

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 13 - 14 de mayo de 1999

PROGRAMAS EN LOS PAÍSES

Tema 4 del programa



Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/99/4

13 abril 1999

ORIGINAL: INGLÉS

PROGRAMA EN EL PAÍS—UGANDA (1999–2004)

RESUMEN

Pese a los recursos de que dispone y a su enorme desarrollo económico, según el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD para 1998 Uganda ocupa el 160º lugar entre 174 por su índice de desarrollo humano (IDH) y es uno de los más empobrecidos entre los países menos adelantados (MA). Considerada mucho tiempo como el “granero” potencial de la región de los Grandes Lagos, Uganda carece actualmente de infraestructura y de salidas a los mercados para explotar a fondo este potencial. El 46 por ciento de sus habitantes vive por debajo del umbral de pobreza y no puede producir alimentos suficientes para cubrir las necesidades mínimas ni crear una demanda efectiva de mercado. La esperanza de vida es sólo de 42,6 años. El producto interior bruto (PIB) anual per cápita real es 283 dólares EE.UU. El Índice Global de Seguridad Alimentaria Familiar de la FAO para Uganda es 76,4 por ciento.

Complican las enormes dificultades sociales del país las frecuentes incursiones de rebeldes y la pandemia de VIH/SIDA que han matado o desplazado a dos millones de personas (10 por ciento de la población), dejando más de 1,3 millones de niños huérfanos. Los índices de fecundidad y de dependencia de Uganda son el tercero y el segundo mayores del mundo, con el resultado de una salud muy mala de madres e hijos y una baja escolaridad. Tras los indicadores nacionales se ocultan notables disparidades regionales en pobreza y desarrollo humano, estando el IDH de 0,180 en el norte de Uganda un 90 por ciento por debajo del nivel de desarrollo del país.

El programa en el país (PP) propuesto para Uganda abarca el quinquenio 1999-2004 y su objeto es apoyar el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP) que el Gobierno ha adoptado en lugar de la Nota sobre la estrategia del país (NEP). El PP deriva del Perfil de la estrategia en el país (PEP) examinado por la Junta Ejecutiva en su tercer período de sesiones ordinario de 1998. Para lograr el mayor efecto, el programa propuesto apunta *demográficamente* a los más pobres de los pobres, concentra los recursos *geográficamente* en las zonas más empobrecidas del norte y el suroeste de Uganda, y se orienta *sectorialmente* hacia los tres sectores prioritarios de educación (70 por ciento), seguridad alimentaria (26 por ciento) y capacitación profesional (4 por ciento).

Se presta la debida atención a las mujeres, las adolescentes y los niños que se beneficiarán del 70 por ciento de los recursos del programa en el país. Los componentes de agricultura, alfabetización de adultos y alimentación escolar se han concebido específicamente en función de las necesidades de mujeres y niñas, que van muy por detrás de la población masculina prácticamente en todos los indicadores objetivos de bienestar humano. El programa propuesto dará también a los niños de la calle la oportunidad de adquirir habilidades rentables y progresar más allá de su existencia sin sentido.

Durante un quinquenio, el programa en el país requerirá 35 770 toneladas de alimentos que significan 20,1 millones de dólares en costos operacionales directos. Esto supone una reducción del 30 por ciento en las necesidades de recursos proyectadas en el PEP.

La Directora Ejecutiva recomienda a la Junta que apruebe el programa en el país por unos costos operacionales totales para el PMA de unos 20,1 millones de dólares. Los costos de apoyo directo (CAD) correspondientes se calculan en 1,9 millones de dólares; los costos de apoyo indirecto se calcularán sobre la base de la tasa estándar determinada por la Junta Ejecutiva. Además, si se dispusiera de recursos adicionales para actividades de desarrollo, podrían realizarse actividades complementarias previstas en este programa por un costo estimado de unos 8,97 millones de dólares para costos operacionales directos y 1,02 millones para costos de apoyo directo. La contribución del Gobierno a este programa se calcula en 939 743 dólares.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

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

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

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

Coordinador de Programas: T. Pakkala tel.: 066513-2371

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



LISTA DE ACRÓNIMOS UTILIZADOS EN EL DOCUMENTO

AAH	Action Afrika Hilfe
ABEK	Enseñanza básica alternativa en Karamoja
ACDI	Desarrollo Internacional de Cooperativas Agrícolas
ACF	Action contre la faim
ACORD	Agencia para la Cooperación en Investigación y Desarrollo
ACV	Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad
ADRA	Agencia Adventista de Desarrollo y Socorro
AFEFM	Asociación de Formación y Empleo con Fines Múltiples
ALITE	Equipo reforzado de intervención logística en situaciones de urgencia
APT	Alimentos por trabajo
BPED	British Partnership for Enterprise Development
CAD	Costos de apoyo directo
CCA	Evaluación común para los países
CCIMI	Comités Cívico-Militares
CE	Carta de Entendimiento
CI	Comité interministerial
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CLEP	Comité Local de Examen del Programa
COD	Costos operacionales directos
CRD	Comisionado Residente de Distrito
CRS	Servicios Católicos de Socorro
DANIDA	Organismo Danés de Desarrollo Internacional
DFMS	Sistema de correo electrónico sobre el terreno
DGA/PAC	Distribución general de alimentos/Programas de alimentación complementaria
EAN	Estrategia Alimentaria Nacional
EFSR	Reserva de Emergencia para la Seguridad Alimentaria
EFSRA	Administración de la Reserva de Emergencia para la Seguridad Alimentaria
FACTS	Sistema de seguimiento de productos de ayuda alimentaria
FEWS	Sistema de alerta temprana en caso de hambruna
FLM	Federación Luterana Mundial
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FSU	Unidad de Seguridad Alimentaria
GC	Grupo Consultivo
GTZ	Organismo Alemán de Cooperación Técnica
HSU	Unidad de Servicio Humanitario
ICR	International Care and Relief
IDEA	Inversión en Desarrollo de las Exportaciones Agrícolas
IGSAF	Índice Global de Seguridad Alimentaria Familiar
IDH	Índice de desarrollo humano



LAN	Red de área local
MA	País menos adelantado
MDPR	Ministerio de Preparación para Catástrofes y Refugiados
MLSA	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
MMS	Mezcla de maíz y soja
MOA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
MOE	Ministerio de Educación
MOGCD	Ministerio de Género y Desarrollo de la Comunidad
MOW	Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones
NEP	Nota sobre la estrategia del país
OACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PAEP	Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza
PCL	Presidente de comité local
PDF	Punto de distribución final
PDSC	Programa de Desarrollo del Sector de Carreteras
PEIP	Punto de entrega en el interior del país
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PIB	Producto Interior Bruto
PP	Programa en el país
PRE	Programa de Recuperación Económica
PRNU	Proyecto de Reconstrucción del Norte de Uganda
SCBC	Sistema de Comercio de Base Comunitaria
SVI	Cooperación de los Países Bajos para el Desarrollo
SyE	Seguimiento y Evaluación
TIAM	Transporte interno, almacenamiento y manipulación
TSU	Unidad de Apoyo Técnico
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDMT	Grupo de las Naciones Unidas encargado de la gestión de las actividades de socorro en caso de desastre
UPE	Universalización de la enseñanza primaria
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas



ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA: LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA, EL HAMBRE Y LA POBREZA

1. El programa en el país (PP) para Uganda es el programa de actividades de desarrollo del PMA en el país para el quinquenio de mediados de 1999 a mediados de 2004. Su objeto es apoyar las políticas económicas y sociales del Gobierno de Uganda definidas en el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP) de julio de 1997. El PP está en consonancia con el PAEP, que se formuló con plena participación del PMA y de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas en cooperación con todos los interlocutores pertinentes fuera de las Naciones Unidas.
2. El PP está también en conformidad con las políticas y el mandato del PMA. Se inspira en la orientación general del programa esbozada en el perfil de la estrategia en el país (PEP) para Uganda (WFP/EB/98/6/4) y tiene debidamente en cuenta las observaciones de la Junta Ejecutiva sobre ese documento. El PP excluye las operaciones prolongadas y de emergencia en apoyo de personas refugiadas y desplazadas. Estas actividades se combinarán en una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) separada en 1999. No obstante, hay todavía un margen para que el PP sirva a estos beneficiarios cuando salen de la crisis.

LOS POBRES QUE PADECEN HAMBRE: RESPUESTAS PRIORITARIAS A SUS NECESIDADES

3. El PEP presentó un análisis de los problemas de la población pobre hambrienta en Uganda. Los datos reunidos desde el PEP revelan la persistencia de una estabilidad macroeconómica, con una inflación inferior al 5,8 por ciento (excluidos los cultivos alimentarios), mayores ingresos y crecimiento constante del PIB de amplia base en el 5,5 por ciento. Esto supone un ligero descenso respecto al anterior promedio decenal del 6,5 por ciento y es una consecuencia de los problemas causados por El Niño y la seguridad. Con los fondos disponibles gracias al alivio de la carga de la deuda, el aumento de la inversión y los ingresos fiscales, en 1997-1998 el Gobierno duplicó sus gastos en programas de atención primaria de salud y aumentó los gastos públicos en suministro de agua en zonas rurales en un 156 por ciento y en educación en un 166 por ciento. El Grupo Consultivo (GC) del Banco Mundial reunido en diciembre de 1998 observó un notable progreso en la reducción de la pobreza en Uganda, habiendo bajado del 58 al 46 por ciento desde 1992 la proporción de habitantes clasificados como pobres.

Inseguridad alimentaria, pobreza y vulnerabilidad

4. Una comparación entre el PIB real y el Índice de desarrollo humano (IDH) (0,340) de Uganda revela que la prosperidad macroeconómica bajo el Programa de Recuperación Económica (PRE) tiene todavía que traducirse en mejores condiciones de vida para los pobres rurales. El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD para 1998 coloca a Uganda en el puesto 160º de un total de 174, es decir entre los países más empobrecidos del mundo. Sólo el 25,1 de los niños de más de 15 años terminan los estudios primarios; sólo el 19 por ciento de las mujeres terminan la enseñanza primaria y el 6 por ciento la secundaria. La esperanza de vida no pasa de 42,6 años. La tasa bruta de mortalidad del país del 21,4 por 1 000 es superior en un 52 por ciento al promedio en los países menos adelantados. Sólo se vacunan el 47 por ciento de los niños de un año y actualmente hay 1,3 millones de niños huérfanos. La tasa de fecundidad del 7,1 por ciento de Uganda es la tercera mayor del mundo y la tasa de dependencia (103,9 por



ciento) es la segunda más elevada. Esta situación ha contribuido en gran medida a la mala salud materno-infantil y a la escasez de los ahorros y las inversiones en bienestar familiar.

5. De la población total del país de 21 millones, alrededor del 86 por ciento vive en zonas rurales. La población pobre de Uganda es rural en el 92 por ciento. Entre los pobres rurales, 4,2 millones están clasificados como “muy pobres” y se concentran en los distritos septentrionales del país. La mayoría son agricultores que no tienen acceso a crédito agrícola, conductos de comercialización, agua corriente, semillas y otros insumos. Los mercaderes asiáticos que antaño mantenían una red de depósitos de suministros y transportes entre aldeas y zonas urbanas hace tiempo que se han marchado, dejando la comercialización a grandes sociedades que se han aprovechado de la falta de organización y de fuerza negociadora de los agricultores. Pese al potencial agrícola del norte, los costos elevados de los insumos y los bajos precios agrícolas han hecho que la agricultura sea difícilmente rentable en las zonas más remotas. Desde 1996, la inestabilidad climática unida a la actividad de los rebeldes y a los grandes desplazamientos de poblaciones han hecho mayor la desventura de los campesinos. En consecuencia, sólo se cultivan cinco millones de hectáreas, es decir el 28 por ciento de las tierras cultivables, habiendo descendido de 3,6 a 2,5 hectáreas el promedio de cultivos por familia en los últimos diez años. Los pequeños progresos en la producción de alimentos (2,4 por ciento), sobre todo en los distritos del sur, se han quedado atrás del crecimiento de la población (2,9 por ciento).
6. La inactividad de la agricultura ha tenido importantes consecuencias para Uganda en los planos nacional y familiar. El sector agrícola aporta el 53 por ciento del PIB y emplea el 80 por ciento de la mano de obra de Uganda, incluidos el 92 por ciento de los pobres del país. Como fuente principal de ingresos y rentas, la agricultura influye directamente sobre la educación rural, la sanidad y otros sectores sociales. A falta de mercados favorables, los pobres han capitulado abandonando las tierras en busca de salarios en efectivo o produciendo sólo los alimentos precisos para la subsistencia, dejando muy escaso margen para cubrir cambios imprevisto de clima, precios y situación familiar. La mayor vulnerabilidad de los pobres rurales se refleja en los gastos alimentarios de las familias rurales, que se elevaron del 37 por ciento de los ingresos en 1979 al 64 por ciento en 1989/90. Alrededor del 52 por ciento de la población vive en distritos en los que el consumo diario per cápita (2 070 kilocalorías) queda por debajo del umbral de pobreza alimentaria de la OMS o de la ingesta calórica diaria mínima per cápita de 2 100 calorías. El Índice Global de Seguridad Alimentaria Familiar (IGSAF) de la FAO de 76,4 para Uganda pone de manifiesto el acceso relativamente limitado a los alimentos, pero hay grandes variaciones entre regiones, tanto en acceso a alimentos como en valores nutricionales, padeciendo un 46 por ciento de niños menores de 5 años raquitismo a consecuencia de la pobreza y del predominio en su dieta de productos pobres en proteínas como matoke, boniatos y mandioca.

Estrategias del Gobierno en pro de la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y la mitigación de los efectos de las catástrofes

7. La inseguridad alimentaria y la pobreza en Uganda tienen cinco causas profundas: a) las oscilaciones climáticas, que dan lugar a inundaciones y sequías; b) la falta de crédito, semillas y otros insumos agrícolas; c) la falta de asociaciones de agricultores, de poder de negociación y de acceso al mercado; d) la débil infraestructura de caminos, suministro de agua, almacenaje y mercados en las zonas rurales; y e) la inseguridad. La Estrategia Alimentaria Nacional (EAN) y el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP) del Gobierno se proclaman a partir de la convicción de que todos los problemas son suscitados por el hombre y pueden resolverse mediante políticas adecuadas y el esfuerzo humano, y que incluso los efectos de las llamadas “catástrofes naturales” pueden mitigarse en gran medida con operaciones que aumenten la capacidad de los agricultores para hacer frente y resistir a los reveses climáticos.



8. La máxima prioridad identificada tanto en el PAEP como en la EAN es elevar los ingresos de la agricultura y aumentar la inversión en infraestructura rural, educación, sanidad, extensión agrícola y otros servicios que permitan a los pobres elevar la productividad agrícola, el suministro de alimentos y los ingresos. La educación para las niñas y el acceso de las mujeres a la atención primaria de salud y a los servicios de planificación familiar son ahora prioridades importantes del Gobierno. Se espera que las comunidades y las ONG desempeñen un papel decisivo en la creación de redes de seguridad para los desfavorecidos, mientras que el papel del Gobierno ha de limitarse a la coordinación y la orientación programática. Las estrategias del Gobierno tratan de apoyar el mercado dando riqueza y poder adquisitivo a los pobres rurales y empujando a más participantes a la economía monetaria, creando así un efecto de “subida en espuma” en virtud del cual unos mejores niveles de vida se filtran hacia arriba para compensar lo que todavía tiene que perderse por goteo.

Política gubernamental de ayuda alimentaria

9. La política de ayuda alimentaria del Gobierno no ha cambiado. Hay que emplear los recursos de ayuda alimentaria para cubrir las necesidades a corto y a largo plazo de refugiados, personas desplazadas y habitantes de zonas con déficit alimentario crónico, a las que hay que dirigir el grueso de la asistencia alimentaria. Tanto la ayuda inmediata de emergencia como la humanitaria deben estimular la autosuficiencia a la larga mediante un cambio estratégico hacia un nuevo paradigma que vincule socorro y desarrollo. El Programa del PMA para el país y la OPSR están plenamente en sintonía con esta política.

Relación con la Nota sobre la estrategia del país (NEP)

10. El programa en el país apoya el primer PAEP quinquenal del Gobierno (1997–2002) que la comunidad de donantes ha adoptado en lugar de la Nota sobre la estrategia del país (NEP). Como plan rotativo que influye en las asignaciones presupuestarias anuales, el PAEP es también la base de todos los instrumentos complementarios de planificación, entre ellos el Marco Global de Desarrollo del Banco Mundial, el PP del PMA y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). La formulación de este último se inició en “retiros” de los organismos de las Naciones Unidas en 1998 y 1999 y continuará con una evaluación común para los países (CCA) en junio de 1999 y una ejecución en gran escala en enero de 2001.
11. El ciclo quinquenal del programa en el país del PMA para el período 1999-2004 ha sido aceptado por el Gobierno de Uganda y por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) en Uganda. Tanto el programa en el país del PMA como los programas en los países en curso o en preparación de otros miembros del UNDG y la aplicación del UNDAF entrarán en el marco del PAEP del Gobierno. No son probables grandes cambios en la estrategia del Gobierno para la erradicación de la pobreza a la terminación del actual PAEP. Así pues, para asegurar la continuidad y calibrar los efectos de la asistencia del PMA para el desarrollo, el Gobierno de Uganda ha suscrito la duración quinquenal del programa en el país del PMA para el período 1999 a 2004. El programa en el país del PMA coincide con el ciclo cuatrienal del UNDAF para el período 2001 a 2004. El comienzo efectivo del programa en el país del PMA un año antes del UNDAF propuesto permitirá que los futuros programas de desarrollo de otros organismos de las Naciones Unidas se beneficien de la experiencia del PMA en el norte de Uganda y se integren estrechamente con los programas del PMA. El programa en el país del PMA es actualmente el único de este tipo de un organismo de las Naciones Unidas destinado a la parte norte de Uganda, donde hay la mayor concentración de familias pobres y deficitarias en alimentos.
12. El programa en el país del PMA dispone exámenes anuales y de mitad de período por un



Comité Local de Examen del Programa (CLEP), presidido por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas. El CLEP, apoyado por la Unidad de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (ACV) del PMA, aconsejará y justificará los cambios necesarios en la dirección del programa, así como los ajustes precisos para la mayor armonía de los ciclos programáticos.

Colaboración con el sistema de las Naciones Unidas, otros donantes y las ONG

13. Reconociendo el éxito de la política económica del Gobierno y los progresos recientes en el alivio de la pobreza, los donantes presentes en la reunión del Grupo Consultivo en diciembre de 1998 comprometieron 2 200 millones de dólares para los tres años restantes (1999-2002) del PAEP, destinándose la mayoría de los fondos a educación, sanidad y agricultura. El Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico se encargará de coordinar el PAEP, asignando para cada sector y región recursos procedentes de una serie de fuentes gubernamentales y de donantes. La reunión mensual de donantes presidida por el Banco Mundial ofrece un foro para el debate entre Gobierno y donantes sobre las grandes cuestiones, que se completa con reuniones mensuales del sector social más técnicas y reuniones en subgrupos. La colaboración entre organismos de las Naciones Unidas se realiza mediante reuniones mensuales y especiales presididas por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, que también ha iniciado retiros para la planificación conjunta más a fondo. Las reuniones del Grupo de las Naciones Unidas encargado de la gestión de las actividades de socorro en caso de desastre (UNDMT) permiten coordinar las operaciones de socorro y recuperación y se ven facilitadas por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) que recientemente estableció, conjuntamente con el PMA, una Unidad de Servicio Humanitario (HSU).
14. La mayoría de los donantes han dado alta prioridad en sus programas al combate contra la pobreza. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) apoya en gran escala la enseñanza primaria, que se propone extender a Karamoja y a otras zonas desfavorecidas; el Banco Mundial y la Unión Europea proporcionan fondos para construcción de carreteras, sanidad y apoyo a pequeños agricultores en las regiones del norte y del centro; el UNICEF, la OMS, el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), el FNUAP, el Banco Mundial, el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), Italia y varias ONG están prestando apoyo al sector de sanidad y nutrición; y hay espacio para la programación conjunta y la colaboración en la agricultura con la USAID, los Países Bajos, Dinamarca, la Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo, IrishAid, el Gobierno alemán y la British Partnership for Enterprise Development (BPED) que ayuda a los agricultores con crédito rural y servicios de comercialización. Más del 80 por ciento de los recursos del PMA se canalizan actualmente a través de proyectos supervisados por 13 ONG.

EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PASADAS Y PRESENTES DEL PMA

15. Desde septiembre de 1964, el PMA ha emprendido 66 operaciones en Uganda por un total de 262 millones de dólares, que se reparten entre operaciones de desarrollo (36 por ciento) y de emergencia (64 por ciento). Sin embargo, la mayoría de sus proyectos de desarrollo se han traducido también en operaciones de socorro y recuperación por cuanto han hecho frente a sequías e inundaciones recurrentes y a la inseguridad alimentaria general. Han aumentado el número y la frecuencia de las operaciones de socorro, lo que refleja un descenso general de la productividad agrícola y de los ingresos rurales, y una serie de intervenciones han tenido por objeto el socorro temporal y no soluciones a largo plazo. Es ya evidente que el impulso hacia adelante se convierte en movimiento pendular si no se ponen las bases del desarrollo al mismo



tiempo que se realizan las operaciones de socorro. Está clara la necesidad de aportar simultáneamente personal y recursos para la emergencia, la logística y el programa, con objeto de mantener la calidad en la concepción y la ejecución de los proyectos. Tanto en las operaciones de emergencia como en las de recuperación y desarrollo, hay que promover la capacidad de las personas para hacer frente a los reveses causados por las vicisitudes de la meteorología, la seguridad y el mercado.

16. La práctica del PMA de contratar con transportistas privados y adquirir localmente los alimentos ha venido en apoyo de los programas gubernamentales de ajuste estructural y erradicación de la pobreza. Sólo en 1994, el PMA adquirió 91 000 toneladas de productos básicos valorados en más de 22 millones de dólares, lo que supone más del 10 por ciento de los ingresos netos de Uganda procedentes del extranjero en ese año. Al proporcionar un mercado para pequeños agricultores, comerciantes y transportistas, y al distribuir alimentos a los pobres, las compras del PMA seguirán siendo una estrategia indirecta pero efectiva para el alivio de la pobreza en Uganda.

ENFOQUE ESTRATÉGICO Y ORIENTACIÓN DEL PROGRAMA DEL PMA EN EL PAÍS

17. **Fines y objetivos.** Conforme a la Declaración sobre el Cometido del PMA y a las prioridades del Gobierno, los fines generales del programa en el país son: a) elevar, de manera sostenible, el nivel de seguridad alimentaria de unos 113 800 beneficiarios cada año mediante educación, apoyo a la agricultura y la comercialización y formación profesional; y b) promover la preparación para responder a emergencias dirigiendo la ayuda alimentaria a zonas de déficit alimentario crónico, facilitando bienes de capital a los pobres rurales y enseñándoles a hacer frente a las calamidades recurrentes.
18. Los objetivos primarios son: a) promover el acceso de los habitantes a la educación básica y a la alfabetización de adultos, en particular para las niñas y las mujeres desfavorecidas en los lugares con más bajo índice de desarrollo humano; b) mejorar la infraestructura agrícola y de mercado y crear bienes productivos; y c) mejorar las condiciones sanitarias y de vida de los niños huérfanos.
19. **Concentración demográfica, geográfica y sectorial.** El PP refleja el cometido del PMA de: a) mejorar la situación nutricional y la calidad de vida de las personas más vulnerables en épocas críticas de sus vidas; y b) constituir bienes de capital y promover la autosuficiencia de las personas y las comunidades pobres. Para lograr el máximo efecto con menos costo, los recursos se asignarán con una combinación de criterios demográficos, geográficos y sectoriales que señalen con precisión las zonas de pobreza e inseguridad alimentaria. El PMA apoyará los esfuerzos del Gobierno para la erradicación de la pobreza centrandó la atención en los más pobres, a saber: agricultores y pastores en régimen de subsistencia, huérfanos, niños de la calle y mujeres y niños en general. Las operaciones del PMA se limitarán geográficamente a las zonas en que se concentran más los grupos destinatarios de la ayuda, a saber el norte, el nordeste y las zonas en que los indicadores sociales son particularmente alarmantes. Sectorialmente, el PMA prestará atención a las dificultades principales con que tropiezan la educación y la alfabetización de adultos, así como la seguridad alimentaria.
20. **Ventaja comparativa.** Todas las actividades dentro del PP son aquellas en que el PMA ha tenido una ventaja comparativa y una experiencia (vgr., alimentación escolar, infraestructura rural, adquisición de alimentos) o en que las posibilidades combinadas del PMA, el Gobierno, las ONG, los gobiernos donantes y los organismos de las Naciones Unidas son mayores que



cualquiera de estas entidades trabajando por separado. La mayoría de los pobres viven en zonas políticamente complejas e inseguras en las que son indispensables un mandato de las Naciones Unidas para el Programa y capacidad para establecer y mantener transportes de alimentos. Con su base regional de adquisiciones y logística en Kampala y su capacidad para poner en común y repartir recursos con oficinas en otros países, el PMA es el proveedor y transportista de alimentos más eficiente gracias a sus mayores economías de escala. Kampala es también el centro de la red regional de telecomunicaciones del PMA con la que se vinculan 40 ONG y organismos de las Naciones Unidas, lo que permite al PMA desempeñar un papel clave en la coordinación y la seguridad. El PMA seguirá subcontratando con las ONG que tengan capacidad operacional, conocimientos técnicos y experiencia en el país para completar los servicios del Programa. En 1998, las oficinas locales del PMA y de las ONG se instalaron juntas consiguiendo así poner en común sus recursos y reducir costos. Vehículos, equipo de radio, conocimientos especializados, servicios y otros bienes de equipo se comparten ahora en estas oficinas modelo sin menoscabo para la identidad de cada organismo ni para la flexibilidad.

21. **Transición del socorro al desarrollo.** La estrategia del PMA consistirá en hacer frente a los problemas de las operaciones recurrentes y costosas de socorro, promoviendo la capacidad de los pobres para afrontar las calamidades y evitando la necesidad de intervenciones alimentarias de emergencia prolongadas o repetidas. El PMA intercederá por las víctimas de calamidades naturales o provocadas por el hombre y tratará de movilizar todos los recursos necesarios para asegurar su acceso ininterrumpido a los alimentos como derecho básico. Esto se hará durante y no después de la fase de emergencia en el convencimiento de que los bienes productivos, el empleo y el ingreso son condiciones previas para restablecer la estabilidad. Para llegar a los “más pobres de los pobres” en zonas relativamente inseguras hay que asumir riesgos. Trabajando en ausencia de otros organismos, el PMA, la OACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) han demostrado que los organismos no tienen que esperar a que se den “condiciones previas para el desarrollo” antes de actuar. Adelantándose a actuar, dando a los refugiados y a las personas desplazadas empleo y apoyo para la comercialización, y restableciendo su integridad y su capacidad de producción, el PMA ha suministrado bienes de capital y condiciones de vida que merecen protegerse y desarrollarse con iniciativas locales. Utilizando vehículos del PMA y con escoltas de seguridad del Gobierno, varios organismos bilaterales, de las Naciones Unidas y no gubernamentales empezaron en 1998 a unirse al PMA, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR) y el CICR para llegar a aldeas más remotas en las que desde entonces se ha cuadruplicado la producción de alimentos, haciendo posibles reducciones en la distribución de alimentos de socorro.
22. **Selección y diseño de proyectos de bajo riesgo.** El programa en el país incluye sólo las actividades en las que se han hecho pruebas con éxito mediante proyectos piloto. El potencial del PP radica no en su carácter innovador sino también en su pertinencia para los pobres y en su establecimiento conjunto y su complementariedad con otros programas de donantes. Las intervenciones planificadas de ayuda alimentaria se han concebido en apoyo de planes de las ONG o del Gobierno que han demostrado ser viables y en las que se han movilizado ya personal técnico y otros insumos, lo que reduce los riesgos al mínimo. Igualmente importante ha sido la insistencia del PMA en que todas las actividades se conciban y planifiquen mediante la participación activa de los beneficiarios tanto del PP como de la OPSR.
23. Durante la preparación del presente programa en el país, el PMA ha consultado ampliamente a la comunidad de donantes de Uganda. En el curso de dichas consultas los donantes manifestaron su apoyo a las actividades y a la orientación general del programa en el país.



ACTIVIDADES DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Recursos del programa en el país y proceso de preparación

24. El PEP mencionaba un total de 56 677 toneladas de alimentos que se suministrarían en un quinquenio, es decir 11 335 toneladas anuales. No obstante, teniendo en cuenta el nivel previsto de recursos del PMA para el desarrollo y las necesidades de otros países, el compromiso con arreglo al programa propuesto se limita a 35 770 toneladas de alimentos, con unos costos operacionales directos (COD) de 20,1 millones de dólares en cinco años. El promedio de necesidades alimentarias según el programa en el país es de 7 154 toneladas anuales, equivalentes a 4 020 467 dólares en COD. Se han propuesto actividades complementarias, estimadas en 8,97 millones de dólares (1,79 millones de dólares anuales), en el caso de que se dispusiera para actividades de desarrollo de recursos adicionales del PMA.

NECESIDADES DE ALIMENTOS PARA EL PROGRAMA EN EL PAÍS

Actividades	Actividades básicas (toneladas)	%	Actividades complementarias (toneladas)	%
Educación/Alfabetización	25 045	70	5 130	28
Agricultura/Comercialización	9 240	26	11 900	64
Capacitación profesional	1 485	4	1 435	8
Total de cinco años	35 770	100	18 465	100
Total anual	7 154		3 693	

25. El programa en el país propuesto ha derivado de la experiencia de 34 años en proyectos en Uganda, con sus exámenes periódicos de gestión y sus evaluaciones previas y posteriores temáticas y sectoriales. Las actividades específicas esbozadas en el PP respondían a las solicitudes del Gobierno y fueron objeto de nuevos exámenes en reuniones de planificación del PAEP y exámenes del presupuesto (1997–98), así como en varias reuniones de trabajo de las Naciones Unidas, las ONG y el Gobierno a nivel de distrito. Aunque Uganda tiene una alta capacidad de absorción para proyectos con asistencia alimentaria, la limitación de los recursos hizo reducir el número de operaciones conjuntas en las que puede participar el PMA con arreglo al PAEP. La expansión de las actividades básicas del programa y la participación en alivio de calamidades y otros planes propuestos dependerá de la disponibilidad de recursos adicionales del PMA para el desarrollo.

ESQUEMA QUINQUENAL DE LOS COSTOS OPERACIONALES DIRECTOS PARA EL PMA

Actividades	Actividades básicas	Actividades complementarias	Número de beneficiarios
	(dólares EE.UU.)		
Educación/Alfabetización	14 644 047	3 111 116	294 000
Agricultura/Comercialización	4 769 195	5 198 242	260 000



Capacitación profesional	689 098	665 448	15 000
Total	20 102 340	8 974 806	569 000

COSTOS OPERACIONALES DIRECTOS ANUALES PARA EL PMA

Actividades	Actividades básicas	Actividades complementarias	Número de beneficiarios
(dólares EE.UU.)			
Educación/Alfabetización	2 928 809	622 223	58 800
Agricultura/Comercialización	953 838	1 039 648	52 000
Capacitación profesional	137 820	133 090	3 000
Total	4 020 467	1 794 961	113 800

Actividad básica 1a: Educación, alfabetización de adultos y capacitación profesional

26. La *estrategia* de la actividad es apoyar la prioridad estratégica del Gobierno de ampliar el acceso a la educación básica y a la alfabetización de adultos, en particular para niñas y mujeres desfavorecidas en lugares con los más bajos índices de desarrollo humano.
27. **Análisis del problema.** Dentro de Uganda, Karamoja tiene los peores indicadores sociales de todas las regiones del país, quedando los índices de alfabetización, matrícula escolar, educación general y cuestiones relativas a la condición de la mujer tres o cuatro veces por debajo de los promedios nacionales. Sólo el 6,8 por ciento de la población local de 15 años o más ha terminado la escolaridad primaria, en comparación con el 25,1 por ciento en todo el país. La alfabetización es del 18 por ciento para los hombres y del 6 por ciento para las mujeres, en comparación con promedios nacionales de 63 y 45 por ciento. Aunque la escolarización mejora, sólo 52 220 karamojongs saben leer y escribir, mientras que una masa de 400 000 personas, es decir el 89 por ciento de la población, son analfabetos. Las cifras generales de IDH general para los distritos de Kotido y Moroto son de 0,180 y 0,182, respectivamente, la mitad del promedio nacional ya débil de 0,340. La mayoría de las escuelas primarias ofrecen sólo los tres primeros años de escolaridad, frente a un promedio nacional de siete años. Esto es atribuible al estilo de vida pastoril y seminómada de muchos karimojongs, que dificulta la asistencia a la escuela. Tradicionalmente se destina a los niños a cuidar el ganado, mientras que las niñas realizan trabajos domésticos y agrícolas. En conjunto, la educación en el nordeste de Uganda se caracteriza por la matrícula baja y la elevada deserción escolar.
28. Con el proyecto Uganda 2642.02, “Asistencia a la educación, la sanidad y el desarrollo rural en Karamoja”, el PMA se encaró con el problema con bastante éxito. Un examen del proyecto al final de 1997 concluyó que se habían alcanzado el 75 por ciento de sus objetivos en educación. La escolarización aumentó en el 74 por ciento el primer año y en el 43 por ciento el segundo, y la proporción de niñas en la población escolar pasó de casi cero al 39 por ciento del total. Mientras tanto, el proyecto construyó 45 nuevas aulas, reparó otras varias y dio apoyo a institutos de enseñanza normal en los que se graduaron 339 nuevos maestros. Esta actividad básica continuará el componente de educación del proyecto anterior. Se espera que la oferta de enseñanza gratuita mediante el programa de Universalización de la enseñanza primaria (UPE), junto con la alimentación escolar en



virtud del proyecto Uganda 6013.00, permitirán duplicar la tasa oficial de escolarización en 1999, al mismo tiempo que las mayores consignaciones presupuestarias mediante el PAEP y la más intensa actividad de las ONG en educación y alfabetización de adultos elevarán la calidad de la educación impartida. De la escasez de agua y alimentos en la región se ocupará el programa en el país en virtud de la Actividad básica 2: Agricultura y apoyo a la comercialización.

29. **Objetivos y realizaciones.** La actividad tenderá a: a) aumentar la frecuentación de los niños, y en especial de las niñas, a las escuelas preprimarias, primarias y secundarias; b) mitigar el hambre a corto plazo; c) promover la participación de las mujeres en los programas de alfabetización de adultos; y d) alentar la adopción de programas de Enseñanza básica alternativa en Karamoja (ABEK) por los niños de familias de pastores karamojongs y padres que no puedan asistir a escuelas formales.
30. Los resultados que se persiguen son: a) asistencia a la escuela de unos 48 400 alumnos de primaria y 600 de preprimaria, entre ellos 15 000 niñas en escuelas primarias durante 190 días al año; b) mitigación del hambre a corto plazo para estos niños, con lo que se supone mejorará la capacidad de atención y el rendimiento intelectual; c) asistencia de 1 400 mujeres adultas a clases de alfabetización de adultos durante 180 días al año; y d) escolarización y asistencia regular de 8 400 niños nómadas o anteriormente inaccesibles en el programa alternativo ABEK durante 270 días al año.
31. **Función y modalidades de la ayuda alimentaria.** Para la transición al desarrollo será necesario un cambio radical en las actuales actitudes hacia la educación y el papel de mujeres y niños. En Karamoja, deficitaria en alimentos, donde el trueque es la forma principal de intercambio económico, ningún recurso se valora más que los alimentos. Por su importancia nutricional, su visibilidad y su alto valor mercantil, es el agente de cambio más apropiado, estimulante y radical que puede emplearse para alcanzar los objetivos de la actividad. La ayuda alimentaria sirve como: a) incentivo para estimular a niños y padres a asistir a escuelas formales, programas de educación alternativos, formación profesional y clases de alfabetización de adultos; y b) ayuda nutricional y dietética para los niños en edad escolar y las mujeres en los lugares deficitarios en alimentos.
32. **Estrategia de ejecución.** La mayoría de las actividades gubernamentales en materia de alimentación escolar se emprenderán a nivel de distrito, limitándose las responsabilidades del Gobierno central a la coordinación y la política general. En el distrito de Kotido, el almacenaje, la manipulación, el transporte a cortas distancias y la distribución de los alimentos estarán a cargo de la Agencia Adventista de Desarrollo y Socorro (ADRA). La Cooperación Italiana para el Desarrollo asumirá las mismas responsabilidades en el distrito de Moroto. Se establecerá un comité de distrito con representación del PMA, el Ministerio de Educación (MOE) y los organismos asociados ejecutores para supervisar la planificación y la marcha del proyecto. Un comité MOE/PMA de supervisión convocará en Kampala reuniones mensuales y especiales.
33. La mayoría de las escuelas e instituciones tienen suficiente espacio para almacenaje. Las instituciones situadas en un radio de 10 kilómetros del punto de entrega en el interior del país (PEIP) o que dispongan de medios de transporte se encargarán de recoger sus asignaciones mensuales de alimentos directamente de los almacenes. Las asignaciones de ayuda alimentaria se planificarán sobre la base de los datos de asistencia mensual media, desglosados por sexo, tomados de cada institución por monitores de campo. Se prepararán una papilla por la mañana (con trigo o maíz, soja y azúcar) y una comida después del mediodía para los niños de asistencia diurna y los internos en escuelas formales, y una cena para los internos. Los niños que asistan a



la ABEK podrán llevarse a casa una ración diaria de 300 gramos de harina de maíz al final de cada semana.

34. Monitores de alimentación del PMA o Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) se destacarán a Kotido y Moroto, donde se asignarán a los organismos de ejecución. El personal del PMA emprenderá frecuentes evaluaciones conjuntas con funcionarios de educación del distrito e inspectores escolares y cuidarán de que los libros de registro de almacén, envío y distribución se mantengan y presenten con exactitud, congruencia y puntualidad. El personal del PMA coordinará la recogida y compilación de datos de ejecución y rendimiento y orientará y acompañará a los representantes del Gobierno, los donantes, las ONG y la prensa que visiten el proyecto para recabar y mantener el apoyo a éste, lo que incluye la aportación de insumos complementarios adicionales.
35. El programa ABEK identificará a los niños en edad escolar no escolarizados. La comunidad local, las autoridades, los consejos locales y los ancianos movilizarán a los niños bajo la coordinación del Oficial de Educación del Distrito y de los Comités de Educación de los Distritos de Kotido y Moroto. Las mujeres llevarán a los niños para inscribirlos. El Ministerio de Género (*Gender*) y Desarrollo de la Comunidad (MOGCD) en los distritos de Kotido y Moroto tendrá la responsabilidad directa en cuanto a alfabetización funcional y formación profesional en los centros de formación para el desarrollo, mientras que el Ministerio de Género, Trabajo y Bienestar Social tendrá un papel consultivo tanto en Kampala como en los distritos.
36. **Participantes y beneficios previstos.** La actividad beneficiará directamente a 58 800 personas, de las cuales 57 400 serán niños en edad escolar y 1 400 mujeres adultas. Varios estudios confirman que las mayores oportunidades de educación para mujeres y niños ofrecen la mejor perspectiva para el desarrollo sostenible de la región. Los beneficiarios recibirán apoyo nutricional y dietético, lo que los liberará de la cría de ganado y otras ocupaciones tradicionales que perpetúan su pobreza y les impiden ampliar sus horizontes mediante la educación. Al aumentar las oportunidades de educación para las niñas, la actividad contribuirá a la participación activa de las mujeres en la economía monetaria, elevando así su aprecio dentro de la familia y el interés de la familia por su supervivencia y su éxito. Mediante los programas escolares y de alfabetización con apoyo alimentario, tanto las niñas como las mujeres adultas tendrán oportunidades, de otro modo inconcebibles, para aprender alternativas al círculo vicioso de actividad sexual precoz, embarazos prematuros, matrimonio precoz e indigencia general de niños y mujeres, y estarán en condiciones de demostrar mejor su valor económico a la sociedad karamajong en general.
37. **Apoyo, coordinación y procedimientos de Seguimiento y Evaluación (SyE).** Por cuanto el analfabetismo impide que muchos ugandeses participen activamente en la economía nacional, la educación rural ha sido elevada a “prioridad estratégica y nacional”, y se ha emprendido el programa UPE para dar a los desfavorecidos libre acceso a la enseñanza primaria. Varios organismos de las Naciones Unidas, donantes bilaterales y ONG internacionales han expresado ya interés en colaborar con el PMA en esta actividad, entre ellos el PNUD, el UNICEF, la UNESCO, el Banco Mundial, la Oficina Cooperativa para Organizaciones Voluntarias, la ADRA y *Redd Barna*. Estos organismos seguirán suministrando materiales y mobiliario escolares y contribuyendo a la formación del profesorado.

Actividad complementaria 1b: Expansión de la escolarización primaria

38. Esta actividad es una expansión de la actividad del programa básico de educación y se encaminaría a promover la escolarización y la asistencia a la escuela de otros 15 000 alumnos de primaria que, por la escasez de recursos, quedarían fuera del programa básico antes descrito.



Dedicados estos niños a buscar comida y a criar el ganado, sus tasas de escolarización y alfabetización están muy por debajo de las de los niños beneficiarios de programas escolares con ayuda alimentaria. Se proyectarán unas 81 escuelas primarias adicionales — 51 en Kotido y 30 en Moroto— según la disponibilidad de recursos adicionales del PMA para el desarrollo. Las escuelas están situadas junto a carreteras principales y son accesibles con poco esfuerzo. Existe suficiente capacidad para dar cabida a los beneficiarios adicionales en el marco de las actuales disposiciones administrativas y logísticas. Se ha identificado una ONG para ayudar a la ADRA en caso de que la capacidad de ésta sea insuficiente.

Actividad básica 2a: Apoyo a la agricultura y a la comercialización en Gulu/Kitgum

39. La *estrategia* de la actividad se orienta al logro de mejoramientos sostenibles en el acceso a los alimentos mediante la mitigación del hambre a corto plazo, la promoción de la agricultura y la infraestructura de comercialización y la creación de bienes productivos.
40. **Análisis del problema.** Como medio para reducir riesgos y generar rendimientos más elevados de las inversiones, el Gobierno, las compañías privadas y los donantes han favorecido desde hace tiempo la concentración de la inversión agrícola en los distritos más accesibles del sur. Sin proponérselo, esta inversión sesgada ha hecho que las zonas con alto potencial del norte de Uganda queden marginadas y que sus habitantes se vean privados de bienes productivos para el desarrollo sostenible a largo plazo. La disparidad resultante en los niveles de ingresos ha exacerbado más las diferencias étnicas históricas, al mismo tiempo que la actividad rebelde ha desplazado a muchos agricultores de sus tierras. Las carreteras locales y los sistemas de transporte fluvial se han deteriorado, haciendo inaccesibles la mayoría de los centros comerciales a los proveedores de insumos y los mercaderes. Los rendimientos son en consecuencia muy inferiores al promedio incluso en zonas seguras, y los pequeños excedentes de las cosechas alimentarias son de baja calidad.
41. Careciendo de insumos y de mercados, muchos agricultores han reducido la producción a niveles de subsistencia, lo que los hace vulnerables a la inestabilidad de los precios y a las vicisitudes meteorológicas. La sequía recurrente, particularmente intensa en los distritos norteños de Kitgum, Kotido y Moroto, agota las reservas familiares y hace necesarias repetidas operaciones de socorro del PMA durante la estación de escasez antes de la recolección. El endeudamiento, la enajenación de activos y otras estrategias ruinosas de supervivencia en tiempos difíciles han mermado todavía más la capacidad de las familias para recuperarse y conseguir ingresos en el futuro.
42. **Objetivos y realizaciones.** Esta actividad rural integrada de recuperación y desarrollo concentrará y reunirá los recursos de varios organismos de las Naciones Unidas y ONG para lograr el máximo efecto. Se extenderá a partir de planes preexistentes en el norte de Uganda y apoyará sólo las actividades que hayan mostrado ser técnicamente viables y ecológicamente positivas en los siguientes sectores:
 - a) **Transporte.** Para reducir el costo prohibitivo del transporte por carretera para agricultores y comerciantes, el proyecto prestará apoyo al Programa de Desarrollo del Sector de Carreteras (PDSC) para reparar 840 kilómetros de carreteras principales y secundarias que unen los principales centros comerciales anteriores con las grandes rutas arteriales de los distritos de Gulu y Kitgum. El acceso a las rutas principales, especialmente las carreteras Gulu-Atiak-Moyo-Adjumani, Gulu-Anaka, Pabo-Olam-Arua, Gulu-Kamudini, Kitgum-Gulu, y Kitgum-Lira, y la ulterior rehabilitación de estas rutas en la segunda fase del Proyecto de Reconstrucción del Norte de Uganda



(PRNU II), facilitará la comercialización, los intercambios y la generación de ingresos en ambos distritos.

- b) **Comercialización.** Desde 1991, el PMA ha adquirido un promedio anual de 36 000 toneladas de alimentos en Uganda para los proyectos de socorro y recuperación en la región de los Grandes Lagos. La mayor parte de los alimentos se han adquirido de los distritos excedentarios del sur donde los productos son más baratos. No obstante, en vista de su creciente actividad tanto en el norte de Uganda como en el sur del Sudán, en febrero de 1999 el PMA estableció una base de adquisiciones en Gulu con objeto de reducir los costos de transporte y de estimular la producción en el norte. Se adquirirán así sorgo, mijo, maíz y frijoles, en la medida de la disponibilidad de fondos, y se transportarán estos productos al almacén del PMA en Gulu para ser llevados a los proyectos en el norte de Uganda y el sur del Sudán. En colaboración con el proyecto Inversión en Desarrollo de las Exportaciones Agrícolas (IDEA) y con el Desarrollo Internacional de Cooperativas Agrícolas (ACDI/VOCA), el PMA reproducirá y extenderá el Sistema de Comercio de Base Comunitaria (SCBC) en los distritos de Gulu, Kitgum, Adjumani y Moyo. Se establecerán puntos de adquisición y de control de calidad en cada distrito, y la IDEA, la ACDI, la FAO, y las ONG contribuirán activamente a organizar a los agricultores en asociaciones y darles información sobre mercados y formación sobre almacenaje, secado, limpieza y empaquetado de alimentos, así como sobre prácticas de pequeñas empresas. Todos los organismos asociados han convenido que no se facilitará otra asistencia y que la comercialización se hará en condiciones estrictamente comerciales y sin subvenciones.
- c) **Infraestructura de aguas.** Para prevenir los efectos de las sequías recurrentes en Kitgum oriental, Karamoja y en varias “bolsas” secas, con la consiguiente necesidad de repetidas y costosas operaciones de socorro alimentario, se atacará el problema de la escasez de agua excavando cuarenta aljibes de 5 x 20 metros y cubriéndolos con hojas de nenúfar para reducir la evaporación. Se cavarán de 60 a 70 pozos poco profundos, además de unas 100 cisternas con fondo de grava. Además de los 60 pozos de sondeo existentes y productivos, se instalarán dispositivos eólicos de cinco metros de altura con tanques elevados de 26 000 litros para transportar el agua por gravedad a los campos cercanos y los abrevaderos del ganado. Este componente se basará en los planes piloto del PMA que tuvieron mucho éxito en Karamoja utilizando molinos de viento producidos localmente y especialistas locales. Esta actividad será complemento de los planes de suministro de agua que están realizando *Action contre la faim* (ACF) (Gulu) y CARE (Kitgum). Además pondrá en común los recursos y, mediante “alimentos por trabajo”, pagará los costos laborales que de otro modo soportan estos organismos y el Gobierno. Como en Karamoja, se espera que los sistemas de extracción de agua mediante la energía eólica tengan un fuerte efecto de demostración que permita al PMA retirarse a medida que otros organismos participen más activamente.
- d) **Producción de alimentos.** En virtud de este componente, el PMA apoyará los proyectos de agricultura y producción de alimentos ejecutados por la FAO, los Servicios Católicos de Socorro (CRS), World Vision, Hunger Alert, ACF, la Agencia para la Cooperación en Investigación y Desarrollo (ACORD), la Cooperación de los Países Bajos para el Desarrollo (SVI), la Federación Luterana Mundial (FLM) y Oxfam. El importante papel que desempeñan los alimentos es: a) impedir que se consuman las semillas en zonas deficitarias en alimentos; b) ofrecer a los agricultores medios de subsistencia durante las estaciones de escasez aguda; y c) ofrecer incentivos, ingresos e ingesta calórica adicional a las familias rurales dedicadas a la producción



agrícola y la formación, en particular en planes de infraestructura y demostración. Se dará formación a los agricultores en administración de aguas, composición y uso de fertilizantes orgánicos y almacenaje doméstico de alimentos. El SCBC y los bancos de alimentos establecidos por IDEA, World Vision, SVI y la FLM actuarán como agentes de transferencia y darán acceso al crédito (ACDI/PL-480) y a otros insumos agrícolas sobre la base de la recuperación de los costos. El proyecto apoyará el suministro por la FAO de semillas esenciales y aperos de labranza (UGA-99-1/N10) y el establecimiento de centros de multiplicación de mandioca (UGA-99-1/N11), beneficiando a 29 000 familias en Kitgum y 66 155 en Gulu. En las zonas más inseguras de estos distritos, el PMA y el CICR seguirán sincronizando la distribución de alimentos y semillas con arreglo a la operación de urgencia (OU) 5623.00 “Asistencia a personas desplazadas en el norte de Uganda”, que en 1998 consiguió proteger las semillas y cuadruplicar la superficie sembrada por personas desplazadas en el interior del país.

- e) **Molienda de cereales.** Muy pocos molinos funcionan en los distritos norteños, lo que hace que los costos de molienda crezcan anormalmente. Ello repercute en particular sobre las familias pobres, que gastan alrededor del 10 por ciento de sus ahorros en la molienda. Análogamente, los pequeños agricultores son incapaces de moler sus cereales y de atender a la demanda creciente de harina de maíz y de trigo. Se instalarán cinco molinos adicionales en zonas donde no hay actualmente servicios de molienda. Los molinos serán gestionados por asociaciones de mujeres en condiciones comerciales y sin subvenciones.
43. **Función y modalidades de la ayuda alimentaria.** Se ofrecerán alimentos como incentivo y transferencia de ingresos y como medio de subsistencia para las familias rurales dedicadas a actividades de construcción y formación en temporadas no agrícolas, cuando las oportunidades de empleo son menores. Las organizaciones asociadas aportarán personal técnico, supervisión y formación. Las ONG constituirán también pequeñas asociaciones de agricultores y establecerán, mediante el SCBC y las Asociaciones de Formación y Empleo con Fines Múltiples (AFEFM), vínculos directos con los mayoristas. Las AFEFM y la reubicación de centros de adquisición para el norte de Uganda reducirán las pérdidas después de la recolección y los costos de comercialización. Por último, la compra de alimentos para las operaciones de socorro ofrecerá incentivos de mercado y servirá de fuerza catalizadora para estimular y reactivar la producción de excedentes hasta que el NURP II y las iniciativas bilaterales puedan restaurar el comercio norte-sur y el anterior suministro de mercado sobre una base sostenible.
44. **Estrategia de ejecución.** La necesidad de esta actividad se identificó en el PEP y se articuló más ampliamente en una reunión de trabajo convocada por el PMA sobre seguridad alimentaria (diciembre de 1998) en la que se solicitaron aportaciones detalladas de los organismos de las Naciones Unidas, las ONG locales y los representantes de distrito y de aldea. Aunque la actividad está todavía pendiente de evaluación previa, su éxito potencial radica en su apoyo a planes en curso que han demostrado ser técnicamente viables pero que podrían beneficiarse más de las aportaciones alimentarias del PMA, su capacidad logística y sus actividades de adquisición. La excepción es el transporte en barcazas que es una nueva iniciativa, pero que está apoyada por varios estudios fiables de viabilidad. La estrategia de ejecución empezará con un examen de esos estudios y con la formulación de planes y calendarios de ejecución paso a paso. Se mantendrán entonces reuniones con expertos del Gobierno y de las ONG para definir responsabilidades, la mayoría de las cuales han sido ya previstas y presupuestadas por los organismos de contraparte.
45. **Participantes y beneficios previstos.** Los participantes se buscarán entre la población local de zonas receptoras de refugiados y entre grupos no desplazados pero afectados indirectamente



por la inseguridad regional y el colapso de los sistemas de producción y comercialización. Entre ellos, se escogerán sólo las familias encabezadas por mujeres y con altas proporciones de personas dependientes; los agricultores con menos de dos hectáreas de terreno; los miembros de familias pobres dispuestos a adoptar nuevas prácticas, y los pequeños agricultores o comerciantes dispuestos a formar asociaciones. La actividad beneficiará directamente cada año a unos 10 400 trabajadores y a sus familias (52 000 personas). Cada participante trabajará o recibirá formación un promedio de 70 días anuales durante la estación inactiva y recibirá una ración para cinco miembros de la familia por cada día de trabajo. La actividad generará un total de 728 000 jornadas de trabajo al año, es decir 3,64 millones de jornadas de empleo en el quinquenio del PP.

46. Los beneficios de los actuales planes agrícolas y sistemas de comercialización experimentales basados en la comunidad que reciben asistencia de alimentos por trabajo (APT) han sido diversos y de gran alcance, a saber: mayor productividad y valor de la tierra gracias a la mejor infraestructura de apoyo; aumento del ahorro merced al valor alimentario de las raciones de APT y la consiguiente transferencia de ingresos; mayor poder de negociación y mejores precios agrícolas gracias a la participación en asociaciones de agricultores y a las entregas directas a los compradores finales; estabilización de los precios al consumidor; protección de semillas durante las estaciones de inactividad; mejor acceso a las reservas de agua freática durante los períodos de sequía; menor vulnerabilidad a la irregularidad de las lluvias; y formación en preparación de abonos compuestos, contabilidad básica, gestión de costos, así como en secado, envase y almacenaje de productos.
47. **Apoyo, coordinación y procedimientos de seguimiento y evaluación.** Esta actividad cuenta con el apoyo de varios donantes que la consideran vital para crear empleo, bienes de capital y mayor estabilidad en el norte de Uganda. Conforme a la política de descentralización del Gobierno, las actividades del proyecto serán coordinadas por los Comisionados Residentes de Distrito (CRD) de Adjumani, Moyo, Gulu, Kitgum, Kotido y Moroto. Según esa política, la formulación y planificación general del proyecto estará a cargo de los Comités Cívico-Militares (CCIMI), integrados por representantes de las ONG, los organismos de las Naciones Unidas y los órganos de seguridad, junto con funcionarios de extensión del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MOA) y el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones (MOW). Se recabará la cooperación del Banco Mundial para financiar el mantenimiento de las carreteras. El PMA tratará también de asociarse con otros organismos para asegurarse de que ningún plan comprendido en esta actividad básica perjudique al medio ambiente. Los Presidentes de comités locales (PLC) se encargarán de preparar planes específicos y de movilizar la mano de obra en los centros comerciales o aldeas, en consulta con las ONG. Estas últimas asumirán la supervisión técnica y prestarán servicios de formación, crédito e insumos no alimentarios. Las atribuciones de cada organismo en cuanto a acopio de datos y presentación de informes, así como los formatos prescritos, las metodologías y los planes de presentación de informes, se harán constar en las cartas de entendimiento (CE) que se firmarán con los organismos asociados para la ejecución. El reembolso de gastos dependerá de que se cumplan las obligaciones de SyE.

Actividad complementaria 2b: Apoyo a la agricultura y a la comercialización en Adjumani/Moyo

48. Como Gulu y Kitgum, los distritos vecinos de Adjumani y Moyo carecen de acceso a los mercados y a los insumos agrícolas y se ven afectados por la actividad de los rebeldes, aunque con menor frecuencia. La ventaja principal de ambos distritos es su proximidad al Nilo Alberto. Aunque el río es navegable, el tráfico de barcas está inactivo desde los primeros años sesenta. Esta actividad complementaria movilizaría donaciones en especie de cuatro barcas con



capacidad de 100 toneladas mantenidas en reserva, por medio del Equipo reforzado de intervención logística en situaciones de urgencia (ALITE) del PMA. Las barcazas se utilizarán para transportar alimentos desde los principales depósitos de adquisición en los distritos de Hoima, Masindi y Kabarole hasta asentamientos de refugiados en ambos lados del Nilo, reduciendo así los costos de transporte de la ayuda alimentaria pagaderos por los donantes en más del 40 ó 45 por ciento, lo que equivale a una economía de 2,08 millones de dólares anuales (recuperación de los costos = cinco meses). Los alimentos se transbordarán desde el Nilo en Adjumani y Nimule hasta las poblaciones desplazadas en Gulu el sur del Sudán. El viaje de regreso servirá para traer excedentes de alimentos y cosechas comerciales de los distritos de Nebbi, Adjumani, Moyo, Gulu y Arua districts, reduciendo así los costos de comercialización y dando a los agricultores de esas zonas la posibilidad de competir en buenas condiciones con los agricultores del sur.

49. Otros objetivos de esta actividad complementaria, condicionados a la disponibilidad de recursos, serían: a) abrir un depósito de adquisiciones en el almacén del PMA en Pakelle (Adjumani); b) rehabilitar 220 kilómetros de carreteras secundarias y principales en Moyo y Adjumani; c) excavar 40 pozos poco profundos, 12 cisternas y cuatro canales para llevar el agua del Nilo a las zonas secas vecinas; y d) mediante protección de semillas y APT, apoyar el suministro por la FAO de semillas esenciales y aperos de labranza (UGA-99-1/N10) y el establecimiento de centros de multiplicación de mandioca (UGA-99-1/N11), en beneficio de otras 20 000 y 54 familias, respectivamente, en los distritos de Adjumani y Moyo. Esta actividad complementaria marcaría la entrada del PMA en un ejercicio piloto del UNDAF cuyo comienzo se prevé en Moyo a principios del año 2000. Los planes de agua y carreteras serán ejecutados por Action Afrika Hilfe (AAH), ACF y el UNICEF con la coordinación general del Ministerio de Aguas, Tierras y Medio Ambiente y del Ministerio de Obras Públicas, Vivienda y Comunicaciones. La actividad generará 700 000 jornadas de trabajo al año, o sea 3,5 millones de jornadas de empleo en el quinquenio. Los beneficios directos alcanzarán a 10 000 trabajadores y a sus familiares (50 000), casi todos los cuales residen junto a carreteras secundarias y locales y padecen escasez de agua y de alimentos.

Actividad complementaria 2c: Seguridad alimentaria y alivio para casos de catástrofe

50. A nivel macroeconómico, la privatización de las tiendas del Consejo de Comercialización de Productos en virtud de programas impuestos desde el exterior de ajuste estructural y descentralización en 1998 ha reducido hasta niveles peligrosos la capacidad del Gobierno para intervenir en el mercado para estabilizar los precios al consumidor y/o paliar las consecuencias de las escaseces nacionales y localizadas de alimentos. La única reserva estratégica importante de cereales se compone de los fondos alimentarios del PMA en Kampala y Tororo y de numerosos fondos privados repartidos por todo el país. En caso de emergencia alimentaria, estos últimos serían probablemente inútiles. Además, desde 1996 el presupuesto anual para el Departamento de Socorro en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MLSA) ha sido de un promedio de dos millones de dólares. Las necesidades anuales de alimentos para casos de emergencia, aparte de los programas de emergencia del PMA, a menudo duplican esa suma, lo que hace que el país dependa de los fondos de reserva del PMA (6 a 12 000 toneladas) en Kampala/Tororo; estos fondos son sobre todo regionales, vinculados a países y programas específicos, y están expuestos a atascos en el transporte y a quiebras en los canales de transmisión. Las demoras en los pagos del Ministerio a los proveedores hacen que las adquisiciones de alimentos por el Gobierno alcancen precios superiores a los normales en un 30 a 40 por ciento.



51. A nivel de las aldeas, la falta de intervención del Gobierno en el establecimiento de precios agrícolas mínimos ha hecho que la supervivencia de las familias pobres sea más vulnerable a las fuerzas de mercado. Los grandes comerciantes pagan naturalmente los precios más bajos por las cosechas alimentarias que cada agricultor, a menudo desesperado, se ve obligado a aceptar. Además de los asistidos en virtud de los programas regulares para refugiados del PMA y de los programas para personas desplazadas en el interior, hay anualmente de 100 000 a 180 000 personas necesitadas de alimentos, sobre todo en la estación inactiva, cuando las reservas familiares son bajas y los precios altos. Casi todos los productos de alimentación son deficitarios de manera recurrente en los distritos karamojong nororientales de Kotido y Moroto, en el distrito norteño de Kigtum y, en menor medida, en el distrito central de Luwero. Zonas transitoriamente deficitarias en alimentos son los distritos orientales de Soroti y Kumi.
52. A reserva de la disponibilidad de recursos, esta actividad complementaria podría crear una reserva estratégica de cereales para proteger hasta 120 000 pobres rurales durante un trimestre en caso de escasez de alimentos debido a calamidades naturales o provocadas imprevistas pero muy probables. Su objetivo a más largo plazo será mejorar la capacidad de respuesta a alerta temprana y emergencias del recién creado Ministerio de Preparación para Desastres y Refugiados (MDPR) y “asegurar el compromiso del Gobierno con la seguridad alimentaria” mediante consignaciones presupuestarias anuales a los niveles oportunos. La actividad mejorará considerablemente la planificación conjunta, la definición de los objetivos y la coordinación general del PMA y el Gobierno y permitirá para ambos mayores economías de escala al poner en común los recursos. A nivel microeconómico, estabilizará los precios durante los períodos de inactividad, dando a los hogares pobres la posibilidad de hacer ahorros e invertirlos en el bienestar de la familia.
53. **Reserva estratégica de cereales.** Analizando las tendencias del número de personas expuestas a riesgo en cada región se advierte la necesidad de fondos de reserva de 4 500 toneladas de cereales, suficientes para servir a 120 000 personas durante 90 días. Los fondos se mantendrán en tres lugares estratégicos, como son los antiguos almacenes PMB en Tororo (1 000 toneladas), Kampala (3 000 toneladas) y Gulu (500 toneladas). Tanto el PMA como el Gobierno contribuirán a las reservas, mediante las cuales se realizarán también préstamos de productos básicos a proyectos en curso del PMA y del Gobierno. Estos préstamos, condicionados a la aprobación del donante, permitirán la renovación regular de las reservas y el control de la calidad. Con una adecuada asistencia técnica, la Reserva Estratégica de Cereales podría ser administrada por el Gobierno.
54. **Fomento de la capacidad.** Se establecerá un Servicio de Coordinación de Emergencias en el MDPR y una Unidad de Seguridad Alimentaria (FSU) independiente. Esta última contará con personal en comisión de servicios del PMA, del MDPR y del MOA, con el asesoramiento técnico de la FAO y del Sistema de alerta temprana en caso de hambruna (FEWS). Se dará al personal formación cualificada en análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV), gestión de almacenes y técnicas de evaluación rápida. Se impartirá formación adicional sobre el Sistema de correo electrónico sobre el terreno del PMA (DFMS) y sobre comunicaciones radiofónicas en alta y muy alta frecuencia.
55. La ayuda alimentaria constituirá un apoyo presupuestario para el Gobierno en sus esfuerzos por reaccionar con eficiencia a las emergencias alimentarias. Su función será la de “capital inicial” para establecer: a) reservas rotatorias de cereales en puntos estratégicos; b) una reserva constante para emergencias mediante préstamos y devoluciones. La reserva dará también al Gobierno tiempo para tramitar los pagos adquiriendo fondos de reposición a precios normales de mercado. El Gobierno será propietario de la Reserva de Emergencia para la Seguridad Alimentaria (EFSR). No obstante, los productos se guardarán en los antiguos almacenes PMB



en Tororo y Kampala que actualmente tiene alquilados el PMA. El Gobierno garantizará que la EFSR se utiliza sólo en situaciones de emergencia que implican “graves” deficiencias alimentarias y que responden a criterios convenidos. Serían excepción las operaciones de “banco de cereales”, es decir préstamos de productos básicos en casos en que los organismos de socorro padecen demoras en la llegada de cereales de emergencia, se requiere la renovación de los fondos para evitar pérdidas de almacenaje, y los organismos pueden aportar prueba documental de su capacidad para devolver a la EFSR cereales de calidad equivalente.

56. Todas las decisiones relativas a salida de fondos de la reserva se tomarán por un Comité interministerial (CI) en el que el PMA participará como observador. El CI estará apoyado por un comité técnico presidido por el director de la FSU e integrado por representantes del MOA, el MDPR, el PMA, la FAO y el FEWS. Se pedirá a la Administración de la Reserva de Emergencia para la Seguridad Alimentaria (EFSRA) del Gobierno de Etiopía, con el que el PMA realiza con éxito una experiencia de reservas superiores a 300 000 toneladas, que transfiera los conocimientos técnicos necesarios para establecer las reservas y para la formación consiguiente.

Actividad básica 3a: Capacitación profesional de huérfanos y niños de la calle

57. La *estrategia* de la actividad es mejorar la salud y las condiciones de vida de los niños huérfanos ofreciéndoles formación profesional, conocimientos prácticos y oportunidades para un empleo legítimo como alternativa a la vida en la calle.
58. **Análisis del problema.** El censo de 1991 reveló que 784 000 niños, es decir el 10 por ciento de los ugandeses menores de 18 años, eran huérfanos a consecuencia de la guerra, las luchas internas y el SIDA. En 1998 la cifra, según las proyecciones, casi se duplicaría hasta 1,3 millones de niños y adolescentes. Al perder a los padres, la carga de criar a los niños se transfiere a los abuelos o a los hermanos mayores que suelen ser demasiado viejos, demasiado jóvenes o incapaces de obtener suficientes ingresos para mantener a los niños y a la familia. Al no poder pagar tasas escolares, la mayoría de los niños dan por terminada su educación para cultivar la tierra de sus padres, descubriendo entonces que carecen de insumos adecuados, conocimientos agrícolas y fuerza laboral para producir alimentos suficientes y cosechas comerciales con las que cubrir sus necesidades de subsistencia. Los más desesperados, en particular los huérfanos del SIDA, emigran a las zonas urbanas en busca de empleo, donde también se encuentran sin preparación para competir y tener acceso a salarios en efectivo. Al carecer de alimento, techo, ropa y demás elementos básicos, se ven obligados a vivir como niños de la calle y a mendigar, cometer pequeños hurtos u ofrecer servicios sexuales por dinero. Los pocos que encuentran trabajo legítimo reciben salarios inferiores al mínimo y trabajan en condiciones insanas por su juventud, su desamparo e incapacidad para exigir más y por falta de la debida protección legal.
59. En febrero de 1995, el PMA inició un proyecto experimental de un año en las zonas urbanas de Mpigi, Kampala y Jinja. El proyecto estaba coordinado por la ONG *Feed the Children*, que apoyaba a otras 12 ONG para ofrecer capacitación profesional a 2 100 niños de la calle. El proyecto fue precedido por una encuesta del mercado de empleo que determinó los oficios para los que había mayor demanda. El PMA y los organismos asociados en la ejecución identificaron empleadores potenciales para los jóvenes y, después de un año, el proyecto había logrado elevar y mantener el nivel nutricional de todos los niños asistidos, acogerlos en orfanatos y otras instituciones y encontrar empleo adecuado para más de 1 300 (el 62 por ciento). Los alimentos y la acogida ofrecidos consiguieron el beneficio indirecto de disminución de la actividad callejera. La mayoría encontraron trabajo remunerado en fontanería, construcción de viviendas, costura, carpintería, cableado eléctrico y avicultura.



Desde 1995, el número de ONG dedicadas activamente a los niños de la calle se ha cuadruplicado y se ha extendido a otras zonas urbanas en Mbarara, Rakai y Masaka, donde las tasas de SIDA y mortalidad parental son particularmente elevadas.

60. **Objetivos y realizaciones.** Los logros fundamentales del proyecto experimental continuarán en virtud de esta actividad, que alentará a los huérfanos y a los niños de la calle a: a) buscar la acogida y las atenciones de orfanatos y otras instituciones prestigiosas; b) adoptar prácticas higiénicas sanas y buenos hábitos de salud; y c) recibir formación profesional y participar en internados. La actividad beneficiará directamente a 3 000 niños de la calle al año proporcionándoles apoyo dietético y nutricional, conocimientos prácticos y acceso a otras formas de apoyo facilitado por las instituciones patrocinadoras.
61. **Función y modalidades de la ayuda alimentaria.** El proyecto experimental demostró que la entrega de alimentos es un medio eficaz para hacer que los niños hambrientos, analfabetos y vulnerables abandonen las calles y la “economía oculta” y participen en programas de formación para promocionarse. Aunque la mayoría de la ONG tienen personal con formación suficiente, instalaciones, material y equipo, carecen de fondos para adquirir cantidades suficientes de alimentos, en particular a precios urbanos. Como el alimento es una necesidad básica para los niños, su oferta como comida caliente en instituciones es a menudo decisiva para el éxito de los organismos, que atraen y retienen a los jóvenes en programas de formación. Se facilitará pues ayuda alimentaria como apoyo dietético y nutricional, como apoyo presupuestario a las ONG locales y como incentivo para la participación.
62. **Estrategia de ejecución.** La actividad será coordinada por el Ministerio de Género y Desarrollo de la Comunidad (MOGCD) mediante un comité de dirección integrado por funcionarios de distrito y personal del PMA y de las ONG. Tres organismos principales (*World Vision*, *Feed the Children* e *International Care and Relief (ICR)*) serán responsables de ejecutar la actividad en los tres distritos mediante sus propios recursos y mediante otras ONG locales con las que colaboran desde hace tiempo. Los insumos no alimentarios como herramientas de carpintería y albañilería, máquinas de coser y equipo para fabricación de ladrillos y tejas serán facilitados por las ONG. La contribución no alimentaria del PMA se limitará a utensilios de cocina y comedor. Dado el reducido volumen de los alimentos que requiere cada institución y su dispersión geográfica, cada organismo se encargará del transporte de sus lotes alimentarios mensuales desde el almacén del PMA en Kampala sin recibir subvenciones por transporte interno, almacenamiento y manipulación (TIAM).
63. **Participantes y beneficios previstos.** La actividad proporcionará a 3 000 huérfanos o niños de la calle (de 6 a 17 años) comidas calientes y una dieta equilibrada, mejorando o manteniendo así su condición dietética y nutricional. Los niños se beneficiarán del valor de incentivo de los alimentos, que los animará a asistir a clases de formación profesional y los mantendrá apartados de la calle. Se reducirán así también los efectos sociales negativos que produce en las comunidades una juventud sin estudios y desempleada. La asistencia alimentaria constituirá también un apoyo presupuestario para los organismos e instituciones participantes, que podrán conservar e invertir sus fondos en instrumentos complementarios, medios didácticos y otros artículos no alimentarios. Por último, los niños tendrán la posibilidad de adoptar prácticas higiénicas y otros buenos hábitos antes imposibles por su estado de abandono y aislamiento.
64. **Apoyo, coordinación y procedimientos de seguimiento y evaluación.** La asistencia a los huérfanos y niños de la calle será coordinada por el Ministerio de Género y Desarrollo de la Comunidad (MOGCD) y ejecutada por *Feed the Children* junto con varias ONG y grupos comunitarios apoyados por cuatro gobiernos donantes. Para ser seleccionadas, estas instituciones tienen que demostrar que proporcionan en efecto a los huérfanos y los niños de la calle alojamiento seguro, educación de calidad y formación útil para el mercado laboral.



También deben aportar pruebas de que los niños beneficiados por sus programas han encontrado empleo adecuado o están recibiendo la debida atención ulterior.

65. La actividad fue objeto de evaluación previa en enero de 1999 por un equipo de consultores que la consideraron técnicamente viable y “muy capaz de alcanzar sus objetivos con un costo relativamente bajo”. El tamaño reducido de cada institución permite un seguimiento y un control cercanos. La información sobre ayuda alimentaria recibida y su utilización, así como sobre participación y asistencia de los niños, se comunicará mensualmente según normas incorporadas a las Cartas de Entendimiento firmadas por las partes ejecutoras. Misiones conjuntas PMA/Naciones Unidas/Gobierno/ONG y donantes realizarán exámenes anuales y de mitad de período para evaluar los efectos y resultados de la actividad.

Actividad complementaria 3b: Expansión de la capacitación profesional para niños de la calle

66. La disponibilidad por el PMA de recursos para el desarrollo por encima del nivel previsto para actividades básicas permitiría ampliar la actividad básica en favor de los niños de la calle a los municipios de Rakai, Masaka y Mbarara, donde abundan los huérfanos a causa de las tasas de SIDA y mortalidad. Unos 2 900 niños de la calle de estas zonas urbanas se benefician actualmente de la asistencia de *Feed the Children*, ICR y otras ONG que disponen de capacidad de formación e instalaciones suficientes. Hay bastantes datos, no obstante, para asegurar que los actuales programas mejorarían enormemente gracias al valor nutricional e incentivador de la asistencia alimentaria, así como a la función de apoyo presupuestario que desempeñarían los recursos alimentarios para las instituciones patrocinadoras. Las modalidades de ejecución, los acuerdos institucionales y las obligaciones de SyE serían similares a los de la actividad básica.

OPERACIONES AUXILIARES

67. Se emprenderán varias operaciones auxiliares para realzar los efectos de las actividades previstas en el programa en el país y/o reducir sus costos. Son las siguientes:
- Producción de alimentos compuestos.** Puede reducirse considerablemente el volumen de la cesta alimentaria y en consecuencia los costos de TIAM mediante la producción local de bizcochos ricos en proteínas y alimentos compuestos para las escuelas y como complemento de alimentación. Después de un sondeo técnico, el PMA ha tomado contacto con una compañía local que ha hecho satisfactoriamente un suministro inicial de 500 toneladas de mezcla de maíz y soja (MMS).
 - Adquisiciones de alimentos orientadas al desarrollo:** Está claro que uno de los mejores medios de luchar contra la pobreza es comprar y transferir ingresos a los agricultores de subsistencia pobres. Desde 1991, las adquisiciones del PMA han ascendido por término medio a 36 000 toneladas y 18 millones de dólares anuales. No obstante, si bien el trato del PMA con grandes comerciantes y unas penalizaciones estrictas han reducido los gastos generales administrativos y la tasa de incumplimiento, no han ayudado a los pequeños comerciantes ni a las asociaciones de agricultores a competir y tratar directamente con el comprador final obteniendo mayor beneficio directo. Para incentivar a las pequeñas asociaciones de agricultores y estimular la competencia en general, el PMA deberá: i) seguir convocando concursos públicos de compra; ii) reducir la cantidad mínima contratada de 500 a 200 toneladas; iii) convenir con instituciones bancarias unos bonos fijos de rendimiento; y iv) proceder a compras



directas de asociaciones de agricultores en las que puedan garantizarse especificaciones de control de calidad y cantidad.

- c) **Contratación de servicios logísticos comerciales y de servicios de apoyo:** el PMA ha suspendido la práctica de contratar camioneros de fuera del país y/o tener sus propios medios de transporte confiando los servicios de gestión y mantenimiento a compañías locales de transporte. Varios miles de ugandeses empleados por 12 transportistas, dos proveedores de mano de obra ocasional, dos agencias de supervisión, varios agentes de compensación y los ferrocarriles nacionales se benefician directa o indirectamente de contratos del PMA por valor de unos cinco millones de dólares anuales.
- d) **Análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV), género y evaluación de las necesidades de alimentos.** En febrero de 1999, el PMA estableció una unidad de ACV en su oficina de Kampala y contrató a un oficial regional de SyE para que simplificara y normalizara los procedimientos de seguimiento, presentación de informes, muestreo y evaluación. El oficial de SyE, con ayuda de la Unidad de Alerta Temprana del MOA, de la FAO y del FEWS, formará a todo el personal necesario del PMA y del MDPR en técnicas de ACV y cálculo rápido de necesidades alimentarias, y suministrará datos básicos y sobre los efectos conseguidos para las evaluaciones anuales y de mitad de período. La política del PMA sobre cuestiones de género se aplicará dentro de este programa en el país. En concreto, la participación de las mujeres como beneficiarias y como gestoras se exigirá y comprobará como se indica en el párrafo 72 *infra*.

68. **Telecomunicaciones y apoyo a la red de área local (LAN).** Con su DFMS revolucionario y con el apoyo técnico del Gobierno de Noruega, el PMA tiene una capacidad mundial inigualada en el campo de las telecomunicaciones que ha ofrecido a otros organismos a precio de costo. La Unidad de Apoyo Técnico (TSU) de la oficina de Kampala mantiene vínculos fiables por radio y correo electrónico a través de más de 110 estaciones fijas y móviles, incluidas más de 40 ONG y organismos de las Naciones Unidas. El PMA está también a la vanguardia en las redes de repetidores VHF en Uganda. Se seguirán desarrollando y ampliando estos sistemas dentro del programa en el país.

PRINCIPALES PROBLEMAS Y RIESGOS

69. En vista del empobrecimiento y de la falta de servicios de apoyo en las zonas operacionales propuestas, el PP para Uganda, como la mayoría de las estrategias dirigidas al cambio, contiene un elemento de riesgo. De hecho, sobre la decisión de extender el período de ejecución del PP de tres a cinco años influyeron las grandes incertidumbres suscitadas por la descentralización del Gobierno, la inseguridad y otros acontecimientos dinámicos. Estos hechos, unidos al nivel menguante de recursos disponibles para programas de desarrollo con asistencia alimentaria y a las dificultades financieras del Gobierno, han recalcado la importancia de evitar riesgos y de controlar los costos en la formulación del PP.
70. El riesgo se reducirá mucho por estos medios: a) concentración geográfica y sectorial de recursos; b) uso de criterios estrictos de selección para apuntar sólo a los más necesitados; c) selección de sólo las actividades en las que el PMA tenga una ventaja comparativa y/o en las que su apoyo pueda realzar la capacidad de todos los organismos que trabajen en equipo; d) asociación sólo con los organismos que tengan experiencia operacional en el país y que puedan aportar fondos de contraparte y conocimientos técnicos relevantes; y e) participación sólo en proyectos en curso que hayan mostrado ser técnica, ambiental, social y económicamente viables y apropiados.



PROCESO DE GESTIÓN DEL PROGRAMA

Examen previo

71. La oficina en el país preparará un “resumen de actividades”, o plan detallado de acción para las actividades identificadas en el PP. El resumen de actividades considerará más detenidamente el presupuesto, los resultados, las necesidades de alimentos, las actividades de contraparte, las fuentes de financiación gubernamentales y externas y las obligaciones y modalidades de presentación de informes. El resumen incluirá un calendario de ejecución de actividades, planes detallados de entrega de alimentos y desembolsos financieros y demás información que se requiera para justificar y guiar la ejecución.
72. La Oficina Regional en la sede examinará el resumen y formulará observaciones y, si se considera en sintonía con el documento del PP, tramitará y despachará los presupuestos de actividad con otras divisiones o unidades pertinentes. Si quedan dudas sobre la oportunidad o viabilidad de las actividades, la oficina en el país dispondrá una evaluación preliminar de la actividad y revisará en consecuencia el resumen de actividades. En todos los casos, un Comité Local de Examen del Programa (CLEP), presidido por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas e integrado por personal de la oficina en el país, representantes de los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y organismos gubernamentales y ONG asociados en la ejecución, confirmarán que la actividad entra en el marco de la Declaración sobre el Cometido del PMA, del PP aprobado por la Junta, del enfoque por países del sistema de las Naciones Unidas y del PAEP y las prioridades del Gobierno. El Director para el País aprobará entonces un borrador final del resumen de actividades y firmará el correspondiente contrato operacional juntamente con el funcionario debidamente autorizado por el Gobierno.

Ejecución del programa

73. Además de las disposiciones específicas ya indicadas para cada actividad, se tomarán varias medidas para facilitar el cometido del PMA y para apoyar su gestión, a saber:
 - a) **Personal para la oficina en el país.** El personal de campo adicional requerido se ha previsto en el presupuesto con cargo a los costos de apoyo directo para cada actividad. Será preciso reforzar la capacidad del personal dándole formación en gestión de proyectos, evaluación rápida y técnicas de examen previo con participación de la población rural, análisis en función del sexo y rastreo de productos básicos. La importancia atribuida a los procedimientos y políticas del PMA respecto a estas funciones requerirá una adecuada formación para que el personal siga y observe debidamente tales normas.
 - b) **Planificación y gestión participativas.** Como se ha dicho, todas las actividades se planificarán y ejecutarán con alta participación popular. Esta participación será condición previa para el apoyo del PMA. Se controlará estrictamente la participación femenina en la planificación y gestión de los proyectos para asegurar el cumplimiento de los compromisos del PMA con las mujeres. Se descartarán los planes en los que no haya un compromiso de la comunidad para administrar y ejecutar conjuntamente las actividades. Análogamente, el Programa tendrá que promover una mayor participación de las ONG locales y ayudar a movilizar apoyos en favor de ellas. Los progresos en estos aspectos dependerán en gran medida de que la oficina para el país mantenga un equilibrio entre la logística y el personal del programa y dé formación a éste.



- c) **Logística.** El PMA mantendrá su actual estrategia flexible de compras locales cuando haya excedentes y recursos monetarios e importaciones en otros períodos. Las importaciones de ayuda alimentaria se harán al puerto de Mombasa, desde donde se transportarán por ferrocarril a almacenes centrales en Kampala y Tororo para su transbordo a los PEIP en Gulu, Kitgum, Moyo, Arua, Kotido, Moroto y Mbarara. No obstante, los problemas de seguridad seguirán limitando el acceso y la ejecución durante un tiempo indefinido. La irregularidad en los suministros de combustible y los servicios de defensa han originado demoras y costos asociados mientras los convoyes del PMA esperaban una protección adecuada. Se han enviado recomendaciones para reforzar las medidas de seguridad a la Oficina de Coordinación de la Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva York y a la sede del PMA, y el PP incluye blindajes balísticos, equipo de radio y otros artículos no alimentarios considerados necesarios para proteger al personal y el equipo.
- d) La adopción del Sistema de seguimiento de productos de ayuda alimentaria (CTS/FACTS) en todas las suboficinas ha aumentado la capacidad y efectividad del personal de campo para controlar y rastrear los movimientos de alimentos desde los almacenes de Kampala a través de los PEIP hasta los puntos de distribución final (PDF). De este modo, además de asegurarse de que los alimentos se distribuyen sólo en presencia de monitores de ayuda alimentaria del PMA, se limitará el margen de desvíos, fugas y malversaciones. Se prevé que las pérdidas después de la entrega *cif*, cuyo promedio es del 1,5 al 2 por ciento, seguirán bajando y estimularán el sentido de responsabilidad por parte de los organismos asociados ejecutores.
- e) **Retoques o ajustes del programa.** Los cambios en los planes de actividad, las asignaciones de recursos y otros parámetros son plenamente admisibles sobre la base del seguimiento hecho por el PMA, los informes regulares de las ONG y el Gobierno y las observaciones recibidas regularmente de la comunidad beneficiaria. La oficina en el país y el CLEP analizarán los informes semestrales sobre el estado de ejecución y se valdrán de otros datos para calibrar el rendimiento de cada actividad. Aconsejarán sobre cualquier ajuste necesario en el diseño o las modalidades y recomendarán en consecuencia la supresión gradual o la terminación de actividades o sus componentes. Las opiniones de los propios beneficiarios sobre el éxito de las actividades para el remedio de sus necesidades tendrán un peso considerable. Estando Uganda entre los países en desarrollo menos adelantados (MA), es difícil preparar un plan de terminación gradual en el marco temporal de este programa en el país. Sin embargo, durante la ejecución del programa en el país, podría presentarse un plan para el desarrollo a largo plazo.

SEGUIMIENTO Y AUDITORÍA DEL PROGRAMA

74. El sistema de seguimiento, evaluación y presentación de informes para estas actividades se elaborará a partir de los actuales mecanismos en que se apoya la planificación y la toma de decisiones. Su finalidad primaria será calibrar el éxito de los insumos y las actividades en el logro de los objetivos. La información obtenida señalará también los problemas y las limitaciones y cualesquiera ajustes en la instrumentación, los objetivos y las actividades que puedan parecer necesarios durante la ejecución. El sistema se autolimitará para asegurar que la información esencial se obtiene al menor costo. Evitará inundar a los directores de proyectos con datos que no puedan procesar ni interpretar. Los estudios tendrán más el carácter de diagnóstico que de exploración. Sólo se emplearán datos pertinentes y accesibles y que puedan



ser generados y analizados con oportunidad, exactitud y rentabilidad. El sistema utilizará también listas de chequeo normalizadas, formatos para presentación de informes y otros instrumentos para asegurar la congruencia y comparabilidad de datos de diversas fuentes. Se medirá mediante encuestas y listas de chequeo la participación femenina la planificación y ejecución de proyectos y en la distribución de alimentos. Se recopilarán datos básicos mediante encuestas antes del comienzo de las actividades del proyecto para facilitar la medida de los resultados.

INDICADORES BÁSICOS PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN

Sector	Datos o indicadores básicos
Seguimiento del proceso	<ul style="list-style-type: none"> - cantidad/tipo de alimentos adquiridos/enviados/distribuidos - cantidad/tipo de alimentos distribuidos por tipo/lugar del beneficiario - frecuencia de distribuciones y valor calórico por persona/mes - préstamos dados, recibidos y devueltos - balance de compromisos/reservas/tránsitos <i>versus</i> necesidades - % de población destinataria alcanzada mediante Distribución general de alimentos/Programas de alimentación complementaria (DGA/PAC) - % de cambio en las pérdidas después de la entrega <i>cif</i> - gastos por CAD/COD/TIAM <i>versus</i> presupuesto - insumos del Gobierno y las ONG <i>versus</i> acuerdos en la CE
Género	<ul style="list-style-type: none"> - % de mujeres participantes en la planificación/gestión de proyectos - % de mujeres participantes en la distribución de alimentos - % de mujeres en Alimentos por Trabajo/Formación Profesional
Educación y alfabetización de adultos	<ul style="list-style-type: none"> - número de inscritos por edad/sexo - número de asistentes por edad/sexo - número de aprobados en exámenes estándar - % de cambio en la relación por cociente alumnos/maestros - % de mujeres inscritas/perseverantes
Apoyo a la agricultura y la comercialización	<ul style="list-style-type: none"> - km. de carreteras rehabilitadas por hectárea de tierra cultivada - número de oficiales/trabajadores extensionistas formados por sexo - m³/km. de canales/aljibes excavados - número de presas/pozos/terrazas construidos - número de asociaciones de agricultores constituidas/en funcionamiento - cantidad de productos adquiridos de pequeños agricultores/precio
Capacitación profesional	<ul style="list-style-type: none"> - asistencia por edad/sexo - número de graduados/empleados por sector/tipo de empleo

Evaluación del programa

75. El PMA y los organismos interesados emprenderán conjuntamente misiones de investigación y evaluaciones o encuestas para mantener la confianza en los datos y asegurar el consenso sobre los problemas y las soluciones. Los detalles sobre métodos de recogida de datos, indicadores, y sobre la frecuencia y el contenido de los informes se describirán más extensamente en las Cartas de Entendimiento (CE) firmadas por el PMA y los organismos asociados de ejecución antes del comienzo de las actividades. La CE serán acuerdos vinculantes que especificarán las



obligaciones de seguimiento, evaluación y presentación de informes de ambas partes y las penalizaciones aplicables en caso de incumplimiento. Las CE especificarán en particular la información que se precisa para que el sistema de seguimiento, evaluación y presentación de informes responda mejor a las políticas y procedimientos en atención al sexo de los beneficiarios y para la selección de éstos. Los resultados obtenidos por todas las agencias o compañías contratadas por el PMA y las correspondientes cuentas de actividades serán sometidos a examen y a la debida auditoría de una empresa externa calificada seleccionada por el Gobierno y el PMA.

76. Se prescindirá de estudios de evaluación a largo plazo que impliquen grandes gastos financieros en favor de evaluaciones rápidas de bajo costo que utilicen indicadores cualitativos y cuantitativos con participación de los beneficiarios. Las evaluaciones serán investigaciones formales emprendidas conjuntamente por un equipo multidisciplinario con representantes del PMA, los organismos de las Naciones Unidas, el Gobierno y los principales donantes. Los equipos se basarán en los datos contenidos en los informes semestrales y en los resultados cuantitativos y cualitativos de las encuestas por muestreo sobre cosechas, nutrición, sectores, actividades y hogares.
77. Las evaluaciones confirmarán si las actividades están en curso y si determinadas intervenciones deben continuar o ser revisadas o suprimidas. Se examinarán también en esta fase estrategias de salida y planes de contingencia, que se revisarán si es necesario. Por último, el examen del PP a mitad de período ofrecerá detalles sobre cualesquiera cambios en los números de beneficiarios, las necesidades alimentarias y otros parámetros que puedan influir sobre el nivel y el tipo de recursos requeridos para las operaciones del segundo período.



ANEXO

PRESUPUESTO DE COSTOS OPERACIONALES DIRECTOS: 1999–2004

Programa en el país Actividades		Volumen de alimentos (Toneladas)	Costos operacionales directos		
			Costo de los alimentos	Transporte	Totales
			(Dólares EE.UU.)		
Educación, alfabetización de adultos y capacitación profesional	Básica (PMA)	25 045	6 881	7 762 1	14 644
	Gobierno	0	0	765 569	765 569
	Complementaria (PMA)	5 130	1 521	1 589 9	3 111
	Total parcial	30 175	8 402	10 117 7	18 520
Apoyo a la agricultura y la comercialización en Gulu/Kitgum	Básica (PMA)	9 240	2 360	2 409 1	4 769
	Gobierno	0	0	174 174	174 174
	Complementaria (PMA)	11 900	2 975	2 223 2	5 198
	Total parcial	21 140	5 335	4 806 5	10 141
Capacitación profesional de huérfanos y niños de la calle	Básica (PMA)	1 485	394 325	294 773	689 098
	Gobierno	0	0	0	0
	Complementaria (PMA)	1 435	380 600	284 848	665 448
	Total parcial	2 920	774 925	579 620	1 354
Totales por categoría	Total básica (PMA)	35 770	9 636	10 466 1	20 102
	Total Gobierno	0	0	939 743	939 743
	Total Complementaria (PMA)	18 465	4 876	4 098 0	8 974
Total		54 235	14 513	15 503 8	30 016

