

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 11-14 de octubre de 2004

OTROS ASUNTOS

Tema 14 del programa

*Para información**

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/2004/14-C
15 septiembre 2004
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE LA VISITA DE CAMPO A BANGLADESH

Del 27 de marzo al 3 de abril de 2004

* De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno, aprobadas en el período de sesiones anual y el tercer período de sesiones ordinario de 2000, los temas presentados a título informativo no se debatirán a menos que los miembros de la Junta así lo pidan expresamente antes de la reunión y la Presidencia dé el visto bueno a la petición por considerar que es adecuado dedicar tiempo de la Junta a ello.

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.

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

Secretario de la Junta Ejecutiva: Sr. T. Yanga tel.: 066513-2603

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



INTRODUCCIÓN

1. Los miembros de la Junta Ejecutiva del PMA del Camerún, Francia, Haití, India, Mauritania, Perú, Rusia y Suiza visitaron Bangladesh del 27 de marzo al 3 de abril de 2004, acompañados por el Secretario de la Junta, Sr. Thomas Yanga.
2. Se trataba de la segunda visita de campo realizada por los miembros de la Junta Ejecutiva del PMA a Bangladesh; la primera había tenido lugar en mayo de 1999. La finalidad principal de la visita era observar la ejecución del programa en el país destinado a 2 millones de familias afectadas por la pobreza extrema en un contexto en el 50% de la población —60 millones de personas— se encontraba por debajo del umbral de pobreza y 30 millones de personas —6 millones de familias— se hallaban en condiciones de pobreza extrema, con un consumo de sólo 1.800 kilocalorías diarias frente a la ingesta recomendada de 2.300 kilocalorías.
3. El programa organizado para la delegación preveía una visita al norte del país, donde se estaba ejecutando la mayor parte de las actividades del PMA en pro del desarrollo. Se celebraron muchas reuniones con las autoridades nacionales y regionales y con los asociados del PMA sobre el terreno, tales como organizaciones no gubernamentales (ONG) y comunidades locales. La situación de seguridad y la falta de tiempo impidieron a la misión visitar los proyectos de “alimentos para la paz” que se ejecutaban en la región de Chittagong Hill Tracts, y los programas para refugiados en Myanmar.
4. Pese a estas limitaciones, la misión pudo efectuar una visita de campo de tres días valiéndose de la exhaustiva documentación recogida y presentada por los miembros de la oficina en el país, en Dacca, y del despacho regional, en Rangpur.

REUNIONES

5. Los miembros de la Junta se reunieron con el Ministro de Finanzas, el Ministro de Asuntos de la Mujer y la Infancia, el Ministro de la Alimentación y el Asesor para la Educación del Primer Ministro. Durante la visita, los miembros de la Junta tuvieron también encuentros importantes con los representantes de la División de Relaciones Económicas del Ministerio de Finanzas, que eran los funcionarios de enlace del Gobierno encargados de tratar con el PMA y de ejecutar el programa en el país.
6. Los miembros de la Junta aprovecharon las reuniones con los representantes gubernamentales para llamar la atención sobre los siguientes puntos de importancia relativos a la ejecución del programa en el país:
 - la necesidad de ultimar el nuevo Acuerdo Básico entre el Gobierno de Bangladesh y el PMA (el acuerdo vigente concertado en 1974 no reflejaba la realidad del momento);
 - la necesidad de mantener el compromiso del Gobierno de aplicar las recomendaciones del estudio relativo a las pérdidas de ayuda alimentaria;
 - la necesidad de asegurar una ejecución y seguimiento apropiados del proyecto de desarrollo de grupos vulnerables (DGV) y su ulterior ampliación; y
 - la necesidad de reforzar el compromiso del Gobierno en la ejecución de la iniciativa experimental de enriquecimiento de la harina de trigo con *atta*.
7. Los miembros de la Junta reconocieron la importancia de la contribución del Gobierno, que ascendía a un 30% de los recursos totales del programa en el país del PMA (60.000 toneladas de cereales destinadas al proyecto de DGV y 10 millones de



dólares EE.UU. para el programa de seguridad alimentaria integrada). Además, anualmente contribuía con 1,7 millones de dólares para sufragar los costos de transporte interno, almacenamiento y manipulación.

8. La reacción general de los representantes del Gobierno ante los puntos examinados fue constructiva y positiva. Se indicó que se suministraría más alimentos al proyecto de DGV para ampliar el número de los beneficiarios de 480.000 a 600.000. El Gobierno también había tomado algunas medidas destinadas a aumentar su contribución al programa de alimentación escolar, y se esperaba la aprobación ministerial de 40.000 toneladas de arroz para 2004.
9. Los oficiales del Ministerio de Finanzas reconocieron los déficit señalados por el estudio sobre las pérdidas de ayuda alimentaria y reafirmaron el compromiso del Gobierno de aplicar los planes de acción recomendados para reducir las pérdidas y asegurar que la operación prosiguiera en el futuro sin contratiempos.
10. Los oficiales del Ministerio de Finanzas tomaron nota de la necesidad de potenciar la creación de capacidad en el sector alimentario y destacaron las iniciativas emprendidas por la oficina del PMA en el país y el Ministerio de Finanzas para informatizar los sistemas de información sobre las reservas de alimentos con objeto de garantizar que la operación se llevara a cabo sin dificultades.
11. Teniendo en cuenta la limitación del tiempo disponible y el hecho de que la misión se había organizado con poco tiempo de antelación, algunos delegados opinaron que los contactos con otros organismos de las Naciones Unidas y donantes multilaterales y bilaterales habían sido limitados. Habría sido muy útil que la delegación hubiera participado en el encuentro con el grupo consultivo local sobre seguridad alimentaria, en el que periódicamente se reunían los principales actores del sector.

CONTRIBUCIONES BILATERALES

12. Los miembros de la Junta tomaron nota de la importancia decisiva de las contribuciones bilaterales efectuadas en apoyo de los programas del PMA en curso en Bangladesh por parte de: Australia (45.000 toneladas de trigo para el DGV, el programa de seguridad alimentaria integrada y la alimentación escolar); la Comisión Europea (8,8 millones de dólares y 93.000 toneladas de trigo para el proyecto de seguridad alimentaria para el desarrollo de grupos vulnerables; Canadá (1,7 millones de dólares para la iniciativa de enriquecimiento de la harina de trigo destinada al DGV); los Estados Unidos (225.000 dólares para la iniciativa de enriquecimiento de la harina de trigo destinada al DGV); el Organismo Suizo de Desarrollo y Cooperación (135.000 dólares para la asistencia a las víctimas de catástrofes naturales); y el Reino Unido (7 millones de libras [12,6 millones de dólares] para un programa sexenal de creación de capacidad).

EL PAPEL DE LAS ONG

13. Los miembros de la Junta convinieron en que las asociaciones del PMA con las ONG locales, especialmente el Comité de Fomento Rural de Bangladesh y *Thengamara Mohila Sabuj Sangha*, eran instrumentos indispensables para llegar a la población rural local y comprometerla. Las ONG asociadas contaban tanto con personal calificado como con una presencia arraigada en la región y mantenían unas buenas relaciones de cooperación con las autoridades locales. Estaban en una posición excepcional para facilitar y promover



actividades del PMA que de lo contrario habrían requerido ingentes recursos humanos y materiales. Cabe señalar que la interacción entre los funcionarios del PMA y de las ONG en actividades conjuntas también potenciaba la experiencia y capacidad profesional de las ONG locales.

VISITAS SOBRE EL TERRENO

14. Los miembros de la Junta visitaron los siguientes proyectos rurales:
 - la fábrica de galletas enriquecidas del PMA para la alimentación escolar, en Savar, Dhaka;
 - el proyecto de mantenimiento de carreteras, en Udaipur;
 - el establecimiento de molienda y enriquecimiento, en el distrito de Gaibandha; y
 - las actividades de alimentos para la creación de activos (ACA) en el proyecto comunitario de estanques piscícolas de Holokhana.
15. Los miembros de la Junta observaron también las siguientes operaciones y actividades del PMA:
 - la distribución de harina de trigo enriquecida con atta a las mujeres que participaban en el DGV, en el distrito de Gaibandha;
 - una pequeña actividad comercial de un ex beneficiario del DGV en Tapat;
 - una actividad de alimentación escolar en una escuela primaria estatal de Tapur Char;
 - familias de beneficiarios del DGV en Haragach;
 - un curso de capacitación en generación de ingresos destinados al DGV para mujeres en Haragach;
 - la distribución de raciones de trigo a los participantes en el DGV en Haragach; y
 - una iniciativa de nutrición comunitaria en Gajaghanta.
16. Se observó que la fábrica de galletas enriquecidas para la alimentación escolar de Savar (Dhaka) era un establecimiento modelo en su género: eficaz en función de los costos y perfectamente adaptado a la situación local en la que abundaba la mano de obra. Además de la producción, el empleo ofrecido por el establecimiento constituía un activo valioso para la comunidad local.
17. También el establecimiento de molienda y enriquecimiento del distrito de Gaibandha estaba bien dirigido y contaba con mano de obra local. Los miembros de la Junta observaron todo el proceso desde la molienda hasta la distribución, bien organizada y vigilada, a los usuarios finales, que eran las mujeres del distrito que vivían en condiciones de pobreza extrema.
18. El proyecto de mantenimiento de carreteras de Udaipur es el clásico proyecto de creación de activos para el desarrollo que combina los beneficios comunitarios con la asistencia personal a los beneficiarios. El entusiasmo demostrado por los participantes que habían tenido la oportunidad de conseguir empleo en una actividad al servicio de su infraestructura local era de por sí elocuente.
19. Las actividades de alimentos para la creación de activos en el proyecto comunitario de estanques piscícolas de Holokhana suscitó un interés particular entre los miembros de la Junta. El proyecto combina la ayuda comunitaria con los intereses de los terratenientes y negociantes, y cuenta con el apoyo de las ONG y autoridades locales. Los beneficios son



duraderos, y afectan a un gran número de beneficiarios. Cabe señalar que el PMA, junto con las ONG locales, perfeccionó la piscicultura local con técnicas de inseminación artificial, que aumentan considerablemente su productividad.

OBSERVACIONES DE LAS VISITAS A ZONAS DE PROYECTOS

20. Los beneficiarios de todos los proyectos mencionados anteriormente son personas afectadas de pobreza extrema, en su mayor parte mujeres que normalmente no habrían podido conseguir un empleo conveniente. Los proyectos del PMA combinan la distribución de alimentos con planes de ahorro y cursos de capacitación en actividades domésticas para mujeres. Con dos años de ahorros las participantes pueden obtener un crédito adicional para comprar insumos, por ejemplo pollos o vacas, y comenzar a realizar actividades generadoras de ingresos. Para lo cual cuentan con la ayuda de la ONG "Graduation".
21. En Haragach se observaron actividades de distribución de raciones de trigo para participantes en DGV realizadas en coordinación con un curso de capacitación para mujeres en generación de ingresos destinados al DGV. Un aspecto positivo de este tipo de ayuda alimentaria es que ve acompañada de capacitación orientada a la adquisición de medios de vida sostenibles. Muchas veces se obtienen resultados individuales sorprendentes con dicha asistencia. Los miembros de la Junta observaron el desarrollo de una pequeña actividad comercial realizada por un ex beneficiario del DGV en Tampat: se trataba de la clásica historia exitosa de una mujer, con un marido inválido, que logró salir de una situación de pobreza total a través de un pequeño negocio y conseguir una posición de respeto en su comunidad. Durante una visita a las familias de los beneficiarios del DGV en Haragach, los miembros de la Junta observaron una notable transformación en las actitudes de los beneficiarios que habían aprendido un oficio, quienes, de receptores de ayuda, pasaron a ser personas productivas y miembros autosuficientes de la sociedad. Al aprender a criar animales, encontraron la oportunidad de consturirse un futuro mejor.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

22. De los proyectos que se están ejecutando en el marco de los programas en los países para Bangladesh, los de mayor envergadura son los de desarrollo. Los recursos humanos locales e internacionales y los recursos financieros fueron considerables pero insuficientes para el número de beneficiarios, especialmente en los últimos años, habida cuenta de la disminución de los recursos destinados al desarrollo y la consiguiente reducción de los recursos operacionales asignados a la oficina en el país. En 2003, los recursos multilaterales destinados al programa en el país ascendieron a 50.000 toneladas, frente a las 100.000 toneladas de 2001 y 2002, y al objetivo inicial de 160.000 toneladas por año. En total, los recursos multilaterales y bilaterales se elevaron en 2003 a 187.000 toneladas, en vez de las 320.000 toneladas programadas, lo que representa un déficit de 133.000 toneladas. Las perspectivas para 2005 son malas, y si el programa no recibe recursos adicionales en los próximos meses tendrán que adoptarse decisiones drásticas.
23. Los problemas principales de Bangladesh en materia de seguridad alimentaria son la malnutrición y el acceso a los alimentos disponibles por parte de la población más pobre de entre los pobres; se estima que las personas afectadas por la pobreza extrema son 28 millones. Los objetivos de los programas y proyectos del PMA están bien orientados y corresponden a las prioridades establecidas por la Junta Ejecutiva. Los beneficiarios se seleccionan de entre los grupos más vulnerables, tales como las mujeres solteras,



embarazadas y lactantes afectadas por la malnutrición y la pobreza. Los otros programas de ayuda, incluidas las organizaciones de microcrédito tales como Grameen Bank o las ONG, sólo en contadas ocasiones seleccionan a tales personas como beneficiarios. De ahí que las intervenciones del PMA sean apreciadas por el Gobierno, que apoya enérgicamente al programa con contribuciones propias: el 30% de los recursos del programa en el país y 10 millones de dólares, cantidad que prevé aumentar.

24. El equipo encargado del análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) en Bangladesh ha realizado una tarea notable de identificación y selección de las regiones y grupos de población más vulnerables. La oficina en el país está tomando las medidas necesarias para poner esos datos a disposición de los asociados del PMA y de otras organizaciones de desarrollo.
25. En algunos de los proyectos en curso de ejecución se incluyen la educación nutricional y la distribución de micronutrientes suplementarios, especialmente a las escuelas, y de alimentos enriquecidos a los centros nutricionales y los grupos de mujeres, así como iniciativas destinadas a la capacitación de mujeres en oficios generadores de ingresos.
26. La oficina en el país ha llevado a cabo una serie de evaluaciones en asociación con el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA), especialmente con respecto a las ventajas comparativas de la ayuda alimentaria en dinero o en especie. Sería útil difundir más ampliamente sus resultados.
27. Los miembros de la Junta recuerdan que Bangladesh es uno de los países elegidos por un grupo de donantes para realizar una serie de encuestas sobre el terreno en el marco de una evaluación de las actividades de desarrollo del PMA. Los resultados deberán ponerse a disposición de todos los miembros de la Junta Ejecutiva.
28. La distinción entre las diversas categorías de intervención (desarrollo, operaciones de urgencia (OU) y operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR)) continuó planteando cuestiones entre los miembros de la Junta. Algunos miembros de la delegación consideraban que las actividades realizadas en Bangladesh constituían actividades de socorro de urgencia destinadas a los grupos vulnerables más que una ayuda para el desarrollo. Según otros, representaban un proceso ininterrumpido de actividades y de nada servía establecer distinciones tan netas entre una y otra. Un tercer grupo estimaba que las intervenciones no constituían operaciones ni de urgencia ni de desarrollo. La mayoría de los miembros convino en que debería continuar el debate en la Junta Ejecutiva, teniendo en cuenta los resultados de la evaluación mencionada anteriormente. Desde ya que no bastará cambiar el nombre a una operación para obtener más financiación, pero esto ayudaría a los donantes a superar su reticencia y a financiar operaciones actualmente clasificadas como actividades de desarrollo con cargo a diferentes partidas presupuestarias.
29. Se observó que las cuestiones de creación de capacidad y estrategias de salida están relacionadas, y que el PMA les debería prestar mayor atención. El PMA debería también supervisar la eficacia de sus asociados en la ejecución.
30. También se observó que en Bangladesh la ayuda alimentaria ha de considerarse como un medio para fomentar la educación, la salud y el desarrollo local. En este sentido, le permite al PMA desempeñar su papel específico, particularmente entre los grupos de población más vulnerables, y parece tener un impacto positivo a medio plazo.
31. Un estudio realizado últimamente sobre las pérdidas de ayuda alimentaria en Bangladesh ("*Food Aid Leakage Study — Bangladesh*") muestra que las pérdidas sufridas en la distribución de alimentos se producen durante las operaciones de descarga en los puertos de destinación, y ascienden a un 8%. Aunque no es una cantidad excesiva, el Gobierno de Bangladesh ha prometido que hará todo lo posible para reducirlas.



32. El programa para Bangladesh representa la mitad de las intervenciones del sistema de las Naciones Unidas en el país, lo que demuestra claramente la importancia de la misión del PMA. La eficacia del programa goza de un reconocimiento unánime, pero actualmente atraviesa una situación financiera grave. Si no se encuentra una solución, es posible que el programa tenga que terminar. En estos últimos años, ha podido proseguir sus actividades gracias a las reservas acumuladas. Pero éstas ya se han agotado y falta una parte importante de la financiación. En 2001, la Junta Ejecutiva del PMA aprobó un programa en el país para 2001-2005 en el que se preveía el suministro de 27 millones de dólares, o sea un 40% de la financiación en 2003. Pero sólo se aportaron 9 millones de dólares (22%), lo que dio lugar a un déficit de 18 millones de dólares (18%) correspondiente a 133.000 toneladas. El Gobierno de Bangladesh financió el 30% del programa inicial y prometió que aumentaría su contribución en especie. Donantes bilaterales como Australia y la Comisión Europea aportan el 30% restante. Si no se incrementa la parte del PMA, éste no estará en condiciones de sufragar los costos de su misión en Bangladesh y tendrá que cerrarla. El problema surge de que los programas en los países sólo pueden financiarse con cargo al fondo del PMA para el desarrollo. Los principios básicos del fondo para el desarrollo, que se establecieron hace algunos años, desde entonces son causa de fricciones entre el G77 y los donantes, y todavía no se ha encontrado una solución.
33. Se expresó la opinión de que el título de los proyectos del PMA en Bangladesh debería cambiar de proyectos de desarrollo a operaciones de urgencia. En ese caso, se tendría que resolver el problema de la financiación de los programas en los países, que ahora sólo pueden financiarse con cargo al fondo para el desarrollo, que está disminuyendo rápidamente. Si el PMA se propone financiar los programas en los países tendrá que buscar otras fuentes de financiación con cargo a otra de sus partidas presupuestarias. Se manifestó la esperanza de que el equipo de los donantes encargado de evaluar la financiación de las actividades de desarrollo arrojará nueva luz sobre esta cuestión al visitar Bangladesh.
34. Los miembros de la Junta desean manifestar su reconocimiento al personal del PMA destacado en Bangladesh por su desempeño y dedicación, que constituyen un honor para ellos mismos, para el PMA y para sus países. La visita de los miembros fue organizada y ejecutada impecablemente por el director en el país y su plantilla. Los miembros de la Junta quisieran también destacar la calidad y el carácter integral de la información ofrecida por el director en el país sobre las cuestiones relativas a la ejecución del programa en el país, que ha contribuido a realzar la eficacia del proceso de observación del programa.
35. Los miembros de la Junta opinaron unánimemente de que en visitas futuras sería recomendable reunirse con los representantes del Gobierno después de haber observado la ejecución de la operación sobre el terreno, y no antes, para tener una perspectiva mejor de la situación real.
36. Los miembros de la Junta convinieron en que sería recomendable que la Junta Ejecutiva invitara al Ministro de Finanzas de Bangladesh a hablar ante la Junta en el marco de una evaluación del programa en el país.
37. Los miembros de la Junta promueven la adopción de nuevas medidas para potenciar las capacidades de prestación de servicios y de seguimiento del personal administrativo de Bangladesh en el terreno.



38. Los miembros de la Junta desean destacar que en el curso de sus vistas de campo deberían establecerse también contactos con las ONG asociadas locales y los representantes residentes de otros organismos de las Naciones Unidas que trabajan en el país, con objeto de promover una adecuada cooperación y coordinación.
39. Aunque el presente informe no tiene por objeto tratar cuestiones relativas al desarrollo en contraposición a la ayuda alimentaria de urgencia, los miembros de la Junta observaron que, cuando se utiliza con un sentido innovador, la ayuda alimentaria puede ser un instrumento excelente para promover mejoras sostenibles en los medios de subsistencia de los beneficiarios. Los proyectos visitados son dignos de reproducirse en otros países, en caso de que las condiciones lo permitan.
40. Es de esperar que el programa del PMA en el país para Bangladesh reciba financiación suficiente para que puedan continuar todas sus actividades.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

ACA	Alimentos para la creación de activos
DGV	Desarrollo de grupos vulnerables
IIPA	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

