

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 12 - 15 de mayo de 1998

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

Tema 4 del programa



Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/98/4/3

2 abril 1998

ORIGINAL: INGLÉS

PERFIL DE LA ESTRATEGIA EN EL PAÍS - SRI LANKA

RESUMEN

Sri Lanka es un país de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA). Aproximadamente el 60 por ciento del régimen alimentario del país se basa en los cereales. La demanda de cereales se satisface, en cerca de su 45 por ciento, mediante importaciones. Más del 35 por ciento de la población vive por debajo del umbral de la pobreza (definido por el Banco Mundial en términos de unos ingresos de un dólar diario por habitante). No se incluye en esa estimación del número de afectados por la pobreza la población del nordeste, que sufrió especialmente la penuria económica causada por el conflicto étnico de los 15 últimos años. Por consiguiente, el porcentaje real de los afectados por la pobreza en Sri Lanka es mucho mayor que el indicado por esa cifra. Alrededor de las cuatro quintas partes de las unidades familiares pobres viven en las zonas rurales. La mayor parte de esas familias están integradas por trabajadores rurales y cultivadores que practican una agricultura de subsistencia.

En los términos del presente Perfil de la estrategia en el país (PEP), la respuesta del PMA a los problemas del hambre y de la pobreza en Sri Lanka se centrará en prestar asistencia a las víctimas del conflicto existente y a mejorar la situación de seguridad alimentaria de los hombres, mujeres y niños de las unidades familiares pobres. Este PEP abarcará un período de tres años, que va desde comienzos de 1999 hasta el final del 2001, para sincronizarlo con las fechas de conclusión del actual programa quinquenal del Marco de Cooperación Nacional (MCN) del PNUD, y del Programa en el País del UNICEF, los cuales, a su vez, están vinculados a los Programas de Inversión Pública (PIP) del Gobierno, que son programas quinquenales con renovación anual.

Las actividades que se planifican en el marco del PEP y que se llevarán a cabo mediante un Programa en el país de tres años de duración son las siguientes: a) asistencia de socorro para sostener a las personas desplazadas dentro del país durante el período de conflicto; b) asistencia a las víctimas del conflicto para que reconstruyan sus vidas en el período postconflictivo; c) fomento de la seguridad alimentaria sostenible de los agricultores pobres a nivel de subsistencia mediante la rehabilitación de planes de riego en pequeña escala; y d) asistencia a las personas pobres y sin tierras para que alcancen la autosuficiencia en cuanto a sus necesidades alimentarias mediante el asentamiento en el marco de planes de riego a mayor escala. Se proyecta una estrecha colaboración con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas y con las ONG por lo que respecta a la realización de esas actividades. Se recabará el apoyo de donantes bilaterales para ampliar el alcance de las actividades sustentadas por el PMA. La cuantía de la asistencia de socorro y de desarrollo que el PMA prestará durante los tres años de referencia del presente PEP, se estima en un total de 19,5 millones de dólares, de los cuales 7,5 millones de dólares se destinarán a proyectos de desarrollo.

A tenor de los Compromisos asumidos por el PMA en relación con la mujer, la oficina del PMA en el país cooperará con el Gobierno a fin de hacer que en todos los nuevos proyectos de riego importantes a) se asigne, como mínimo, el 25 por ciento de las nuevas parcelas a unidades familiares encabezadas por mujeres y b) las asignaciones de parcelas a matrimonios se hagan en nombre del marido y la mujer conjuntamente.

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

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

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

Director regional: J. Cheng-Hopkins tel.: 6513-2209

Coordinador Superior de Programas: S. Malik tel.: 6513-2334

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 6513-2641).



LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA, EL HAMBRE Y LA POBREZA

La inseguridad alimentaria nacional

1. Sri Lanka es un país de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA). El arroz y el trigo representan cerca del 60 por ciento del régimen alimentario de Sri Lanka. A pesar de los continuos intentos de alcanzar la autosuficiencia en cereales, se sigue dependiendo en gran medida de las importaciones. En estos últimos años Sri Lanka ha venido importando cerca del 45 por ciento de los cereales que necesitaba. Ha sido escasa, en general, la disponibilidad de alimentos, resultando cada vez más difícil obtener las 2 200 calorías necesarias, como promedio, por día y habitante. Hará falta un abastecimiento de alimentos bastante más elevado que el necesario como promedio, si se quiere mejorar el aporte alimentario a las unidades familiares de bajos ingresos. Algunos años el abastecimiento de alimentos no alcanzó para cubrir el promedio de calorías necesarias¹ lo cual tuvo graves repercusiones en las familias pobres, cuyo consumo estaba ya por debajo de los niveles necesarios. El índice de seguridad alimentaria familiar de la FAO es de 84,7, según el Informe de la FAO correspondiente a 1997. Bangladesh es el único país de Asia Meridional que tiene un índice más bajo.
2. El país pone en práctica desde 1978 un amplio programa de reformas económicas. Su economía creció a una tasa promedio del cuatro por ciento anual, aproximadamente, lo que dio lugar a un crecimiento anual de los ingresos por habitante a razón de alrededor del dos por ciento. Pese a ese crecimiento de los ingresos nominales, el promedio de ingresos por habitante descendió, en términos reales, y, habiendo sido de 294 dólares² en 1981-85, pasó a 233 dólares en 1986-90, y a 188 dólares en 1991-96³. La amarga verdad es que con casi dos decenios de reformas económicas no se ha conseguido acabar con el problema de la pobreza en Sri Lanka.
3. Partiendo del criterio del “dólar diario” fijado por el Banco Mundial para definir la pobreza y sobre la base de los tipos de cambio de paridad de poder adquisitivo, se estimó que el 35 por ciento de los habitantes de Sri Lanka eran personas afectadas por la pobreza en 1990-91. No se incluyen en esa estimación las personas que viven en las zonas del Norte y del Este afectadas por el conflicto, que son más de 2,5 millones y representan el 15 por ciento de la población, aproximadamente. La incidencia relativamente elevada de la pobreza y la escasez de abastecimiento de alimentos son factores importantes del predominio de la malnutrición en Sri Lanka.
4. Resulta de un censo llevado a cabo que, en 1995, alrededor del 38 por ciento de los niños de Sri Lanka de edades entre los tres y los 59 meses no llegaban al peso normal. Un porcentaje de más del 20 por ciento con peso insuficiente se considera un grado “muy alto” de malnutrición, según los criterios de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El censo de 1995 reveló también que el 24 por ciento de los niños acusaba insuficiencia de crecimiento (inadecuado aumento de estatura con relación a lo previsto como normal), casi una quinta parte de los niños había nacido con bajo peso (menor al previsto como normal,

¹ Véase el Anexo I.

² Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En marzo de 1998, un dólar equivalía a 61,60 rupias de Sri Lanka.

³ Fondo Monetario Internacional, *Sri Lanka, Selected Issues*, 1997.



que es de 2,5 kilogramos), y el 33 por ciento de las madres gestantes sufría de anemia. La nutrición insuficiente de las madres, cuya manifestación crónica es la baja estatura, es la causa principal del bajo peso de los niños al nacer.

5. Sri Lanka siguió una estrategia de desarrollo encabezada por el sector público, que ha prestado especial atención al desarrollo humano y ha logrado muchos adelantos en esa esfera. El índice de desarrollo humano correspondiente a Sri Lanka es de 0,71, según el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, correspondiente a 1997. Ese valor es superior al de los índices resultantes para otros países del Asia Meridional. Ello no obstante, la insuficiencia de crecimiento económico y la falta de equidad en la distribución de los ingresos contribuyeron a la difusión de los problemas de la pobreza y la malnutrición. Los gastos en gran escala con cargo al sector público han traído consigo la capacidad de asegurar la supervivencia, mientras que quedó atrás la capacidad de los supervivientes para alcanzar ingresos y nutrición adecuados.
6. En estos momentos, las personas cuya seguridad de subsistencia y alimentaria se ha visto más drásticamente perturbada son las que viven en el nordeste, donde se encuentra el centro de un conflicto étnico que ha crecido hasta convertirse en una situación de guerra civil. Ese conflicto ha tenido efectos devastadores en la economía en todos sus aspectos. Según se estima en un estudio reciente, el costo económico de tal conflicto étnico podría cifrarse en más del 112 por ciento del producto interno bruto (PIB) en 1995. Son más de 50 000 las personas que perdieron la vida en la región del nordeste, directamente afectada por el conflicto y por desplazamientos de población masivos, y ha habido una destrucción generalizada de infraestructura y propiedades. Algunas zonas están saliendo ahora del conflicto y retornando a una vida normal. El Gobierno de Sri Lanka tiene una política manifiesta de esforzarse por lograr una solución política del problema étnico. En el distrito de Jaffna, que el Gobierno ha declarado zona no conflictiva (despejada), se han celebrado elecciones locales por primera vez en 15 años.

Población señalada como objetivo

7. El predominio del problema del hambre en Sri Lanka tiene su reflejo en las tasas relativamente elevadas de malnutrición infantil y materna. Al mismo tiempo, las estimaciones de pobreza indican que alrededor del 35 por ciento de la población sufre de un consumo inadecuado de alimentos, aun cuando destina buena parte de sus exiguos ingresos a su alimentación. De hecho, la definición del umbral de pobreza según el Banco Mundial da a entender que las personas afectadas por la pobreza tienen que asignar alrededor del 83 por ciento de sus ingresos a su alimentación. No hay estimaciones recientes de la medida en que el consumo de alimentos por parte de las personas afectadas por la pobreza queda por debajo de lo normal. Un estudio de fecha más lejana reveló, sin embargo, que el 30 por ciento inferior de la población consumía menos del 70 por ciento del mínimo de energía que necesitaba¹.
8. El problema del hambre en Sri Lanka es un fenómeno primordialmente rural. Las cuatro quintas partes, aproximadamente, de los afectados por la pobreza se encuentran en las zonas rurales. Es también en esas zonas donde se concentran los más afectados de entre ellos. Una cuarta parte de la población pobre está formada por trabajadores agrícolas o ganaderos u operadores de maquinaria agrícola. Se trata, en general, de personas que no poseen tierras. Otro 20 por ciento procede de familias cuyos principales ganadores de

¹ Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, *Research Report 13*, 1987.



ingresos son agricultores que cultivan, a nivel de subsistencia, arroz paddy, legumbres y hortalizas, *chena* (cultivos de tala y quema) y otras cosechas mixtas. El 64 por ciento de las parcelas del sector rural son de menos de 0,8 hectáreas. Esos agricultores de subsistencia tratan de complementar sus ingresos trabajando como asalariados fuera de sus fincas.

9. El bienestar económico de las personas pobres y sin tierras y de los agricultores en pequeña escala de la Zona Seca¹ depende en gran medida de la pauta de precipitaciones pluviales. Las fechas y la intensidad de las lluvias estacionales son decisivas para el éxito y el alcance del cultivo de paddy, que es el puntal de la agricultura del país. En las partes de la Zona Seca en que no existen sistemas de regadío importantes, el cultivo del paddy queda limitado a la principal estación de las lluvias (estación *Maha*)². Puede ocurrir, sin embargo, que incluso en esa estación no se logren las cosechas a no ser que se haya podido almacenar agua para usarla luego en la temporada de recolección. Se utilizan para esa finalidad las pequeñas cisternas de riego dispersas por toda la Zona Seca. Esas cisternas son indispensables para la vida de las personas pobres que dependen de la agricultura. En las partes de la Zona Seca en que existen sistemas de riego en pequeña o gran escala se observa una malnutrición infantil a razón del 45 por ciento, que es mayor que el promedio anual, cifrado en el 38 por ciento.
10. La región del nordeste afectada por el conflicto se encuentra en la Zona Seca y tiene carácter fundamentalmente rural. La inmensa mayoría de su población vive de la agricultura, pero la infraestructura rural -con inclusión de los sistemas menores de riego y los caminos rurales que sustentan la economía agrícola- fue destruida en algunas zonas y gravemente dañada en otras. Son sumamente graves en esa región los problemas del hambre y de la inseguridad alimentaria. Son más de 1,3 millones, es decir un poco más del 10 por ciento de la población, las personas desplazadas de un lugar a otro del país en diferentes fases del conflicto, y la mayoría de las personas restantes han sufrido pérdidas económicas.
11. El PMA tiene ya una historia relativamente larga de actuación en la Zona Seca. Ha prestado asistencia a los agricultores de subsistencia afectados por la pobreza, para la reconstrucción o rehabilitación de sus fuentes de riego agrícola. Ha ayudado a las personas que carecían de tierras y fueron asentadas con arreglo a planes agrícolas del Gobierno en las primeras fases de sus intentos de conseguir medios de vida sostenibles. El PMA seguirá centrandose su asistencia en esas personas afectadas por la pobreza y por la inseguridad alimentaria.

¹ La Zona Seca, que se extiende por las dos terceras partes del país, se define como la superficie territorial que recibe menos de 2 000 mm. de lluvia al año.

² La estación agrícola principal, que es la llamada *Maha*, va, por lo general, de septiembre a marzo; los meses restantes constituyen la estación agrícola menor, llamada *Yala*.



PRIORIDADES Y POLÍTICAS DEL GOBIERNO: ENFOQUE DE LOS PROBLEMAS DE LA POBREZA Y DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Políticas gubernamentales y factores limitativos

Políticas generales

12. Sri Lanka ha adoptado un enfoque en dos frentes de la mitigación de la pobreza. Por una parte se ha esforzado por alcanzar un crecimiento económico de amplia base, con la esperanza de que los beneficios de ese crecimiento se vayan decantando a favor de los afectados por la pobreza, y, por la otra, ha establecido un sistema de seguridad social en beneficio de los así afectados. Como se deja indicado, han sido ambivalentes los resultados de esas iniciativas por lo que respecta a las personas afectadas por la pobreza y por la inseguridad alimentaria.
13. Sri Lanka optó por la liberalización económica ya en 1978, pero el crecimiento no ha sido rápido, como puede apreciarse por el aumento relativamente bajo de los ingresos por habitante, los cuales, en términos reales, han ido en descenso. Las reformas económicas se centraron, en el pasado, en eliminar los controles del comercio y de los cambios, pero no consiguieron alentar las inversiones privadas en sectores vitales que hubiesen aumentado la competitividad de la industria y la agricultura nacionales. La política actual trata de modificar esa situación, centrándose en aspectos económicos fundamentales, como por ejemplo la reducción de los déficit presupuestarios para frenar la inflación. Forma parte de la disciplina del gasto público la puesta en práctica por el Gobierno de un programa encaminado a refundir los programas de transferencia de alimentos e ingresos en un solo programa, para facilitar cierta asistencia a los más afectados por la pobreza.
14. La búsqueda de disciplina presupuestaria tiene sus repercusiones negativas en cuanto a la mitigación de la pobreza, sobre todo a corto y mediano plazo. Las zonas rurales, en las que vive la mayor parte de las personas afectadas, fueron importantes beneficiarios de las inversiones del sector público que contribuyeron a aumentar las oportunidades de empleo de esa población rural pobre. El objetivo fijado por el Gobierno de reducir el déficit presupuestario, que es ahora del 8 por ciento, a un 4,5, aproximadamente, en el año 2000, junto con las políticas de liberalización del mercado que entrañan la supresión o reducción de aranceles e impuestos, darán lugar a una disminución de ingresos. Esa disminución de ingresos se traducirá en un recorte de las inversiones del sector público, que a su vez provocará una reducción de escala de los programas más importantes de desarrollo de la infraestructura rural. Ello hará disminuir las oportunidades de que la población rural afectada por la pobreza participe en actividades laborales asalariadas.

Orientación respecto de los temas de género

15. El Departamento de Asuntos de la Mujer tiene la función, como entidad del Gobierno, de cooperar con otros ministerios y programas gubernamentales para asegurarse de que la política estatal no entrañe trato de inferioridad por razón del sexo. Un centro de atención fundamental para ese Departamento es la diversa legislación vigente que supone, directa o indirectamente, una diferencia de trato injusta para la mujer. El principal problema gubernamental de socorro dedica especial atención a las familias encabezadas por mujeres y a la asistencia a las mujeres afectadas por la pobreza para que puedan desempeñar actividades que les proporcionen ingresos.



Políticas de seguridad alimentaria

16. La asistencia a la seguridad alimentaria se asentaba, en el pasado, en el puntal de las subvenciones. Esas transferencias de ingresos orientadas a los alimentos adoptaban diferentes formas, entre ellas los bonos de racionamiento para alimentos a precios subvencionados y los cupones para alimentos. Esas medidas ocasionaban costos fiscales muy elevados, por lo cual se trató de orientarlas exclusivamente hacia los pobres y se practicaron reducciones del valor real de las transferencias.
17. A la altura de 1996, existían varios programas diferentes de transferencias, que abarcaban transferencias en efectivo, cupones para alimentos y queroseno, y subvenciones a productos básicos. En 1975, dichos programas representaban alrededor del 16 por ciento del total de gastos estatales y equivalían al cinco por ciento del PIB. Con miras a lograr economías fiscales y mejorar la eficacia de los programas en cuestión, fueron refundidos éstos en un solo programa de transferencia social para socorro de los afectados por la pobreza, denominado *Samurdi* (prosperidad).
18. El programa *Samurdi* alcanza a una tercera parte de la población, aproximadamente. El principal elemento de ese programa es una transferencia directa en efectivo, que va de 500 a 1 000 rupias y se encamina a hacer llegar los ingresos de la familia a unas 1 700 rupias al mes. Ese nivel de ingresos equivale a unos 28 dólares al mes, es decir a 0,18 dólares por persona al día, para una familia de cinco personas. Habida cuenta de que el índice de precios de los alimentos aumentó en más del 100 por ciento entre 1990 y 1996, el umbral de pobreza calculado para Sri Lanka debería ser ahora de más de 3 000 rupias al mes por familia. La garantía de un mínimo de 1 700 rupias que ofrece el programa *Samurdi* es muy importante para las familias afectadas por la pobreza, pero éstas siguen malnutridas y con déficit de alimentación, incluso con ese nivel de ingresos. Resultan indispensables para su bienestar nutricional, por consiguiente, formas de asistencia complementarias.
19. Tener asegurado un abastecimiento adecuado de cereales, y en especial de arroz, ha sido siempre cuestión a la que el Gobierno de Sri Lanka otorga destacada prioridad. Dado el aumento cada vez mayor de la población y lo limitado de los recursos exteriores, la aspiración a la autosuficiencia en la producción arrocerera va ínsita en la política alimentaria del país. El desarrollo del sector arrocerero se entendió siempre poco menos que como sinónimo del desarrollo del sector agrícola. Así pues, la estrategia de desarrollo rural ha estado dominada por las inversiones destinadas a desarrollar el sector arrocerero.
20. Los principales objetos de las inversiones han sido la construcción de grandes embalses para almacenamiento de agua y el desarrollo de tierras para el cultivo del arroz mediante grandes planes de riego, así como el mantenimiento y rehabilitación de una enorme red de sistemas de riego en menor escala. Esas inversiones, además de contribuir al aumento de la producción de alimentos, han favorecido también el empleo de los afectados por la pobreza y han ayudado a hacer disminuir la presión demográfica en la Zona Húmeda mediante planes de asentamiento en la Zona Seca. El margen para nuevos planes de riego a gran escala es limitado, y la atención se centra actualmente en llevar a término los ya emprendidos (como, por ejemplo, el de *Uda Walawe*) y en rehabilitar los sistemas de riego ya existentes, tanto en pequeña como en gran escala.
21. La adecuación marginal del abastecimiento de alimentos a nivel nacional se mantuvo mediante importaciones cada vez mayores de trigo, cereal que no se produce en Sri Lanka. El Gobierno tiene el monopolio de las importaciones de trigo, y existía una tradición de fuertes subvenciones a los precios de este cereal. En las reformas económicas de 1997, fue reducida drásticamente la subvención al trigo, dando lugar así a una subida del precio de éste a razón de cerca del 200 por ciento. Esto tendrá probablemente graves repercusiones



en los niveles de consumo de alimentos de las familias afectadas por la pobreza, al desaparecer la ventaja de precios que ese producto ofrecía en comparación con el arroz.

22. La experiencia reciente ha demostrado con claridad que las sequías cíclicas pueden agotar rápidamente las existencias de alimentos, aunque éstas sean cuantiosas. La cosecha de una abundancia sin precedentes de 1994/95 se vio drásticamente reducida por la intensa sequía de 1995/96, que hizo necesario importar 500 000 toneladas de arroz. Lo cierto es que las sequías cíclicas son una realidad y, cuando ocurren, pueden tener graves repercusiones en la seguridad alimentaria del país y de las familias.

Política de ayuda alimentaria

23. Se ha dependido notablemente de la ayuda de los programas alimentarios, sobre todo para satisfacer las necesidades de trigo. Así, por ejemplo, casi el 40 por ciento del total de las importaciones de cereales efectuadas durante el período de 1990 a 1993 procedieron de la ayuda alimentaria. Esa aportación descendió a menos del 10 por ciento en 1995-96. Las corrientes de ayuda alimentaria, que se habían cifrado en un promedio de alrededor de 370 000 toneladas al año en el período de 1992-93, descendieron a un promedio de unas 95 000 toneladas en 1995-96, representando las procedentes del PMA el siete por ciento, aproximadamente, de ese volumen.

LA RESPUESTA DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

24. Sri Lanka fue uno de los primeros países que pidieron que se elaborase a su respecto una Nota sobre la estrategia en el país (NEP), bajo los auspicios del sistema de las Naciones Unidas. Ha habido, no obstante, un cambio de política a ese respecto, y en la actualidad no se elabora una NEP. No se juzga que tenga carácter prioritario el proceso de Evaluación Conjunta en el País, ya que no existe ningún problema fundamental en materia de datos. En cuanto a la elaboración de un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), se esperan las instrucciones que puedan formularse sobre la base de los resultados de los estudios piloto.
25. El proceso de planificación estatal se basa en el Programa de Inversión Pública (PIP), quinquenal y renovable anualmente, y en los Planes de Desarrollo anuales. El Marco de Cooperación Nacional (MCN), puesto en marcha por el PNUD, y el Quinto Programa de país, que actualmente tiene en curso UNICEF, tienen vigencia de 1997 a 2001. Para facilitar la sincronización con los proyectos de esos dos importantes organismos asociados de las Naciones Unidas, se propone que el presente PEP y el Programa en el País relativo a Sri Lanka tengan esa misma fecha de expiración. Así pues, el presente PEP abarca el período que va del comienzo de 1999 al final de 2001.
26. El sistema de las Naciones Unidas, en conjunto, ha desplegado gran actividad en respuesta a los imperativos de socorro y demás de carácter humanitario con respecto al actual conflicto étnico. Actúa desde mayo de 1995 un Equipo de Tareas de Emergencia (ETE) del sistema de las Naciones Unidas, que lleva a cabo periódicamente exámenes de la situación. Las tareas del ETE se han centrado en las necesidades de la población y en la infraestructura, tanto en las zonas “despejadas” como en las “no despejadas” de las regiones del Norte y del Este, así como también en las personas desplazadas dentro del país que se encuentran en otras regiones. El Gobierno elaboró en el segundo semestre de 1997, en consulta con las Naciones Unidas y con asistencia de éstas, un amplio programa de reconstrucción y rehabilitación de la península de Jaffna.



27. El Gobierno ha recabado, para fines de rehabilitación, la asistencia de organismos de las Naciones Unidas y de otros donantes. La Oficina del PMA en el país, con la colaboración del Gobierno, está estudiando la posibilidad de utilizar los productos sobrantes de proyectos ya terminados para emprender la rehabilitación de las infraestructuras dañadas por la guerra, tales como embalses, canales y caminos rurales, con carácter de proyecto piloto. Seis representantes de organismos de las Naciones Unidas, entre los que figura el PMA, firmaron a comienzos de 1998 una Carta de Intención conjunta de las Naciones Unidas, en respuesta a esa solicitud del Gobierno.

EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL PMA HASTA LA FECHA

28. La cooperación entre Sri Lanka y el PMA se inició con la firma del Acuerdo Básico, en noviembre de 1968. Desde entonces, el PMA ha prestado ayuda alimentaria a través de 30 proyectos de desarrollo y 19 operaciones de urgencia y proyectos para situaciones prolongadas de refugiados (OPR), por un valor total de más de 140 millones de dólares. El principal objetivo de los proyectos de desarrollo apoyados por el PMA fue el de mitigar la pobreza y la inseguridad alimentaria de la población rural, en consonancia con las prioridades de la estrategia general del Gobierno en materia de desarrollo y con la Declaración sobre el Cometido del PMA. La asistencia al desarrollo prestada por el PMA se destinó casi exclusivamente al sector agrícola, y en especial a actividades de asentamiento rural y de riego que sirvieron de ayuda a los afectados por la pobreza. La asistencia del PMA con arreglo a operaciones de emergencia y socorro ha mitigado los sufrimientos causados por las catástrofes naturales o las provocadas por el hombre.

Actividades concluidas

Asentamiento rural

29. Doce de los 30 proyectos de desarrollo ejecutados con asistencia del PMA encajan en el concepto de asentamiento rural. El desarrollo de nuevos terrenos agrícolas ha tenido la máxima prioridad en Ceilán/Sri Lanka desde el decenio de 1930. A la vista de una población en pujante aumento y de la escasez de superficie cultivable, se procedió al desarrollo de extensas zonas en determinadas cuencas fluviales de los territorios secos, transformándolas de condiciones de selva rala en asentamientos agrícolas prósperos, dotados de todas las estructuras económicas y sociales conexas. A lo largo de los años el PMA proporcionó a los asentados, que anteriormente carecían de tierras, ayuda alimentaria por valor de 43 millones de dólares, en total, para hacer posible que emprendiesen actividades encaminadas a aumentar la seguridad alimentaria de sus familias y a salir de la pobreza. Se aplica esto a la fase en que se encuentran “desplazados” de sus actividades normales productoras de ingresos porque tienen que invertir toda su mano de obra familiar en los trabajos de preparación de las nuevas tierras para el cultivo. Se prestó ayuda alimentaria a unas 100 000 familias durante esa fase de “falta de ingresos”. La ayuda alimentaria constituye, pues, una inversión destinada a impulsar hacia la autosuficiencia a los cultivadores afectados por la pobreza. En las remotas zonas rurales de reciente apertura, en las que no se han desarrollado todavía los mercados de productos alimenticios, la ayuda alimentaria del PMA ha resultado ser la forma de asistencia a los nuevos asentados más ventajosa, en comparación con otras.
30. La ayuda alimentaria del PMA a los programas de asentamiento rural ha sido una aportación positiva al logro de los objetivos de dichos programas. Se cuentan entre sus



resultados el establecimiento de comunidades rurales sostenibles, la creación de puestos de trabajo, el freno de la migración desde las zonas rurales a las urbanas y el aumento de la producción de alimentos y otros productos agrícolas. Los principales beneficiarios de esos programas fueron los sectores más pobres de la sociedad rural. El importante proyecto de riego de la cuenca del Mahaweli, al que prestó asistencia el PMA, rinde ahora el 22 por ciento de la producción de arroz del país. La asistencia prestada por el PMA a los proyectos de la cuenca del Mahaweli desde 1977 asciende a un total de 30 millones de dólares, aproximadamente. Esa asistencia fue evaluada como positiva y alcanzó su máxima eficacia cuando se sincronizó con los insumos procedentes de otros participantes.

Desarrollo rural

31. La política del Gobierno prestó siempre especial atención al desarrollo rural, habida cuenta de sus repercusiones en cuanto a la disminución de la pobreza en general y al aumento de la producción de alimentos del país. Ha sido importante la asociación del PMA a los esfuerzos del país en pro del desarrollo rural. El PMA prestó ayuda a la rehabilitación de sistemas menores de riego a nivel de aldea, a planes de acondicionamiento de viviendas en régimen de autoayuda, a cooperativas de explotación agraria y a actividades de conservación forestal y de suelos. La ayuda alimentaria se empleó primordialmente como catalizador de la producción agrícola autónoma de los campesinos afectados por la pobreza, y también para facilitar empleo estacional y aumentar la seguridad alimentaria de las familias pobres en tiempos difíciles. Se utilizó también la ayuda alimentaria del PMA como incentivo para que las mujeres del sector rural participasen en programas educativos en materia de nutrición. La ayuda alimentaria a proyectos de desarrollo rural se valora en un total de 20 millones de dólares.

Actividades en curso

Rehabilitación de pequeños planes de riego (proyecto N° 4521.00)

32. Con arreglo a este proyecto, el PMA proporciona asistencia alimentaria, como incentivo y como transferencia de ingresos, a unas 30 400 familias de agricultores en pequeña escala que están rehabilitando unos 760 sistemas de riego menores y la infraestructura correspondiente. El proyecto fortalece, además, las organizaciones locales de agricultores que tendrán a su cargo en el futuro el mantenimiento de los sistemas rehabilitados, y adiestra a los cultivadores en buenas técnicas de gestión de las aguas. El proyecto tiene por objetivo mejorar la producción de arroz paddy mediante el aumento del suministro de agua. La meta que se espera alcanzar a largo plazo es la reducción de la pobreza y de la inseguridad alimentaria en el medio rural.
33. El proyecto dio comienzo en marzo de 1994. A mediados de 1996 habían sido rehabilitados unos 245 sistemas de riego menores y las infraestructuras correspondientes. Una misión de examen técnico de mitad de período recomendó que se concentrasen los recursos en menos proyectos que abarcasen zonas más extensas. Esa misión recomendó también que se ampliase el alcance del proyecto de forma que éste abarcase otros tres distritos que estaban especialmente expuestos a sequías periódicas. Se han llevado a la práctica las citadas recomendaciones. Se inició, por otra parte, en 1996 la colaboración con el FIDA, y éste otorga créditos a los agricultores que utilizan los sistemas rehabilitados.



Proyecto forestal participativo (PFP)

34. Se trata de un proyecto bilateral sustentado por Ayuda Australiana (AusAID) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), en el que la oficina del PMA en el país actúa para el seguimiento de las aportaciones de AusAID. El proyecto aspira a crear parcelas forestales cuya producción se distribuye entre los cultivadores, y también parcelas protegidas que constituyen reservas forestales. Los productos alimenticios facilitados por AusAID se monetizan y esos recursos se convierten en términos de cupones alimentarios. Con esos cupones se paga a los trabajadores de las actividades del proyecto. Los cupones se utilizan para adquirir productos alimenticios y artículos no alimenticios, tales como jabón y velas, en las cooperativas locales. El PFP está financiado por el BAsD, que sufraga un costo de 10,5 millones de dólares por un período de seis años (1993-98), y por AusAID, cuya aportación en especie se cifra en 9,86 millones de dólares australianos.

Emergencias/OPR

35. La agravación del conflicto étnico en 1990 obligó inicialmente a unos 800 000 agricultores, pescadores y negociantes en pequeña escala del Norte y del Este de Sri Lanka a huir, junto con sus familias, de sus hogares y buscar amparo en las zonas controladas por el Gobierno. Unas 50 000 de esas personas, las más pobres y desasistidas de las personas desplazadas dentro del país, fueron a refugiarse en los centros de asistencia establecidos por el Gobierno fuera de la zona del conflicto, mientras que otras, que fueron capaces de protegerse por sí mismas o con la ayuda de amigos y familiares, recibieron cupones de alimentos del Gobierno. Fueron muchas las que se acogieron a centros de asistencia del Gobierno situados en las zonas de conflicto y siguen teniendo acceso, en mayor o menor grado, a sus tierras y negocios y a los ingresos procedentes de esas fuentes. El PMA facilita sin interrupción, desde enero de 1992, asistencia alimentaria a las 50 000 personas desplazadas dentro del país más afectadas que residen en centros de atención del Gobierno situados fuera de la zona del conflicto. La ayuda prestada desde 1991 por el PMA a las personas desplazadas en el país asciende a 17 millones de dólares. Dado el carácter continuado del conflicto, resulta difícil predecir cuánto tendrá que durar esa asistencia.

Capacidad institucional

36. El Departamento de Recursos Externos (DRE) del Ministerio de Hacienda y Planificación coordina la asistencia del exterior a Sri Lanka y facilita orientación en cuanto a políticas. Los respectivos Ministerios y organismos gubernamentales elaboran las solicitudes de proyectos de asistencia del PMA y las encaminan al DRE para la aprobación de sus políticas. El PMA mantiene estrecho enlace con las entidades gubernamentales competentes en todas las fases de la formulación de los proyectos. Son elemento importante de la puesta en práctica de los proyectos con asistencia del PMA las vigorosas medidas institucionales establecidas por el Gobierno y el PMA con vistas a la eficacia de la gestión del proyecto. Las partidas de productos que envía el PMA van consignadas, a su llegada, a las entidades gubernamentales (el arroz y el trigo a la Comisaría de Alimentos y los demás productos a la Comisaría Rural). El trigo se añade a las existencias nacionales, y el Gobierno reemplaza el trigo por harina de trigo al tipo de conversión del 74 por ciento. La harina de trigo se facilita luego desde los almacenes de la Comisaría de Alimentos más próximos al emplazamiento de los proyectos.
37. Los demás productos que proporciona el PMA, como son las legumbres, el azúcar y el pescado en conserva, se distribuyen desde Colombo, donde se encuentran los almacenes centrales de alimentos, correspondiendo su gestión a la Comisaría Rural. Todos los



productos que forman parte de las raciones alimentarias son plenamente aceptables para los beneficiarios del proyecto.

Seguimiento e informes

38. Los sistemas de seguimiento y de rendición de informes están plenamente incorporados en el documento de cada proyecto. El Gobierno presenta informes sobre el proyecto, con regularidad y puntualidad, a la oficina del PMA en el país. Los funcionarios del PMA y del Gobierno hacen visitas de campo conjuntas. Gracias a la amplia capacitación en sistemas de seguimiento e informes que reciben los funcionarios del Gobierno que trabajan en proyectos con asistencia del PMA, los informes del Gobierno son minuciosos y precisos y, en la mayor parte de los casos, responden a lo prescrito en esa materia. La práctica de nombrar coordinadores del proyecto a tiempo completo, procedentes de los organismos nacionales de ejecución, ha fortalecido también la gestión de los proyectos. Se crea, además, para cada proyecto un comité rector integrado por representantes del Gobierno y del PMA, cuyas reuniones periódicas sirven para facilitar la ejecución del proyecto y para resolver problemas tan pronto como surjan. La cooperación entre el personal del PMA y el del Gobierno se ha mantenido a elevado nivel en todos los proyectos a los que el PMA prestó su asistencia.

ORIENTACIÓN DE LA ASISTENCIA DEL PMA EN EL FUTURO

Beneficiarios propuestos

39. Partiendo de un análisis de la situación del país en cuanto a hambre, inseguridad alimentaria y pobreza, el siguiente período de programas del PMA se centrará en los siguientes tipos de beneficiarios:
- a) víctimas del conflicto étnico que sigue su curso en el nordeste del país;
 - b) hombres, mujeres y niños de la población afectada por la pobreza y carente de tierras, así como también familias que practican la agricultura de subsistencia; y
 - c) familias pobres encabezadas por mujeres.

Sectores de asistencia prioritaria

40. Los dos sectores que se indican seguidamente constituirán las piedras angulares de la estrategia en el país durante el trienio de 1999 a 2001:

Socorro y rehabilitación

41. **Sostenimiento de las víctimas del conflicto étnico.** La agravación del conflicto étnico en el decenio de 1990 ocasionó desplazamientos de población en gran escala. Las personas desplazadas dentro del país se vieron reducidas a la miseria y sujetas a duras presiones físicas y psicológicas. Las mujeres y los niños son los más afectados. Sigue siendo una importante tarea del Gobierno la provisión de socorro a las víctimas del conflicto y a las personas desplazadas. El PMA apoya esa tarea desde 1992, prestando asistencia alimentaria a unas 50 000 de las personas desplazadas dentro del país más afectadas, mediante un proyecto para situaciones prolongadas de refugiados y personas desplazadas (OPR N° 5346). Con arreglo a ese proyecto se creó un fondo rotatorio en el que se utilizan los recursos procedentes de la venta de bolsas vacías. Se utiliza ese fondo para facilitar



créditos a las mujeres que son cabeza de familia, con objeto de que puedan dedicarse a actividades remuneradas.

42. Más del 80 por ciento de las personas desplazadas que reciben asistencia del PMA proceden del distrito de Mannar. Los exámenes de la situación en cuanto a seguridad que llevan a cabo periódicamente el Gobierno, el PMA y otros organismos de las Naciones Unidas indican que es arriesgado todavía para esas personas desplazadas el retorno a sus lugares de origen. En vista de ello, el Gobierno pidió al PMA que siguiera prestando su asistencia durante 1998. El PMA ha accedido ya a esa petición. No existen perspectivas inmediatas de retorno de esas personas a sus lugares de origen. Habida cuenta de lo que antecede, no cabe excluir la posibilidad de que se pida asistencia del PMA para más allá de 1998.
43. **Asistencia a las personas afectadas por la pobreza para que rehagan sus vidas en el período siguiente al conflicto.** El prolongado conflicto civil en el norte y el este del país ha ocasionado estragos y destrucción de la estructura rural y urbana, que alcanzan a la vivienda y los medios de subsistencia de millares de familias. Al agravarse el conflicto hubo desplazamientos de población en gran escala. La situación más grave fue la del distrito de Jaffna, en el que hubo momentos en que había sido desplazada prácticamente toda la población. Otros distritos afectados son los de Vavuniya, Mullativu, Kilinochchi y Mannar. El Gobierno ha sido capaz de suministrar productos alimenticios a las zonas afectadas por el conflicto y no ha pedido al PMA, hasta la fecha, asistencia alimentaria de emergencia.
44. Algunas de las zonas de conflicto están volviendo a ser accesibles y van retornando a la normalidad. El PMA tendrá oportunidades de atender a la demanda de asistencia de socorro y rehabilitación, en colaboración con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, donantes bilaterales y organizaciones no gubernamentales. Serán beneficiarios todos las personas afectadas por la pobreza que fueron víctimas del conflicto y estén tratando de rehacer sus vidas.
45. El foco de atención será, en un principio, la península de Jaffna. La Autoridad de Reasentamiento y Rehabilitación del Norte (ARRN), entidad estatal, propuso a los organismos de las Naciones Unidas un proyecto de asistencia a las personas integrantes de los grupos vulnerables de la Península de Jaffna para la reconstrucción de sus vidas. Contempla esa propuesta la rehabilitación de las instalaciones y servicios de sanidad e higiene y de la infraestructura rural (canales de riego, carreteras, mercados) y la provisión de insumos agrícolas (simientes, fertilizantes, aperos agrícolas). Ese proyecto, elaborado con la cooperación de organismos de las Naciones Unidas, fue presentado oficialmente a solicitud del Gobierno. La oficina del PMA en el país se propone utilizar los productos sobrantes de proyectos ya terminados para rehabilitar canales de riego, cisternas de riego y caminos rurales, con carácter de proyecto piloto.
46. En el “proyecto piloto” de la Península de Jaffna se obtendrá una buena experiencia para ampliar la asistencia de socorro y rehabilitación y hacerla llegar a otros distritos del nordeste afectados por el conflicto. El PMA ha emprendido ya una evaluación preliminar de la asistencia necesaria, en colaboración con los agentes del Gobierno en los cinco distritos administrativos del nordeste. Se llegó a la conclusión de que, de las varias actividades de recuperación y rehabilitación que se determinaron, la más adecuada para recibir asistencia del PMA era la rehabilitación de la infraestructura rural, y principalmente de los canales de riego y las carreteras rurales.



Función catalizadora para la seguridad alimentaria autosuficiente de las familias.

47. **Fomento de la seguridad alimentaria sostenible de las familias que practican la agricultura de subsistencia.** En la Zona Seca, la agricultura es decisiva para los ingresos y la seguridad alimentaria de los campesinos en pequeña escala aquejados de pobreza y carentes, total o prácticamente, de tierras. El PMA dará su apoyo a esas personas mediante ayuda alimentaria en momentos cruciales de sus actividades de autosuficiencia. La agricultura de la Zona Seca depende en gran medida del riego a pequeña escala, por lo que el Gobierno y los donantes más importantes, como, por ejemplo, el Banco Mundial, han dado su apoyo a ese sector. La estrategia del PMA consistirá en ayudar a los agricultores a nivel de subsistencia, a través de sus organizaciones de agricultores, para que vuelvan a poner en condiciones de uso productivo los sistemas de riego que actualmente se encuentran destrozados. Ello hará posible, con las precipitaciones estacionales, utilizar mejor la tierra durante la principal estación de las lluvias y llevar a cabo, además, algunos cultivos de productos alimenticios durante la temporada secundaria.
48. Los beneficiarios que contempla el PMA se encontrarán en las partes más pobres de la Zona Seca. Ese enfoque se practica ya en el proyecto de rehabilitación de sistemas menores de riego actualmente en curso. Sin embargo, se ampliará de manera que queden incluidas las zonas de los distritos fronterizos del nordeste, en las que el conflicto civil afectó gravemente a los sistemas de riego menores.
49. El PMA coordina y sigue desde 1994 el apoyo de la Ayuda Australiana (AusAid) al Proyecto Forestal Participativo. Ese proyecto, en el que colabora el BASD, aspira a dotar a las organizaciones de agricultores de parcelas forestales económicas que, al llegar los árboles a la madurez, serán una fuente de ingresos para los miembros de dichas asociaciones. El PMA negociará con el Gobierno, el ASBD y la AusAid la ampliación del alcance de ese proyecto de manera que lo haga llegar a las zonas de sistemas de riego menores rehabilitados. Plantando los árboles adecuados en torno a los caballones de las cisternas y de las cuencas de captación se obtendrá, como una ventaja más, la de evitar la erosión del suelo y proteger los caballones.
50. **Asistencia a las personas afectadas por la pobreza y carentes de tierras durante la fase inicial de su asentamiento en terrenos productivos.** La política gubernamental de asentamientos rurales con sistemas de riego en gran escala ha demostrado ser capaz de ayudar a salir de la pobreza, con carácter sostenible, a quienes se veían afectados por ellas y carecían de tierras. La construcción de un importante sistema de riego en la margen izquierda del gran embalse de Uda Walawe se destina a esa finalidad, y también a mejorar las perspectivas de la producción nacional de alimentos. El PMA podría prestar apoyo a los asentados actualmente sin tierras en la fase más decisiva de su transición a la condición de productores estables de alimentos. Es ese el período en el que los nuevos asentados aprestarán sus hogares y fincas y cultivarán su primera cosecha de regadío. La ayuda alimentaria supone una transferencia a los asentados para que éstos puedan emprender las tareas de sus nuevas fincas sin tener que preocuparse de cómo van a satisfacer sus necesidades de alimentación.

Aspectos de aplicación general

Función de la ayuda alimentaria

51. Las transferencias directas a las personas desplazadas que se encuentran en centros de atención son una cruda necesidad y no se pueden sustituir eficazmente con ninguna otra



forma de asistencia. Los centros para personas desplazadas dentro del país se encuentran en zonas con déficit de alimentos y las estimaciones comparativas de costos demuestran que es más eficaz transferir directamente los alimentos del PMA que transferir su equivalente en efectivo¹.

52. Las transferencias directas para asistir en la recuperación de los medios de vida en las zonas afectadas por el conflicto civil son preferibles a todas las demás formas de transferencia para atender a las necesidades de alimentos, dada la falta de mercados que funcionen debidamente en dichas zonas. Los mercados rurales no funcionan de modo adecuado, por haber sido destruida la infraestructura de transporte y otros tipos de infraestructura necesarios para el mercadeo. Es frecuente que la circulación del transporte local quede reducida al mínimo, por motivos de seguridad. Por lo que respecta a las personas afectadas por la pobreza que trabajan en proyectos de rehabilitación de los sistemas de riego y demás infraestructura rural con el apoyo del PMA, la ayuda alimentaria les compensará el costo de oportunidad de su trabajo. Esa ayuda les permitirá dejar de lado las actividades económicas que normalmente tendrían que desarrollar para obtener unos ingresos con los que atender a sus necesidades básicas de consumo. Se trata de personas cuyos ahorros, si tenían algunos, se perdieron en la guerra civil.
53. En las zonas en las que se contemplan proyectos de desarrollo (rehabilitación de sistemas de riego menores y asentamiento de personas afectadas por la pobreza y carentes de tierra en el marco de sistemas de riego de mayor entidad), las transferencias de ayuda alimenticia se efectúan durante el período anterior a la plantación, o en los inicios de ésta, y, en el caso de los asentamientos, en el período en el que no es posible la producción. Analizando la situación, se observa que la ayuda alimentaria es más ventajosa para los beneficiarios que la entregada en efectivo, y no tiene repercusiones depresivas de los precios, dada la reducida disponibilidad de alimentos en las épocas en las que, por regla general, se llevan a cabo los proyectos de alimentos por trabajo.
54. Sri Lanka es un país con elevado déficit de alimentos, por lo cual la ayuda alimentaria del PMA, que es mínima en comparación con ese déficit, no tendrá ningún efecto perjudicial para la economía de la alimentación.

Mejora de la nutrición infantil y materna

55. El alcance del problema de la malnutrición infantil y materna es inquietante. El Ministerio de Sanidad ha comenzado a llevar a la práctica un proyecto de servicios sanitarios con el apoyo del Banco Mundial. Dicho proyecto se ocupa de los principales problemas de la sanidad pública, con inclusión del de la malnutrición infantil.
56. El componente nutricional del citado proyecto se propone cambiar el enfoque del programa de vigilancia del crecimiento, que se basa en la observación en las clínicas, convirtiéndolo en un programa de promoción del crecimiento, basado en la comunidad, para el cual se recabarán también los servicios de algunas ONG y de voluntarios procedentes de la propia comunidad. El documento del Banco Mundial referente a ese proyecto sostiene que la malnutrición de los infantes y de los niños más pequeños obedece en gran parte a una lactancia materna deficiente y a prácticas de destete y alimentación deficientes también. El programa en cuestión se centrará, por consiguiente, en dirigirse a

¹ El valor local de una ración diaria de alimentos del PMA se calcula en 0,23 dólares, mientras que su costo para el PMA en el punto de entrega a los beneficiarios sería de 0,18 dólares. Esto arroja un valor de eficacia en función del costo (alfa) de 1,27. Esos valores no difieren notablemente de uno a otro de los lugares en que se llevan a cabo proyectos del PMA (véase el Anexo II).



las madres gestantes para alentarlas a proceder de otro modo. Se atenderá también a la deficiencia de micronutrientes (hierro y yodo). No se incluyen entre los medios de asistencia los suplementos de alimentación, porque no existen pruebas de que el programa de suplementación alimentaria (programa *Thripasha*), que existe desde hace 25 años, haya sido eficaz para mejorar la situación nutricional de sus beneficiarios. Todo parece indicar que se hará desaparecer gradualmente el programa *Thripasha*.

57. El PMA puede efectuar una aportación considerable a la reducción de la malnutrición infantil entre sus familias beneficiarias mediante el enlace con el citado programa de servicios sanitarios. La malnutrición es mucho más grave en la Zona Seca, que es donde se llevan a la práctica los proyectos del PMA, que en las demás zonas. Así pues, es necesario atender especialmente a esa zona. El PMA colaborará con el Ministerio de Sanidad en cuanto a difundir enseñanzas en materia de nutrición, orientadas al cambio de prácticas, entre las mujeres beneficiarias de cada uno de los proyectos y actividades que se llevan a cabo en Sri Lanka con asistencia del PMA. Los funcionarios de los proyectos del PMA actuarán en estrecha cooperación con el personal de campo del Ministerio de Sanidad para la realización del “programa especial de educación en materia de nutrición” destinado a los beneficiarios del programa del PMA. Cabrá un destacado papel en esa tarea a las organizaciones de agricultores con las que coopera el PMA y a las ONG locales.
58. El PMA ha iniciado ya negociaciones con el Ministerio de Sanidad para establecer esa relación de cooperación. Si bien la atención se concentrará con carácter prioritario en la Zona Seca, la cooperación con el Ministerio de Sanidad alcanzará también a la operación de socorro que se lleva a cabo, con el apoyo del PMA, respecto de la población desplazada dentro del país. El PMA negociará también con la Ayuda Australiana y con el Banco Asiático de Desarrollo la ampliación de ese mismo programa para hacerlo llegar a los beneficiarios del Proyecto Forestal Participativo.

Estrategia con respecto a los temas de género

59. El PMA utilizará su influencia para mejorar el grado de potenciación de la mujer en las familias rurales que dependen de la agricultura. Las normas sociales de carácter patriarcal que predominan en Sri Lanka atribuyen valor más elevado al varón en lo económico y en lo social y lo estiman dotado de más autoridad para tomar decisiones, tanto en el hogar como fuera de él. Esas ideas encuentran reflejo en algunas de las disposiciones del Gobierno en materia de asentamiento rural. Por consiguiente, el PMA habrá de ocuparse de ese aspecto al tratar con los Ministerios competentes, con miras a:
- a) lograr que el 25 por ciento, como mínimo, de los nuevos asentados sean mujeres que encabezen sus familias; y
 - b) lograr que se practique una enmienda a la Ordenanza de Asentamientos Rurales, en virtud de la cual sean titulares conjuntos de la tierra asignada en virtud de dicha Ordenanza el marido y la mujer; titularidad conjunta que potenciará la situación de la mujer.
60. Además de lo ya indicado, la oficina en el país trabajará en pro del cumplimiento de los Compromisos del PMA relativos a la mujer. Entre las medidas concretas a ese respecto figuran las siguientes: a) hacer obligatorio que sean mujeres dos de los funcionarios, como mínimo, de las organizaciones de agricultores que participan en los proyectos a que presta asistencia el PMA; b) aumentar los recursos destinados a los programas que apoyen actividades remuneradas de las familias encabezadas por mujeres en situación de



desplazamiento dentro del país; y c) dar oportunidades de capacitación a las mujeres para el desarrollo de sus aptitudes.

Colaboraciones y asociaciones

61. En la actual situación política de Sri Lanka, la atención del sistema de las Naciones Unidas se dirige sobre todo a las cuestiones y necesidades relacionadas con el conflicto étnico. Desde que se inició la provisión de asistencia del PMA a sectores de la población afectados por dicho conflicto, se ha venido colaborando con otros organismos de las Naciones Unidas, y en especial con la OACNUR. El PMA es miembro activo del Equipo de Tareas Especial de las Naciones Unidas sobre la situación en el nordeste. Además, la asistencia que el PMA se propone prestar a las actividades de reasentamiento y recuperación en la Península de Jaffna y en las demás zonas afectadas es parte integrante de la respuesta compartida del sistema de las Naciones Unidas.
62. El FIDA es un asociado importante en cuanto a la intervención de desarrollo que se proyecta para asistir a los agricultores aquejados por la pobreza en su rehabilitación de sistemas de riego menores. Las actividades educativas en materia de nutrición dirigidas a las mujeres beneficiarias de la asistencia del PMA se llevarán a cabo en estrecha colaboración con el proyecto de servicios sanitarios apoyado por el Banco Mundial.
63. Existe ya una asociación bilateral con la Ayuda Australiana por lo que se refiere al Proyecto Forestal Participativo. Se estudiará la posibilidad de otras colaboraciones bilaterales para apoyar los proyectos y actividades a las que presta asistencia el PMA.
64. Se movilizará a las ONG para que fomenten el crédito y las actividades remuneradas entre los beneficiarios directos de la asistencia del PMA. Será parte integrante de todos los proyectos con asistencia del PMA un enfoque participativo, desde la formulación hasta la ejecución y la evaluación de los mismos.

Dimensión de los programas

65. El valor de la asistencia del PMA, con referencia a los tres años del PEP, se estima en 19,5 millones de dólares, cifra que se desglosa en 7,5 millones de dólares destinados a proyectos de desarrollo y 12 millones de dólares destinados al apoyo a operaciones de socorro.

Socorro y rehabilitación

66. **Sostenimiento de las víctimas del conflicto étnico.** Los recursos necesarios para sostener a las 50 000 personas desplazadas dentro del país que se encuentran en centros de acogida situados fuera de la zona del conflicto asciende a tres millones de dólares al año, aproximadamente. Se han aprobado ya los recursos correspondiente a la OPR 5346 hasta el 28 de febrero de 1999. Dado que no se ve cercano todavía el final del conflicto, es probable que el PMA tenga que seguir prestando asistencia al mismo nivel aproximadamente durante los tres años próximos, con un costo de unos nueve millones de dólares en total.
67. **Asistencia a las personas afectadas por la pobreza para que rehagan sus vidas en el período siguiente al conflicto.** Se tratará de un nuevo OPR en las zonas “despejadas” del nordeste. Se basará en lo aprendido en la actividad piloto que el PMA emprenderá en la península de Jaffna. Se prevé que el proyecto formalizado entrañará la rehabilitación de embalses, canales de riego y carreteras rurales que sufrieron daños, para lo cual se estima que se necesitarán 3,5 millones de hombres/día a lo largo de los tres años del PEP. Esa actividad depende de cómo vaya evolucionando la situación en cuanto a seguridad, pero es



probable que comience en 1999. Se prevé que los recursos necesarios para esa asistencia de socorro sean del orden de los tres millones de dólares.

Función catalizadora para la seguridad alimentaria autosuficiente de las familias

68. Se prevé que el Gobierno pedirá que se prorrogue el actual proyecto de rehabilitación de sistemas de riego menores, que expira el 28 de febrero de 1999. Se prevé también que continúen, al mismo nivel que en la actualidad, las actividades durante la fase de prórroga del proyecto. Partiendo de esa base, cabe estimar en alrededor de cinco millones de dólares los costos de ese proyecto que recaerán sobre el PMA a lo largo de los tres años próximos.
69. No se espera que se haga realidad antes del año 2000 el plan gubernamental de asentamiento de familias carentes de tierra en la margen izquierda del embalse del sistema de riego de Uda Walawe. El costo que recaería sobre el PMA en virtud de ese proyecto en los años 2000 y 2001 se estima en 2,5 millones de dólares.

Financiación suplementaria

70. Llegado el momento de elaborar el Programa en el país partiendo de la base del PEP, se piensa tener en cuenta las posibilidades de colaboración activa con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas y con algunas ONG. Se tratará también de ampliar el alcance y el ámbito de los proyectos a que presta asistencia el PMA, acudiendo a recursos adicionales procedentes de donantes bilaterales.

CUESTIONES Y RIESGOS PRINCIPALES

71. La clave del progreso de Sri Lanka en el futuro reside en solucionar el conflicto étnico. El costo militar que ese conflicto impone al Gobierno representa actualmente más del 17 por ciento del total de los gastos anuales del Estado. Es imposible hacer pronósticos de la probabilidad de conseguir en breve una paz duradera. Mientras siga existiendo la situación de conflicto, los considerables recursos destinados a operaciones militares y a alimentar, con cargo al Gobierno, a las personas desplazadas dentro del país pueden hacer que no queden recursos disponibles para actividades de desarrollo. Ello puede significar también que aumente la demanda de asistencia de socorro del PMA a consecuencia de la mayor lentitud de la recuperación económica de las zonas que están comenzando a salir del conflicto.
72. El PMA, al igual que sus asociados del sistema de las Naciones Unidas y otros donantes en las zonas afectadas por el conflicto, tropezará con grandes dificultades debido a la existencia de terrenos minados en esas zonas. Se ha tratado de ese problema y se está de acuerdo en que será necesario llevar a cabo actividades de remoción de minas antes de iniciar las tareas de socorro y rehabilitación. A ese respecto, el Gobierno solicitó asistencia de la comunidad de donantes.
73. La política económica del Gobierno se orienta hacia la aceleración de la liberalización del mercado y la intensificación de la disciplina presupuestaria. Ello ha dado lugar, por una parte, a un mayor grado de privatización, que ocasionó problemas e inquietud laborales y también una disminución del potencial de ingresos fiscales, y, por la otra, a la probabilidad de que los intentos de reducir el déficit presupuestario impongan una reducción de los gastos destinados a los sectores sociales. Podrían verse afectados por todo esto los



programas gubernamentales de mitigación de la pobreza y protección social básica, y podría también originarse una dependencia en mayor grado de la asistencia exterior para hacer frente a los problemas de la pobreza y de la nutrición,

74. La ayuda alimentaria del PMA con arreglo a la estrategia propuesta ofrece evidentes ventajas comparativas al prestar asistencia a algunas de las personas más vulnerables y afectadas por la pobreza que habitan en el país. Los alimentos son una necesidad de primer orden de las personas desplazadas dentro del país, de los agricultores aquejados de pobreza que se encuentran en las zonas afectadas por el conflicto y en el resto de la Zona Seca, y de los trabajadores agrícolas que actualmente no poseen tierras y cuyo asentamiento en tierras productivas está previsto.
75. Falta mucho todavía para que los afectados por la pobreza en las zonas de conflicto puedan reconstruir sus vidas y lograr la seguridad alimentaria. El abastecimiento de alimentos en esas zonas es escaso y no está al alcance de las personas pobres. En otras zonas, los futuros asentados necesitan alimentos mientras se dedican a preparar las nuevas tierras para el cultivo. De modo análogo, los agricultores de subsistencia afectados por la pobreza, cuya capacidad de producción de alimentos se ha visto muy disminuida por el destrozo de los sistemas de riego menores, necesitan alimentos durante el tiempo que han de dedicar a la rehabilitación de esos sistemas. Comparando el valor de la ración de alimentos para el PMA con su valor en el mercado, se comprueba que será menos ventajoso para los afectados por la pobreza recibir el valor de la ración. Por consiguiente, la ayuda alimentaria es una forma de asistencia eficaz y pertinente.



ANEXO I



ANEXO II

VALOR LOCAL DE LA RACIÓN DE ALIMENTOS DEL PMA (PROYECTO N° 5346.03)

	Ración diaria (gramos)	Valor local (rupias/kg.)	Valor de la ración (rupias)	Valor de la ración (dólares)
Arroz	400	23,0	9,2	0,15
Legumbres	50	50,0	2,5	0,04
Azúcar	20	33,0	0,7	0,01
Aceite de coco (l)	25	58,7	1,5	0,02
Total	49	164,7	13,8	0,23

COSTO PARA EL PMA (PROYECTO N° 5346.03)

	Ración diaria (gramos)	Costo FOB (dólares/kg.)	Transporte externo y superintendencia (dólares/kg.)	Costo TIAM (dólares/kg.)	Costo total del alimento (dólares/ración)
Arroz	0,40	0,26	0,05	0,02	0,13
Legumbres	0,05	0,45	0,05	0,02	0,03
Azúcar	0,02	0,40	0,05	0,02	0,01
Aceite de coco (l)	0,02	0,7	0,05	0,02	0,02
Total	0,49	1,80	0,20	0,08	0,19

Fuente: Oficina del PMA en el país.



**SRI LANKA – DISPONIBILIDAD POR HABITANTE DE CALORÍAS PROCEDENTES DE DIVERSOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS
(1987–1996)**

Calorías procedentes de:	1987	1988	1989	1990	1990	1992	1993	1994	1995	1996
Arroz de producción local	814,90	802,75	634,49	861,07	823,03	739,43	702,59	855,05	857,71	605,77
Arroz importado	88,00	160,00	243,80	109,00	107,46	189,99	157,10	45,59	7,26	258,54
Harina de trigo	279,77	282,12	323,96	263,38	397,59	307,39	299,97	358,35	408,26	352,06
Todos los demás productos alimenticios	1 084,7	1 081,2	1 046,1	1 058,5	938,08	932,22	981,30	1 054,0	984,74	963,42
Total	2 267,4	2 326,1	2 248,3	2 292,0	2 266,1	2 169,0	2 140,9	2 313,0	2 257,9	2 179,7

Fuente: Sri Lanka Department of Census and Statistics, Food Balance Sheets.

