránsito del socorro a los futuros programas de desarrollo. A ello contribuye la tupida red de contactos, intercambio y colaboración con otros organismos y con el Gobierno. Los componentes básicos del programa consisten en:

- ***Ofrecer ingresos adicionales y empleo temporal en las zonas rurales y urbanas mediante la construcción y la rehabilitación de bienes de capital esenciales:*** Se escogerán tanto nuevas “zonas de reconciliación” previamente apartadas del sector principal de la economía como zonas de inseguridad alimentaria crónica (generalmente en un grupo de comunas). Se procurará que los proyectos del PMA se integren en planes locales de desarrollo cuando éstos existan.
- ***Promover sistemas de ayuda social a los pobres y desfavorecidos:*** Se usará la ayuda alimentaria para hacer que las comunidades atiendan a sus miembros más vulnerables. Se idearán alternativas para asistir a los demasiado pobres o enfermos que no puedan participar en actividades o empleos normales remunerados. Se elaborarán así planes locales de ayuda social con fuerte participación de la comunidad para garantizar la propiedad, lo que podrá contribuir a una política nacional de desarrollo social. Además, la ayuda social se refuerza con la labor de organizaciones que prestan asistencia a las personas vulnerables marginadas en épocas críticas de sus vidas. A partir de criterios claros, la ayuda alimentaria sirve aquí para apoyar e impulsar las



actividades de las organizaciones. En algunos casos, la ayuda alimentaria es un complemento nutricional directo; en otros, promueve la autoconfianza mediante la educación básica y la formación práctica y profesional.

- **Contribuir a la preparación nacional para responder a emergencias:** La OPSR mantendrá un mecanismo flexible de respuesta mediante una reserva para contingencias con objeto de prevenir y paliar situaciones de inseguridad alimentaria aguda causadas por emergencias breves, sea por catástrofes naturales (generalmente inundaciones o sequías) o por conflictos internos. La Dependencia de Análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV) comprueba cada año los niveles del río Mekong y sus afluentes y prepara un plan para caso de inundación con el Ministerio de Desarrollo Rural. Además, el PMA contribuirá a un programa de desmovilización de las Reales Fuerzas Armadas de Camboya, si se evalúa positivamente en el año 2000 un pequeño proyecto experimental con este fin.
- **Acudir en defensa de los derechos de la población pobre necesitada de seguridad alimentaria:** Este componente se propone promover un enfoque jurídico de la ayuda alimentaria y sensibilizar a todos los protagonistas a este respecto. La amplia presencia geográfica y la base de datos excepcional del PMA le permitirán formular, junto con el Gobierno, políticas y estrategias innovadoras para la seguridad alimentaria nacional.
- **Fomentar la capacidad para hacerse cargo de los proyectos:** El pilar central de una buena estrategia de recuperación es el fomento de la capacidad de los ministerios competentes y de la sociedad civil. Tras decenios de educación limitada e interrumpida en el país, la capacitación de personal de contraparte es un paso importante para la instauración de un programa localizado. Como componente básico para un mayor traspaso de actividades y para la asunción de responsabilidades, el PMA ayudará a promover la capacidad del Gobierno para la planificación descentralizada, la inversión de recursos y la gestión de proyectos apoyados por el PMA.

Beneficiarios

29. Se prevé que el número anual de beneficiarios bajará de 1,6 millones en 2001 a 1,2 millones en 2003 gracias al mejoramiento gradual esperado en la situación alimentaria general del país. Estos progresos se deducen de las tendencias positivas del crecimiento económico, los avances constantes de la producción de alimentos y las estructuras comerciales y las mayores actividades del Gobierno y de los organismos de desarrollo. El número de necesitados de ayuda alimentaria se basa en las observaciones siguientes:

- El análisis de la FAO (Perfiles Nutricionales de Países) presentó a Camboya en 1999 con un suministro de energía alimentaria (SEA) per cápita de 1.979 kilocalorías, el más bajo de Asia oriental. Según el análisis de la FAO y el Ministerio de Agricultura el porcentaje de la población por debajo del nivel recomendado de SEA en 1990-92 era del 29%, mientras que en 1969-71 era sólo del 13%⁴. Las actuales cifras de producción agrícola revelan un aumento hasta los niveles anteriores a 1970. A partir de estos datos, el número de personas por debajo del SEA recomendado sería en 2000 aproximadamente de 1,6 millones.
- El análisis del PNUD y el Ministerio de Planificación a partir de una encuesta socioeconómica nacional revela que el 20% de las personas vivían en 1998 por debajo

⁴ FAO: ESN—Nutrition Country Profiles. Camboya, 1999.



de la línea de pobreza alimentaria⁵. En el supuesto optimista de un descenso del 5% como resultado del desarrollo económico, el 15% de la población nacional proyectada (que alcanzaría 12,6 millones en 2002), o sea 1,9 millones de personas, permanecerán por debajo de la línea de pobreza.

30. Para identificar los grupos de beneficiarios aspirantes a la asistencia del PMA, la oficina en el país de la dependencia de ACV, establecida en 1996, calcula constantemente la capacidad de resistencia de la población y los riesgos de inseguridad alimentaria. Estos cálculos se basan en una serie de indicadores como cifras de producción agrícola, tierras cultivadas, oportunidades de generación de ingresos, bienes de capital de individuos y comunidades, endeudamiento, migración, acceso a servicios básicos y mercados, seguridad personal y estrategias de resistencia. Para calibrar más exactamente los efectos de factores como sequía, deforestación y mala gestión de los recursos hídricos sobre la seguridad alimentaria, se ha dividido Camboya en zonas económico-alimentarias sobre la base de tipos de cobertura vegetal, estadísticas agrícolas y datos socioeconómicos. Dos de estas zonas —tierras bajas de secano y monte bajo o degradado— son prioritarias para el PMA.
31. Las actividades de la OPSR se concentran en grupos de comunas con inseguridad alimentaria crónica y comunas apenas salidas de un largo período de conflicto y aislamiento (zonas de reconciliación). Estas últimas requieren particular atención por su aislamiento social, la pobreza de su infraestructura y sus servicios y la presencia de minas terrestres. Actualmente el programa se orienta principalmente hacia las zonas rurales, pero se procurará identificar en zonas urbanas a grupos vulnerables como destinatarios de las intervenciones del PMA.
32. Aunque las actividades de APT son básicamente autoselectivas a nivel comunitario, intervenciones adicionales ayudarán en particular a familias e individuos vulnerables (p. ej. creación de estanques o huertos para hogares encabezados por mujeres, actividades especiales para ancianos, minusválidos, subocupados y ex combatientes desmovilizados, y posibilidades de actividad remunerada para campesinos sin tierras). Para seleccionar las intervenciones y los beneficiarios se contará con instituciones locales y otras estructuras sociales como organizaciones de mujeres y comités de pagoda.
33. La Base de Datos de Proyectos de 1999 del PMA confirma que casi el 50% de la fuerza de trabajo de las actividades de APT es femenina. Se está tratando de animar y ayudar a los más pobres (a menudo mujeres jóvenes cabezas de familia) a participar y beneficiarse equitativamente de la asistencia del PMA. Planes paralelos, como apoyo a cuidadoras de niños en lugares de trabajo del PMA, se están introduciendo también en esta OPSR.
34. La necesidad de alimentos y el número estimado de beneficiarios por componente se detallan en el cuadro siguiente:

| Alimentos necesarios | 2001 | | 2002 | | 2003 | | Total |
|------------------------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|----------------|
| | toneladas | % | toneladas | % | toneladas | % | |
| Generación de ingresos | 29 000 | 70 | 24 000 | 60 | 20 000 | 62 | 73 000 |
| Ayuda social | 9 300 | 23 | 12 750 | 32 | 11 000 | 34 | 33 050 |
| Preparación para emergencias | 3 000 | 7 | 3 000 | 8 | 1 500 | 5 | 7 500 |
| Total | 41 300 | 100 | 39 750 | 100 | 32 500 | 100 | 113 550 |

⁵ Ministry of Planning/UNDP Socio-Economic Survey of Cambodia, 1997.



| Beneficiarios | 2001 | 2002 | 2003 | Total |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Generación de ingresos | 1 350 000 | 1 120 000 | 930 000 | 3 400 000 |
| <i>Mujeres beneficiarias</i> | 675 000 | 560 000 | 465 000 | 1 700 000 |
| Ayuda social | 194 300 | 297 300 | 178 400 | 670 000 |
| <i>Mujeres beneficiarias</i> | 102 950 | 157 350 | 98 600 | 358 900 |
| Preparación para emergencias | 85 000 | 85 000 | 75 000 | 245 000 |
| <i>Mujeres beneficiarias</i> | 41 500 | 41 500 | 37 500 | 120 500 |
| Total | 1 629 300 | 1 502 300 | 1 183 400 | 4 315 000 |
| Total de mujeres beneficiarias | 819 450 | 758 850 | 601 100 | 2 179 400 |
| Porcentaje de mujeres beneficiarias | 50 | 51 | 51 | 51 |

35. La ración de APT consiste en arroz, pescado en lata, aceite vegetal reforzado con vitamina A y sal yodada. Cada beneficiario recibe un promedio de 20 kilogramos anuales en el sistema comunitario de alimentos por trabajo. Las raciones alimentarias tienen en cuenta el valor incentivador de los productos, su aceptabilidad y el aspecto autoselectivo de los proyectos comunitarios. La transferencia diaria de ingresos a los participantes mediante alimentos por trabajo se calcula entre 4.000 y 4.500 ríeles, que equivalen al jornal de un trabajador no especializado en zonas rurales. Las raciones para los programas de ayuda social se basan en las necesidades nutricionales y están concebidas como aporte básico de energía, proteínas y grasa. Los organismos coparticipantes del PMA en la ejecución contribuyen con algunos alimentos complementarios. La ración diaria media proporciona 1.920 kilocalorías de energía, 37 gramos de proteínas y 33 gramos de grasas.

Selección de actividades

36. La generación de ingresos y de empleo a partir de la ayuda alimentaria se realiza sobre todo mediante actividades de APT. Las actividades de **APT en el marco de la comunidad** persiguen cuatro fines de recuperación. El primero es subvenir a la necesidad inmediata de la población hambrienta de disponer de una “red de seguridad” alimentaria. Las actividades de la OPSR impulsarán las oportunidades de ingresos y empleo en grupos de comunas que padecen inseguridad alimentaria crónica y en zonas de reconciliación. El PMA apoyará también planes de crédito como bancos de arroz cuando se acrediten voluntad de trabajo y conocimientos, generalmente con el patrocinio de otros copartícipes en la ejecución. Se ofrecerán empleos de corta duración y de base alimentaria a las comunidades urbanas de ocupantes sin título, en las que abundan la indigencia y el subempleo crónico.
37. La segunda finalidad es aumentar el caudal de infraestructuras esenciales que contribuyen a acelerar el proceso de desarrollo rural. Mantener y mejorar las carreteras es esencial para la integración de mercados; el desarrollo de recursos hídricos (acequias, presas, canales) se traduce en una mayor producción e incluso la posibilidad de cosechas dobles; la horticultura y los viveros de peces diversifican las fuentes de ingresos; y los trabajos de saneamiento son una medida esencial para la salud. El PMA vinculará cada vez más las actividades de construcción mediante APT con la asistencia técnica de otros donantes.
38. Conforme a las recomendaciones de la evaluación técnica de APT en 1999, el PMA introducirá un acuerdo de mantenimiento de carreteras secundarias con las comunidades beneficiarias durante dos años para prolongar la duración de las carreteras de laterita construidas mediante APT. Las actividades de APT comunitarias en el marco de los



Departamentos provinciales de desarrollo rural (DPDR) del Ministerio de Desarrollo Rural realizarán gastos no alimentarios para materiales de construcción para drenaje y pavimentación de carreteras e instrumentos para la excavación y la construcción. El PMA ha firmado un Memorando de Entendimiento con el Fondo Social del Reino de Camboya, financiado por el Banco Mundial, para el suministro de materiales como tubos de alcantarilla, pontones y compuertas sin costo para el PMA.

39. La tercera finalidad es impulsar la participación y la planificación comunitarias. Durante el año 2000 el PMA ha colaborado estrechamente con el proceso gubernamental de descentralización *seila* en virtud del cual los Comités de desarrollo comunales (CDC) planifican el uso de los recursos del PMA y del Fondo de Desarrollo Local. Todos los recursos, en efectivo o alimentos, requieren una contribución local. En diálogo con el proceso *seila*, el PMA ha desarrollado un sistema en el que el CDC recauda una contribución local en forma de arroz palay que se usa para cubrir las necesidades alimentarias comprobadas por la comunidad.
40. La cuarta finalidad es la promoción de la reconciliación y la integración social de los soldados y los combatientes de la resistencia desmovilizados, de las antiguas PDI y de los regresados a sus hogares. El PMA estima que más del 40% de estas poblaciones han sido soldados durante los últimos diez años. La integración de grupos antes aislados y fuerzas de resistencia en el seno de la sociedad camboyana es pues de gran importancia para la paz, la estabilidad y el desarrollo futuro. La cohesión social es un objetivo primario según el proceso del MANUD.
41. Las actividades en el **sector social** servirán a grupos básicos de personas socialmente desfavorecidas en toda la nación, haciendo frente a crisis sociales y personales y promoviendo la capacidad humana por medio de la educación y la formación. Se seleccionarán organizaciones para el desarrollo con un buen historial y, si es posible, se dará prioridad a iniciativas en zonas básicas de acción del PMA. Las intervenciones se refieren a desarrollo de recursos humanos (educación básica, formación profesional, alfabetización de adultos y formación de personal docente), apoyo sanitario (asistencia a enfermos de tuberculosis y lepra en programas nacionales de tratamiento, educación en higiene de la reproducción y divulgación comunal) y asistencia social (apoyo a grupos vulnerables como niños de la calle, amputados que reciben asistencia en centros protéticos, huérfanos y otras personas vulnerables identificadas por el organismo coparticipante).
42. La finalidad primaria es remediar la indigencia específica de zonas urbanas y rurales resultante de la carencia de hogar, la enfermedad, la invalidez, la falta de acceso a la educación y a la atención sanitaria, o la violación de los derechos humanos. Para los copartícipes en la ejecución como las ONG, el Gobierno y los comités de comuna, el PMA ha establecido criterios de selección que dan preferencia a: i) mujeres y niños sin acceso a la educación ni a empleos regulares; ii) complementos nutricionales para los sometidos a un régimen estricto de salud (tuberculosis y lepra), las víctimas de situaciones particulares de indigencia (ocupantes de tugurios, niños de la calle, ancianos que viven solos) y de abusos (ex profesionales del sexo); iii) la vinculación del proyecto a otras actividades de recuperación (cuidado de niños para participantes en APT, reintegración familiar de niños antes dedicados a la prostitución); y iv) la calidad (acreditada por un sistema de informes) y la capacidad financiadora del organismo de ejecución.
43. Mediante un programa de extensión junto con el Ministerio de Asuntos de la Mujer y de los Veteranos y el Ministerio de Educación, así como con las ONG, el PMA proporcionará comidas diarias a los participantes en planes de enseñanza profesional y educación básica. En 2000, este subsector recibía el 14% de los alimentos del PMA asignados a ayuda social. El PMA prestará también apoyo a las propagadoras voluntarias del Programa de higiene de



la reproducción y divulgación comunal del Ministerio de Asuntos de la Mujer y de los Veteranos (con la asistencia del FNUAP), que llega a unas 170.000 mujeres cada año.

44. En la provincia de Takeo, el PMA se sumó en 1999 al Proyecto de mejoramiento de la calidad de la educación del Ministerio de Educación, Juventud y Deporte, apoyado por el Banco Mundial, con una iniciativa de alimentación escolar en beneficio de 64 escuelas primarias de la provincia. Dando a los alumnos una comida diaria (desayuno) aumenta la afluencia de niños y niñas a la escuela, así como su permanencia y sus resultados. Todos los costos de distribución de las comidas, aparte de las raciones facilitadas por el PMA, corren por cuenta de la comunidad. La evaluación de mitad de período de la OPSR y la ulterior misión de apreciación PMA/UNESCO recomendaron que esta iniciativa continuara en escuelas rurales en las que se disponga de aportaciones adicionales del Proyecto de mejoramiento de la calidad de la educación del Ministerio de Educación, Juventud y Deportes o de otros programas de educación primaria, sanidad y apoyo a la comunidad, para impulsar la acción del Gobierno para la reconstrucción por la comunidad del sistema de educación básica. Se prevé que estos programas orientarán el desarrollo futuro de estrategias nacionales de “educación para todos” por la que apuesta el Gobierno. Deberá evaluarse el experimento antes de transferir las actividades de alimentación escolar a un proyecto separado.
45. Continuará el apoyo del PMA al Programa Nacional Antituberculoso del *Centre National pour la Tuberculose* (CENAT) dependiente del Ministerio de Sanidad, en cooperación con la OMS y con la asistencia técnica del Organismo Japonés de Cooperación Internacional. La tuberculosis sigue siendo una grave amenaza para la salud en Camboya, con una frecuencia estimada de 300 casos por 100.000, la más alta en Asia sudoriental. Los alimentos del PMA al mismo tiempo como complemento nutricional y como incentivo para completar el tratamiento. Según la OMS y el Ministerio de Sanidad, se curan el 92% de los beneficiarios de la ayuda alimentaria.
46. La alimentación a personas vulnerables beneficiará a mujeres víctimas de la violencia doméstica, niños que trabajan en basureros urbanos, familias sin techo acogidas en refugios temporales, clientes de centros de tránsito y de crisis, mujeres rescatadas o huidas de la prostitución y otros. La gama de actividades comprende acogida, asesoramiento, educación y formación profesional. El PMA prestará también asistencia temporal a jóvenes reintegrados en sus familias.
47. El tercer objetivo consiste en el apoyo a los planes nacionales de **preparación y respuesta a casos de emergencia**. Las actividades incluyen: i) respuesta rápida a necesidades comprobadas de ayuda alimentaria; y ii) ayuda al Gobierno para que facilite información inmediata y directa sobre catástrofes a todos los organismos de asistencia. El PMA forma parte de dos órganos competentes: el Comité Nacional de Gestión de Catástrofes y el Grupo de Respuesta a Emergencias, integrado por la Cruz Roja de Camboya, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG.
48. El ejercicio de desmovilización de las Reales Fuerzas Armadas de Camboya, coordinado con asistencia del Banco Mundial y en el que participan varios donantes bilaterales y multilaterales, se inició en 2000. En función del nivel de financiación complementaria de donantes, el PMA considerará si seguirá contribuyendo a los lotes para soldados desmovilizados. Inmediatamente después de su desmovilización, 30.000 ex soldados — entre ellos grupos especiales como enfermos crónicos o combatientes ancianos y discapacitados— recibirán raciones de despedida. Tras su desmovilización, los soldados reasentados y sus familias se beneficiarán de programas regulares del PMA en sus aldeas si es necesario.



49. Para subvenir eficaz e inmediatamente a las necesidades de los hambrientos y defender sus derechos, habrá que desarrollar una **estrategia de defensa de los menesterosos** (cuarto objetivo). Para ello el personal y los copartícipes deben estar más mentalizados y tener una mejor formación respecto al ejercicio sin discriminación de los derechos a la alimentación, los recursos productivos, la educación, la igualdad entre sexos y el desarrollo participativo. La primera fase será definir un marco político compatible con el programa del PMA para Camboya: una declaración sobre el cometido basada en las ideas sobre seguridad alimentaria de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, así como en los Compromisos del PMA relativos a la mujer. Tal marco se difundirá junto con los más amplios conocimientos sobre selección de destinatarios vulnerables. Se pedirá a los copartícipes en la ejecución que asuman y promuevan activamente criterios transparentes basados en ese marco. El PMA colaborará también estrechamente con las autoridades públicas para incorporar y consolidar estos principios en todos los niveles.
50. Muchos proyectos de recuperación del PMA conciernen no sólo a intervenciones alimentarias a corto plazo sino también a la creación de bienes de capital a más largo plazo. La cuestión de los derechos y el acceso a la tierra, los bosques, la pesca, los servicios educativos y sanitarios y la vivienda duradera es un factor importante para que la sociedad sea dueña de sus destinos. Para ello, el PMA recabará aportaciones financieras y personales de las comunidades beneficiarias y de las autoridades públicas de distrito o provincia. Finalmente, la efectividad de la labor en favor de la seguridad alimentaria dependerá de la mayor coordinación y el intercambio de información entre organismos de las Naciones Unidas para constituir una “plataforma común” sobre seguridad alimentaria.
51. El PMA se propone convocar una conferencia nacional sobre Ayuda y Seguridad Alimentarias con objeto de trazar un programa nacional para el conjunto del proceso de recuperación y formular una estrategia correspondiente de defensa social que incluya, entre otras cosas, un marco programático, unas ideas básicas sobre vulnerabilidad y coparticipaciones, y que trate del traspaso de actividades a los interesados. Otras actividades importantes son el seguimiento de las resoluciones sobre acciones a nivel nacional, comunal y familiar del Primer Seminario Nacional sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición, así como las aportaciones a las consultas regulares entre donantes y Gobierno, en las que el PMA ostenta la presidencia del Grupo de Trabajo sobre Seguridad Alimentaria. El PMA participó y contribuyó a la primera Conferencia Nacional sobre la Mujer y el Desarrollo en Camboya en 1999.
52. Finalmente, el quinto objetivo es la **creación de capacidad**. Estimular la capacidad de los ministerios competentes y de la sociedad civil en Camboya es el pilar central de una sólida estrategia de recuperación (véanse las subsecciones sobre componentes básicos del programa y fomento de la capacidad). Se está preparando un plan de formación basado en un amplio inventario de especialidades y una estimación de necesidades de personal de contraparte y local, que tratará de la mejor gestión de proyectos, enfoques participativos y planificación estratégica.
53. La dependencia de ACV continuará su serie de cursillos y talleres de formación con siete ministerios de contraparte sobre análisis de la seguridad alimentaria, sistema de información geográfica (SIG), cartografía y análisis estadístico, con miras a traspasar la gestión (y el instrumental) de estas funciones antes del final del trienio de la OPSR.

Mecanismo de aprobación de actividades

54. **Actividades de APT:** Cada lista de comunas beneficiarias es discutida y aprobada con los ministerios competentes por medio del Comité Provincial de Desarrollo Rural y se informa a cada comunidad sobre su asignación anual de alimentos. Cuando existe un CDC,



se sigue el proceso *seila* o una planificación similar; cuando no se ha creado aún un CDC, se constituye un comité del proyecto. Los comités calculan las necesidades y planifican la asignación con la comunidad. Las directrices señalan las raciones alimentarias máximas. Para carreteras, canales y viveros de peces se calculan normas de trabajo según el volumen de tierra removida; para otros proyectos (como construcción, desbroce de tierras, horticultura y plantación de árboles) se establecen normas específicas. La actividad diaria es supervisada por la comunidad. Inspectores del PMA visitan regularmente el lugar para comprobar las obras y su calidad. Terminadas las obras, los dirigentes de la comunidad y los copartícipes en la ejecución constatan el resultado final, que es también objeto de una comprobación independiente por personal del PMA.

55. **Actividades de ayuda social:** Con una asignación alimentaria del PMA por provincia y año, se establecerá un “Fondo Alimentario” al que podrán recurrir los copartícipes en la ejecución. Las solicitudes presentadas al Fondo se atenderán según criterios específicos relativos a los beneficiarios y a las estrategias de ejecución. Los copartícipes en la ejecución firmarán un acuerdo anual, con revisiones trimestrales si es necesario. Para estimular a órganos sin experiencia como los nuevos CDC a que presenten solicitudes, los funcionarios del PMA sobre el terreno promoverán activamente el Fondo y diversas opciones de proyectos.

Disposiciones institucionales y selección de organismos coparticipantes

56. Aparte del DPDR del Ministerio de Desarrollo Rural, que es el principal organismo técnico coparticipante del PMA en la ejecución de actividades de APT, el PMA cooperará con otros ministerios y con sus departamentos provinciales. Por ejemplo, en 16 provincias el Ministerio de Asuntos de la Mujer y de los Veteranos será el organismo de contraparte para actividades de “La mujer en el desarrollo” consistentes en formación profesional, jurídica y sanitaria, alfabetización y educación extraescolar de la mujer (con asistencia del UNICEF) y las correspondientes guarderías infantiles y centros de asistencia diurna. El ministerio será consultado también respecto a nuevas actividades en el marco de la política de fomento del desarrollo en favor de niñas y mujeres desvalidas. El Ministerio de Educación, Juventud y Deportes es el organismo de contraparte para iniciativas de educación básica.
57. El proceso *seila* ha sido adoptado por el Gobierno como política nacional para la planificación del desarrollo rural y tiene que ampliarse. El modelo fue desarrollado en un programa de desarrollo rural y planificación financiado por la Oficina de Servicios para Proyectos del PNUD y conocido antes con el acrónimo CARERE. La descentralización está en marcha y dará más fuerza al proceso *seila*. El Gobierno se propone convocar elecciones en las comunas en 2001 y promulgar una ley de administración de comunas que creará Consejos de Comuna con autoridad para hacer recaudaciones, recibir fondos y dirigir el desarrollo local. Los CDC establecen ya un plan que determina las necesidades y los recursos y fija las contribuciones locales para iniciativas de desarrollo sostenible en su circunscripción. El Plan de Desarrollo Comunal se integra entonces en el Plan de Desarrollo Provincial, autorizado por el Comité Provincial de Desarrollo Rural. El PMA y sus copartícipes trabajarán cada vez más a través de estas estructuras para identificar proyectos participativos que requieran ayudas alimentarias. Desde agosto de 1999 el PMA ha suministrado lotes alimentarios a los CDC de cuatro provincias del noroeste, que serán administrados por los propios comités siguiendo el modelo *seila*. En 2000 habrá una evaluación conjunta PMA/PNUD/Gobierno de la colaboración del PMA con *seila* antes de su ampliación de 7 a 12 provincias.
58. El PMA contará, en lo posible, con aportaciones administrativas, técnicas y financieras de copartícipes en el proyecto con financiación separada. Se han firmado sendos



Memorandos de Entendimiento para establecer una estrecha cooperación tripartita entre el Ministerio de Desarrollo Rural, el *Kreditanstalt für Wiederaufbau* y el PMA en el Proyecto de mejoramiento de carreteras terciarias y para el Fondo Social del Reino de Camboya financiado por el Banco Mundial. Otros copartícipes serán los que dirigen varios grandes programas de desarrollo rural integrado, como Acción comunitaria en pro de los derechos de los niños, a cargo del UNICEF en cinco provincias; el Programa de apoyo al sector agrícola en Camboya, a cargo de la Unión Europea en seis provincias centrales y orientales; los proyectos de la GTZ para la seguridad alimentaria y el desarrollo provincial integrados, con apoyo del FIDA en dos provincias; la rehabilitación del plan de regadíos con apoyo del Banco Asiático de Desarrollo en Stung Chhinit; y las ONG coparticipantes en el programa para el desarrollo en dos provincias.

59. A principios del año 2000, el PMA trabajaba con más de 100 ONG camboyanas e internacionales, sobre todo contribuyendo a actividades de ayuda social. La mayoría de los programas de estas organizaciones utilizan sólo cantidades muy pequeñas de ayuda alimentaria. Varios programas importantes se realizan con algunas ONG que tienen un Memorandum de Entendimiento internacional con el PMA, entre ellas CARE, la Federación Luterana Mundial, la Agencia Adventista de Desarrollo y Socorro y *World Vision International*. En esta OPSR, el PMA seguirá colaborando con las ONG oficialmente reconocidas por los ministerios correspondientes y que garanticen la gestión, la supervisión y el apoyo financiero complementarios. Se seguirá cultivando la cooperación directa con los ministerios competentes.

Creación de capacidad

60. La creación de capacidad como objetivo general tiende a mejorar las aptitudes para facilitar la transferencia de responsabilidades. Se ha establecido un amplio inventario de especialidades y una evaluación de las necesidades de formación de personal del PMA y de contraparte para reforzar las operaciones del PMA. Sobre esta base, se trazará un cuadro para la formación de personal, la selección de los aspirantes y las materias apropiadas de enseñanza (véase la subsección sobre componentes básicos del programa). Con su capacidad administrativa, técnica y financiera históricamente limitada, los ministerios correspondientes —en particular el Ministerio de Desarrollo Rural a nivel nacional y sus DPDR— seguirán necesitando un apoyo sustancial para retener personal de contraparte competente. Un total de 106 funcionarios del ministerio están actualmente asignados como contraparte del programa del PMA a nivel provincial y reciben formación y complementos salariales por sus funciones de supervisión y evaluación. El PMA estimulará la transferencia de personal de otros ministerios, como el Ministerio de Asuntos de la Mujer y de los Veteranos y el Ministerio de Educación, Juventud y Deportes, para que asuma mayores responsabilidades en las provincias.
61. Nueve suboficinas del PMA que actúan en 24 provincias o municipios tienen un personal totalmente nacional (con un promedio de cinco personas por oficina). Entre 1997 y 2000, el porcentaje de personal femenino sobre el terreno de la oficina del PMA en el país ascendió del 15,7% al 37%, siendo el objetivo a largo plazo la paridad para el personal nacional, según consta en el Plan de Acción sobre Condición de la Mujer de la oficina en el país.

Disposiciones logísticas

62. Se ha establecido una red de 13 almacenes para todo el país. El PMA tiene actualmente capacidad para transportar productos del puerto al punto de entrega central (PEC) por carretera o ferrocarril; del PEC al punto de entrega en el interior del país (PEIP) por



carretera, ferrocarril y vía fluvial; y del PEIP al punto de distribución final (PDF) por carretera. La oficina del PMA en el país tiene un oficial logístico internacional y seis funcionarios nacionales en la dependencia encargada de dirigir todos los movimientos de productos, los informes correspondientes y las compras locales. El transporte secundario (PEIP-PDF) se hará a través del creciente sector de transporte comercial camboyano. Los alimentos llegarán a unos 650 PDF desde el PEC y los PEIP. Las asignaciones alimentarias de ayuda social se entregarán normalmente cada trimestre.

63. Las adquisiciones locales propuestas desde 2001 se calculan en 12.000 toneladas de arroz y 335 toneladas de sal yodada al año, a base del apoyo de donantes. Los efectos sobre la economía local serán positivos, y se economizará mucho en los costos de transporte internacional y manipulación.
64. El PMA impartirá formación regular al personal de almacenes logísticos sobre gestión de almacenes y productos, incluido el tratamiento de pérdidas post-c.i.f. (costo, seguro y flete). Se perfeccionarán y adoptarán formularios y procedimientos normalizados de presentación de informes.
65. Hasta la fecha, el Gobierno no ha sido capaz de contribuir a los costos de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) de los productos. No obstante, el PMA está negociando la exención de los costos de almacenamiento y gestión en el puerto. Se iniciarán también negociaciones para pedir al Gobierno que acceda a facilitar al PMA el uso gratuito de sus propios almacenes.

Seguimiento y evaluación

66. El actual sistema de seguimiento del PMA se refiere básicamente al proceso: insumos, productos y bases de datos cuantitativos que siguen la pista a las raciones alimentarias, los participantes y los beneficiarios. A fines de 1999 se analizaron los datos básicos de tres amplias encuestas, que se utilizaron para definir objetivos. Afinando y completando tales datos, la ampliación de la OPSR prestará más atención a la medida de los efectos de los proyectos a corto y a largo plazo y a la mayor o menor precisión con que pueden medirse los resultados.
67. En el marco de la OPSR, por medio de los datos básicos disponibles y de dispositivos de seguimiento mejorados, se comprobarán y cuantificarán los resultados utilizando las siguientes fuentes de información:
 - una base de datos de proyectos, con informes regulares consolidados para observar los progresos del programa, en especial el suministro de raciones alimentarias, el número de participantes y beneficiarios, el tratamiento equitativo a uno y otro sexo, la construcción de infraestructuras, las coordenadas cartográficas y el origen de los alimentos por donantes;
 - dos encuestas básicas detalladas y una encuesta sobre condición de la mujer, realizadas en 1998 y 1999, útiles para comprobar la situación actual de las poblaciones destinatarias de la ayuda y las variables de vulnerabilidad, inseguridad alimentaria, perfil de beneficiarios y participación en el programa;
 - evaluaciones de la vulnerabilidad en las comunas y varias encuestas especiales sobre cuestiones que van de los análisis de tráfico en carreteras construidas mediante APT a las condiciones diversas en los distritos de reconciliación;
 - un estudio técnico anual de la calidad de las infraestructuras construidas mediante alimentos por trabajo;



- un estudio de la seguridad alimentaria y antropométrico iniciado como proyecto gubernamental en 2000, combinando datos de zonas de proyectos del PMA, zonas de proyectos del UNICEF y una serie de datos secundarios del Censo Nacional de 1998, evaluaciones bienales de cosechas, encuestas sobre uso de la tierra, la encuesta de salud demográfica, el Sistema de información sobre gestión de la educación y la encuesta nacional de micronutrientes; y
 - varias encuestas socioeconómicas para observar los cambios en el tiempo y para evaluar la vulnerabilidad. Esta iniciativa incluye la presentación de informes mensuales y se lleva a cabo con centros de coordinación instruidos por el PMA y la OMS en siete ministerios.
68. Se ha adquirido mucha experiencia institucional en el acopio, la gestión y el análisis de datos. Se realizarán estudios complementarios de las encuestas básicas en 2001 y se emprenderán encuestas periódicas sobre efectos advertidos, satisfacción de los beneficiarios y producción de bienes de capital.
69. Se han elaborado indicadores sencillos y mensurables para calibrar los efectos a corto plazo (superación de escaseces estacionales, el bache del hambre) y a largo plazo en forma de seguridad alimentaria sostenida. Estos indicadores consistirán en uso de las raciones alimentarias (y su nivel conveniente), cambio en los mecanismos de defensa y uso de bienes de capital producidos (como carreteras o sistemas de riego). el PMA ejecutó más de 2.400 actividades separadas de APT durante 1999, entre ellas 1.000 de reparación o construcción de carreteras. Se ha establecido una base de datos separada para medir el uso de carreteras en cantidades transportadas antes y después de su construcción. Los proyectos de APT se localizan además geográficamente con coordenadas del SIG. Las actividades de ayuda social requerirán un conjunto aparte de indicadores que reflejen objetivos complementarios (p. ej. mejor salud, educación). Para el pequeño componente urbano nuevo de la OPSR se establecerán indicadores específicos. Algunos temas comunes (equidad entre sexos, creación de capacidad) adquirirán mayor importancia en los sistemas de seguimiento.
70. La oficina del PMA en el país ha preparado un plan de seguimiento y evaluación (SyE) que esboza indicadores pertinentes y objetivos cuantitativos, planes y metodologías de estudio, un sólido marco conceptual para el análisis de datos y responsabilidades específicas del personal. Se proseguirá este esfuerzo para desarrollar un sistema completo de SyE de conjunto con indicadores de objetivos, formación y seguimiento regular.
71. La medida del éxito del empeño de integración de la mujer en los proyectos apoyados por el PMA continuará suscitando interés. Cuando las encuestas básicas ofrecen información sanitaria, nutricional y socioeconómica detallada sobre mujeres y niños, el Proyecto de Investigación del PMA sobre Condición de la Mujer examina los efectos específicos de las actividades “alimentos por trabajo” sobre los hogares encabezados por mujeres. Se prevén encuestas complementarias en el marco de la OPSR.

Medidas de seguridad

72. Aunque los acuerdos entre el Gobierno y los antiguos mandos de los jemereros rojos han eliminado virtualmente la actividad militar en el país, persisten incidentes aislados de bandidaje en algunas provincias. El gran número de subempleados y la reducción del número de funcionarios y de las fuerzas armadas puede llevar a un aumento de la pequeña delincuencia, especialmente en las zonas urbanas.
73. Mientras tanto, casi todas las partes de Camboya están ahora abiertas a los viajes del personal del PMA. Al permanecer Camboya en la Fase Uno de Seguridad, lo que supone



permisos de viaje, los organismos de las Naciones Unidas comparten el costo de la Dependencia de Seguridad y Comunicaciones de las Naciones Unidas. Mediante una contribución de 30.000 dólares EE UU anuales (de un total de 360.000 dólares EE UU), el PMA dispone de una amplia red de radiocomunicaciones y se beneficia de la coordinación general de la seguridad.

Estrategia de salida

74. La ampliación por tres años de la OPSR 6038.01 se integra en el ciclo de programación de los organismos de las Naciones Unidas. Abarca los tres primeros años del ciclo quinquenal del MANUD, que lleva también al PMA a adaptarse al segundo Plan Quinquenal de Desarrollo Socioeconómico del Gobierno (2001-2005).
75. Una estrategia de salida para el PMA supondrá avances en la autogestión del proyecto y algunas responsabilidades financieras en correspondencia con una mayor autonomía, particularmente en la administración local. Al empezar la aplicación del Programa del Gobierno para la Reforma Administrativa (reducción del funcionariado) y del Programa de Desmovilización, deberían utilizarse los fondos de aquellos salarios para aumentar los salarios de los funcionarios de plena dedicación. Se acelerará la formación de Consejos de Comuna electivos como unidades administrativas de gobierno con poderes en materia tributaria; esto, junto con los impuestos de mercado y sobre la propiedad territorial, debería generar ingresos para el desarrollo, lo que permitirá reducir proporcionalmente los fondos de donantes para carreteras y otras infraestructuras. El PMA observará los progresos en cada uno de estos sectores y exigirá mayores contribuciones de la administración local y/o nacional a los proyectos emprendidos.

Provisiones para contingencias

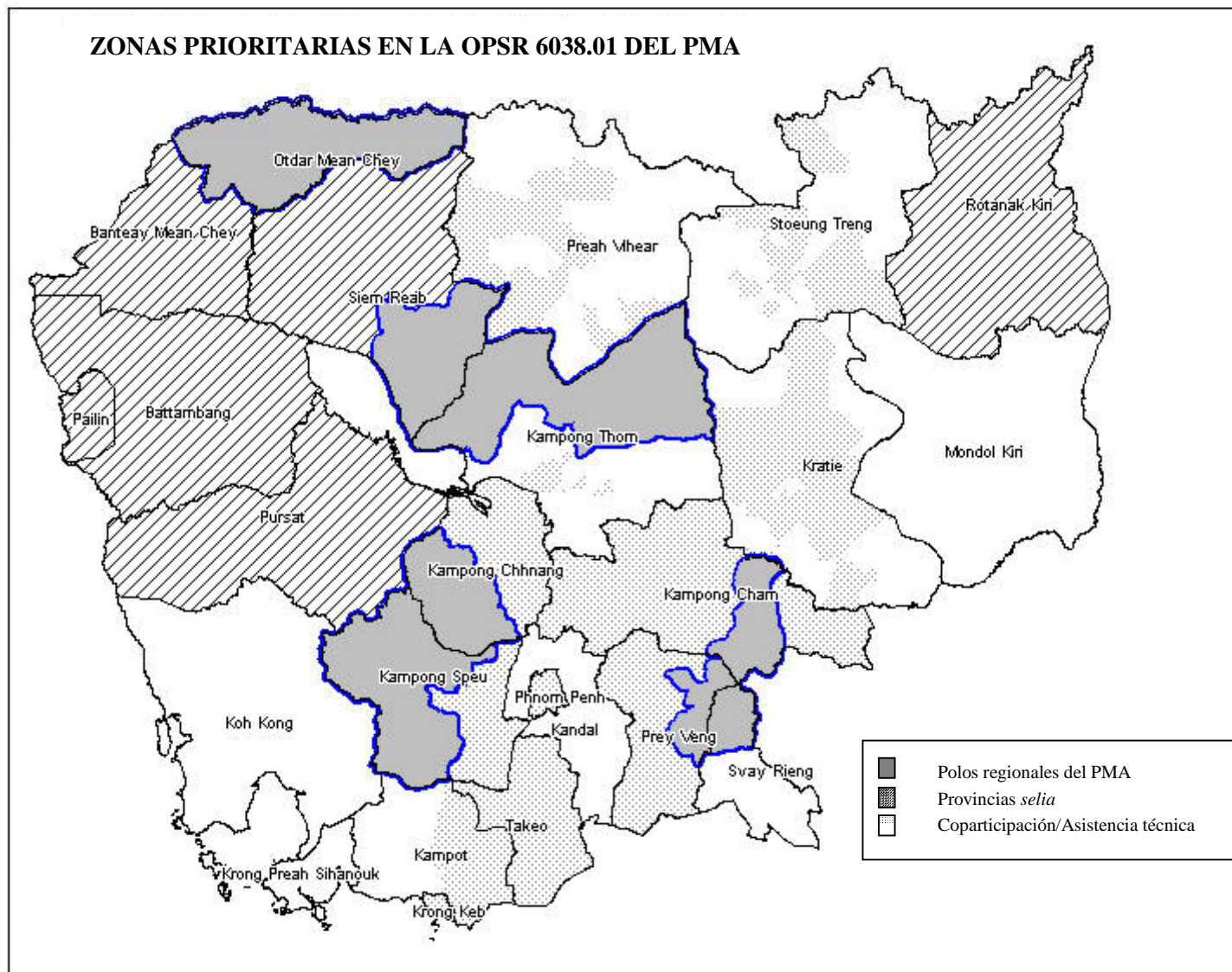
76. Se mantendrá en la OPSR un fondo de contingencias de 1.500 toneladas anuales para respuesta rápida en operaciones urgentes de socorro a corto plazo. En caso de urgencia nacional, este fondo permitirá una respuesta inicial en espera de la aprobación de una operación de urgencia.

RECOMENDACIÓN DE LA DIRECTORA EJECUTIVA

77. Se recomienda a la Junta Ejecutiva que apruebe la OPSR con el presupuesto presentado en los Anexos II y III.



ANEXO I



Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, por parte del Programa Mundial de Alimentos (PMA), juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ANEXO II

| DESGLOSE DE LOS COSTOS DEL PROYECTO | | | |
|---|-------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| | Cantidad (toneladas) | Costo por tonelada (dólares) | Valor total (dólares) |
| COSTOS PARA EL PMA | | | |
| A. Costos operacionales directos | | | |
| Productos ¹ | | | |
| – Arroz | 100 797 | 207,00 | 20 873 667 |
| – Pescado | 5 790 | 2 050 | 11 869 500 |
| – Aceite vegetal | 5 580 | 550,00 | 3 069 000 |
| – Sal | 1 383 | 130,00 | 179 790 |
| Total de productos | 113 550 | 316,97 | 35 991 957 |
| Transporte externo | | 31,32 | 3 512 970 |
| – Transporte terrestre | | | |
| – TIAM | | 58,00 | 6 585 900 |
| Total de TTAM | | 58,00 | 6 585 900 |
| Otros costos operacionales directos | | 15,24 | 1 730 535 |
| Total parcial de costos operacionales directos | | | 47 821 362 |
| B. Costos de apoyo directo | | | |
| Total parcial de los costos de apoyo directo | | 55,14 | 6 261 620 |
| Total de los costos directos | | | |
| C. Costos de apoyo indirecto (7,8% del total de costos directos) | | | |
| Total parcial de los costos de apoyo indirecto | | | 4 218 473 |
| COSTOS TOTALES PARA EL PMA | | | 58 300 357 |

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



ANEXO III

NECESIDADES DE APOYO DIRECTO (dólares)

Gastos de personal

| | |
|---------------------------------------|--------------|
| Internacional | 1 511 |
| Voluntarios de las Naciones Unidas | 145 000 |
| Consultores internacionales y ASE | 56 500 |
| Funcionarios profesionales nacionales | 342 000 |
| Personal local y temporero | 1 728 |
| Total parcial | 3 783 |

Servicios de apoyo técnico y capacitación

| | |
|---------------------------------------|----------------|
| Preparación de proyectos | 33 750 |
| Servicios de asesoramiento técnico | 332 250 |
| Seguimiento y evaluación de proyectos | 276 830 |
| Capacitación | 36 900 |
| Total parcial | 679 730 |

Viajes y dietas

| | |
|----------------------|----------------|
| No especificados | 82 770 |
| En el país | 396 550 |
| Total parcial | 479 320 |

Gastos de oficina

| | |
|--|----------------|
| Alquiler de locales | 304 150 |
| Servicios públicos | 104 715 |
| Comunicaciones | 184 075 |
| Material de oficina | 107 835 |
| Reparación y mantenimiento de equipos | 18 815 |
| Servicios conjuntos de las Naciones Unidas | 59 860 |
| Total parcial | 779 451 |

Vehículos

| | |
|-----------------------------|----------------|
| Combustible y mantenimiento | 255 385 |
| Total parcial | 255 385 |

Equipos

| | |
|--------------------------------|----------------|
| Equipo de comunicaciones | 35 130 |
| Equipo de computadoras | 54 400 |
| Mobiliario y equipo de oficina | 33 045 |
| Total parcial | 122 574 |

Otros

| | |
|--|----------------|
| Promoción y publicidad | 10 500 |
| Seguridad (UNSECOORD y costos de personal) | 121 660 |
| Imprevistos | 30 000 |
| Total parcial | 162 160 |

TOTAL DE COSTOS DE APOYO DIRECTO**6 261**

SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

| | |
|--------|--|
| ACV | Análisis y cartografía de la vulnerabilidad |
| APT | Alimentos por trabajo |
| CDC | Comité de desarrollo comunal |
| DPDR | Departamento provincial de desarrollo rural |
| FNUAP | Fondo de Población de las Naciones Unidas |
| GTZ | Sociedad Alemana de Cooperación Técnica |
| MANUD | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PDF | Punto de distribución final |
| PDI | Persona desplazada en el interior de su propio país |
| PEC | Punto de entrega central |
| PEIP | Punto de entrega en el interior del país |
| SEA | Suministro de energía alimentaria |
| SyE | Seguimiento y evaluación |
| TTAM | Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación |
| OPSR | Operación prolongada de socorro y recuperación |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| TIAM | Transporte interno, almacenamiento y manipulación |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| FIDA | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONG | Organización no gubernamental |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |

