

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Primer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 4 - 6 de febrero de 1998

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 5 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/98/5/3
17 diciembre 1997
ORIGINAL: INGLÉS

AYUDA ALIMENTARIA Y RECURSOS NATURALES

Informe resumido de las experiencias adquiridas

RESUMEN

Desde sus inicios, el PMA ha prestado apoyo a proyectos encaminados a ayudar a las poblaciones a proteger, desarrollar o utilizar mejor los recursos naturales. La mayor parte de este tipo de proyectos se han centrado en zonas pobres y marginales en las que la degradación ambiental era evidente y en las que la mayor parte de la población sufría de inseguridad alimentaria. Existe una relación indudable entre el hambre, la pobreza y la degradación del medio ambiente: generalmente, los pobres rurales apenas tienen tierra y los suelos son frágiles y escasamente productivos. Los campesinos tienen dificultades para conseguir insumos y se ven abocados muchas veces a sobreexplotar la tierra, lo cual los hace más vulnerables al hambre, incluso al hambre generalizada.

¿Qué función debe desempeñar, en este contexto, la ayuda alimentaria? En el transcurso de los dos últimos años, el PMA ha llevado a cabo varios estudios y exámenes de las experiencias adquiridas en el ámbito de las intervenciones de rehabilitación y ordenación de los recursos naturales y de las cuestiones conexas. Este documento se sustenta en esos esfuerzos y resume los principales resultados del examen de unos 30 documentos de evaluación de proyectos sobre recursos naturales a los que presta apoyo el PMA; el examen de la bibliografía existente sobre los recursos naturales y la ayuda alimentaria; y los resultados de 10 estudios de casos sobre proyectos en materia de recursos naturales que reciben asistencia del PMA.

Las conclusiones dimanantes de esos exámenes se refieren tanto a cuestiones relacionadas con la ayuda alimentaria en general, como a aspectos específicos de los recursos naturales. Se subraya en todo momento la necesidad de formular un diseño riguroso y bien estructurado de los proyectos o programas; sin embargo, los planificadores y los encargados de la ejecución deben considerar atentamente las dificultades inherentes a la planificación y ejecución de intervenciones técnicamente idóneas en materia de ordenación de los recursos naturales que se destinan a las poblaciones más pobres y crean bienes duraderos.

Se recomienda introducir procesos más participativos en el diseño y ejecución del proyecto, con la advertencia de que es preciso tener en cuenta las normas culturales vigentes, y de que el pleno desarrollo de un proceso auténticamente participativo requiere tiempo. A su vez, esto exige disponer de una capacidad técnica y de gestión de gran calidad, de la que, por lo general, existe una gran limitación.

Se insiste en la necesidad de integrar las intervenciones relativas a la ordenación de los recursos naturales en las actividades generales de desarrollo, tanto en el caso de los programas de socorro como en los de rehabilitación. Si bien es cierto que en este tipo de programas la definición de los objetivos a largo plazo debe ser flexible, es esencial que se incluyan lo antes posible objetivos y planes de actividades orientados al desarrollo. Entre esos objetivos deben figurar algunas propuestas relativas a la ordenación de los recursos naturales, con la finalidad de reducir, al menos, el deterioro de los recursos naturales de los países de acogida y responder, al mismo tiempo, a las necesidades cambiantes de las poblaciones destinatarias. Se hace hincapié en la necesidad de ampliar la capacidad y las aptitudes sobre el terreno, tanto respecto de la planificación como de la ejecución de las intervenciones. Sin embargo, también se señala la escasez de ese tipo de recursos.

Se recomienda adoptar un enfoque holístico, en lugar de llevar a cabo cada actividad por separado. No obstante, los estudios y exámenes han puesto de relieve el hecho de que cuando se establecen objetivos excesivamente ambiciosos, tanto desde el punto de vista del alcance como de la complejidad, los beneficiarios se ven decepcionados y los gobiernos se muestran renuentes a participar. Los objetivos, y los logros, más modestos, pero más realistas, son encomiables en sí mismos, puesto que evitan el riesgo de suscitar expectativas que no se pueden cumplir. También es posible evitar el riesgo -tal vez, igualmente grave- de provocar una mayor degradación de los recursos naturales, nuevas pérdidas en la producción agrícola y en último extremo, un mayor deterioro de la seguridad alimentaria de los más pobres.

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

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

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

Director, OEDE:	W. Kiene	tel.: 6513-2029
Oficial de evaluación:	J. Brown	tel.: 6513-2223

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



ANTECEDENTES

1. Desde sus inicios, el PMA ha prestado apoyo a proyectos encaminados a ayudar a las poblaciones a proteger, desarrollar o utilizar mejor los recursos naturales. En la actualidad, se están ejecutando con la asistencia del PMA 34 intervenciones relacionadas con los recursos naturales, con un costo total para el Programa cercano a los 400 millones de dólares.¹ La mayor parte de este tipo de proyectos se han centrado en zonas pobres y marginales en las que la degradación ambiental era evidente -o estaba empezando a serlo- y en las que la mayor parte de la población sufría de inseguridad alimentaria. Existe una relación indudable entre el hambre, la pobreza y la degradación del medio ambiente: generalmente, los pobres rurales apenas tienen tierra, que en muchos casos no es de su propiedad; los suelos son frágiles y escasamente productivos y los campesinos tienen dificultades para conseguir insumos que les permitan realizar mejoras, ya sean fertilizantes, nueva tecnología o equipo. De hecho, esos campesinos se ven abocados muchas veces a sobreexplotar la tierra, lo cual limita aún más su productividad, reduciendo los medios de subsistencia de los agricultores y haciéndolos más vulnerables al hambre, incluso al hambre generalizada.
2. Dada la interrelación entre esos factores, se ha asumido que podría, o debería, existir un nexo entre la prestación de ayuda alimentaria y la mejora de la degradación ambiental y de la pobreza. En lo que respecta a los recursos naturales, la ayuda alimentaria debe utilizarse para fomentar el desarrollo sostenible, en actividades de apoyo como la conservación del suelo y del agua y la reforestación, que permitan aumentar la producción agrícola y, por tanto, mejorar la seguridad alimentaria. Esta es la justificación subyacente, con frecuencia no explicitada -y de eficacia no comprobada- para dispensar ayuda alimentaria a proyectos ambientales y de ordenación de los recursos naturales.
3. En un principio, los vínculos entre la ayuda alimentaria y los recursos naturales sólo se establecieron en los proyectos de desarrollo del PMA. Entretanto, ha adquirido mayor visibilidad la idea de vincular el socorro al desarrollo, y viceversa, es decir, el desarrollo al socorro, y las consideraciones relativas a los recursos naturales también han pasado a formar parte del debate. Las experiencias recientes en el ámbito de las operaciones prolongadas de refugiados han llevado a algunas organizaciones bilaterales e internacionales a tratar de incluir en ese tipo de operaciones actividades de desarrollo o rehabilitación de los recursos naturales. Análogamente, en algunos programas de socorro a largo plazo destinadas a paliar los efectos de catástrofes ambientales se ha intentado diseñar un proyecto de desarrollo o rehabilitación de manera que en los momentos y lugares en que sea pertinente se pueda adaptar para afrontar necesidades de socorro o de urgencia.

FINALIDAD DEL EXAMEN

4. La finalidad de este informe resumido es extraer enseñanzas de la experiencia del PMA y contribuir a que el Programa pueda elaborar directrices operativas para el diseño y ejecución de actividades en el ámbito de los recursos naturales. Este resumen se sustenta en varias iniciativas del Departamento de Operaciones, la Dirección de Estrategia y Políticas y

¹ Todos los valores monetarios se expresan en dólares de los Estados Unidos.



la Oficina de Evaluación del PMA y las complementa: se trata de un examen teórico de unos 30 documentos de evaluación de proyectos relacionados con los recursos naturales que reciben asistencia del PMA, el examen de la bibliografía existente sobre recursos naturales, 10 estudios de casos de proyectos sobre recursos naturales a los que presta apoyo el PMA, efectuados con la asistencia del Centro de Inversiones de la FAO, el proyecto de las directrices para el “Seguimiento de proyectos participativos en materia de recursos naturales”, basadas en las experiencias de proyectos apoyados por el PMA en Etiopía, India y Siria, y una iniciativa conjunta PMA/OACNUR para establecer directrices ambientales en las operaciones de refugiados y de urgencia.

ENSEÑANZAS ADQUIRIDAS

1: La planificación y ejecución de actividades de asistencia alimentaria encaminadas a afrontar los problemas de los pobres que padecen hambre en materia de recursos naturales exige conocer mejor las necesidades de la población por lo que respecta al hambre y a la seguridad alimentaria

5. El mandato del PMA establece como principales cometidos del Programa la lucha contra el hambre y contra la inseguridad alimentaria a nivel familiar. También es necesario tener en cuenta la estrategia general que haya adoptado en materia alimentaria el país al que se dirige la asistencia. No obstante, según los estudios de casos y las evaluaciones, los documentos de los proyectos raras veces contienen un análisis adecuado de la situación de la seguridad alimentaria familiar y de su relación con las políticas nacionales. Raras veces las justificaciones o análisis de los problemas aportan información suficiente sobre la situación de la seguridad alimentaria o los ingresos familiares, o sobre los mecanismos de supervivencia de la población, a fin de establecer indicadores para el seguimiento de las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria.
6. Con frecuencia, tampoco está claro en qué medida las actividades de los programas contribuirán -o deberían hacerlo- a la seguridad alimentaria familiar. Por ejemplo, el estudio del proyecto de Kenya denominado “Asistencia a las actividades forestales (Kenya 4616)” llegaba a la conclusión de que por término medio los beneficiarios sólo dedican 40 días al año a las actividades del proyecto, que proporcionan a la familia 120 kilogramos de maíz, 9,6 de frijoles y 3,6 de aceite vegetal, lo cual no es una contribución sustancial a la seguridad alimentaria familiar. De igual modo, en el estudio sobre Malí se indicaba que la ayuda alimentaria suministrada por el proyecto no garantizaba todos los años y a todas las familias el aporte mínimo anual de 200-220 kilogramos per cápita. Sin embargo, la seguridad alimentaria completa o la autosuficiencia alimentaria no es, ni a corto, ni a largo plazo, un objetivo esencial de los proyectos a los que presta apoyo el PMA. La contribución a la seguridad alimentaria familiar a corto plazo mediante el suministro de raciones de alimentos es un logro encomiable, del mismo modo que una contribución para aumentar los niveles de ingresos y la autosuficiencia alimentaria de las familias podría ser un objetivo a largo plazo plenamente aceptable en un contexto determinado.
7. El estudio del proyecto Siria 2418.03, “Asistencia para la reforestación”, subraya uno de los reparos que se ponen muchas veces al suministro de ayuda alimentaria a cambio de la realización de obras públicas. El informe señala que aunque el proyecto ha conseguido un éxito relativo en la superación a corto plazo de la escasez alimentaria familiar, la seguridad alimentaria a largo plazo no ha mejorado y, tal vez, es aún más precaria a causa de los cambios económicos estructurales que se están introduciendo paulatinamente en la



economía planificada de Siria. De hecho, cabe pensar que la situación actual de Siria no es consecuencia de la ejecución de un proyecto de ayuda alimentaria, sino el reflejo de los problemas intrínsecos desencadenados por el programa de ajuste estructural y que la ayuda mitiga en cierta medida los efectos negativos de las medidas de ajuste estructural.

8. No obstante, uno de los estudios cuando menos demostró que, en determinadas condiciones, se pueden obtener mejores resultados. En el proyecto de Actividades de conservación de suelos y agroforestales en zonas deprimidas (Guatemala 2587.01) se señala que como resultado de las medidas de conservación del suelo y de las actividades de extensión realizadas en el marco del proyecto, la mayor parte de las comunidades que se visitaron *habían* alcanzado la autosuficiencia en alimentos básicos para el consumo familiar. La conclusión que cabe extraer es que las medidas de conservación del suelo habían permitido aumentar suficientemente la productividad de las parcelas familiares y que la construcción de pequeños sistemas de riego generó excedentes importantes, cuya venta en el mercado contribuyó a mejorar la variedad y calidad de la cesta de alimentos de las familias.

2: Las medidas que se adopten en el marco de los proyectos deben orientarse a satisfacer las necesidades de los beneficiarios: el hambre y la pobreza son los factores que justifican la asistencia alimentaria.

9. Habitualmente, en los proyectos de ordenación de los recursos naturales que reciben ayuda alimentaria se adopta uno de los siguientes enfoques: el del apoyo presupuestario a los gobiernos receptores; el enfoque participativo que involucra a las comunidades locales; o el enfoque de ordenación de cuencas hidrográficas, que supone una estrategia más holística para hacer frente a los problemas y llevar a cabo las intervenciones. En algunas de las evaluaciones y estudios de casos realizados anteriormente se ha señalado como un problema la falta de un conocimiento cabal de la situación social y material de los beneficiarios y los análisis de los problemas de acceso a los alimentos, sus causas y los medios para resolverlos.
10. Esto ha propiciado una tendencia a afrontar los síntomas más que las causas (aunque hay que decir que esta limitación no se da únicamente en el caso de la ayuda alimentaria). Por ejemplo, en el proyecto de Fomento y colonización de tierras en Egipto (ARE 3214), según el estudio sólo se prestó una atención limitada a las necesidades de la población en materia de seguridad alimentaria y a la conceptualización de las cuestiones relativas a la ordenación de los recursos naturales o de los elementos ambientales de las actividades de desarrollo propuestas. No se reconoció en la medida necesaria que la agricultura de regadío era un sistema agrícola o que implicaba la ordenación de los recursos naturales: población, suelo y agua. Probablemente, el enfoque limitado de este proyecto entrañó que se omitieran varias intervenciones complementarias necesarias para el establecimiento de una economía rural local, incluidos el fomento del crédito, la extensión, el mercado y la infraestructura social.

3: Es necesario definir con mayor precisión la función de la ayuda alimentaria en la ordenación de los recursos naturales, no sólo en la fase de diseño de los proyectos, sino también en la fase de ejecución, para asegurar que se adopta el enfoque de “alimentos por trabajo” y no el de “trabajo para obtener alimentos”, que es el peligro que plantean algunos programas

11. En el contexto de los proyectos de ordenación de los recursos naturales se presta ayuda alimentaria con una o varias de las finalidades siguientes:



- a) como sustitutivo de ingresos, para ayudar a los beneficiarios durante el período que transcurre hasta la obtención de la primera cosecha mejorada o para ayudar a la población durante la puesta en marcha de actividades generadoras de ingresos; a título de ejemplo se pueden citar los proyectos de asentamiento y los proyectos dirigidos a los repatriados;
 - b) como incentivo a los beneficiarios para exhortarles a participar en actividades de mejoramiento de sus propias fincas o de las tierras comunales; por ejemplo, los proyectos de conservación de suelos y aguas;
 - c) como pago parcial de salarios a la fuerza de trabajo contratada temporalmente para llevar a cabo obras de infraestructura de gran intensidad de mano de obra: la ayuda alimentaria se utiliza para afrontar situaciones crónicas y localizadas de inseguridad alimentaria o proporciona una transferencia de ingresos; la asistencia para actividades forestales en Siria ilustra este tipo de proyectos;
 - d) como apoyo presupuestario a los gobiernos, cuando la ayuda alimentaria se destina a complementar o sustituir los salarios de los funcionarios o de los trabajadores; tal es el caso de la asistencia del PMA a los proyectos forestales en la India; y/o
 - e) con el fin de sustituir los presupuestos de los gobiernos para el desarrollo, al aportar contribuciones no alimentarias limitadas mediante los fondos generados; pueden citarse como ejemplos los proyectos de la India y Siria.
12. Frecuentemente, el análisis de la función de la ayuda alimentaria tiene una importancia vital para el éxito de un proyecto, en lo concerniente a los objetivos de seguridad alimentaria y de ordenación de los recursos naturales. Aunque en una situación ideal, ambos objetivos coinciden, con frecuencia las necesidades alimentarias ocupan un lugar secundario en relación con el alcance y las finalidades de los objetivos de ordenación de los recursos naturales. Ahora bien estos últimos pueden verse limitados o comprometidos por la necesidad evidente de proporcionar recursos alimentarios a las personas afectadas por el hambre. El resultado puede ser que no se consigan en la medida necesaria ni los objetivos de la seguridad alimentaria ni los relacionados con los recursos naturales.
13. En parte, el problema puede radicar en las limitaciones -reales o percibidas- del papel de la ayuda alimentaria como recurso para el desarrollo. A menos que se monetice, la ayuda alimentaria no se puede utilizar para adquirir suministros adicionales o contratar la asistencia técnica necesaria para prestar asistencia y supervisar estos proyectos “de trabajo”, que a menudo son de gran envergadura. De igual modo, muchas actividades de alimentos por trabajo tienden a atraer a trabajadores que no están interesados (aquellos que necesitan alimentos y están disponibles para trabajar no pertenecen necesariamente a la comunidad que se beneficiará de los bienes generados). Por otra parte, las actividades pueden ser consideradas como una cuestión meramente cuantitativa, es decir, el objetivo básico puede ser el “hacer trabajos”, de manera que la ayuda alimentaria llegue al mayor número posible de personas. Esto es particularmente frecuente en los proyectos de urgencia y rehabilitación y a menudo se traduce en una atención deficiente al control de la calidad y al mantenimiento.
14. En los grandes proyectos de conservación de suelos y aguas ejecutados con la asistencia del PMA en Etiopía y Eritrea (el programa de ayuda alimentaria de mayor envergadura del Africa subsahariana) la labor de protección y de mantenimiento, una vez concluida la fase de construcción, ha sido sumamente deficiente. Se ha permitido a los animales domésticos pastar libremente en los bancales protegidos con muros, con el resultado de que el ganado ha destruido los muros y ha eliminado toda la vegetación existente, lo que a su vez ha



minado la capacidad de esas estructuras para retener el suelo y el agua y, en ocasiones, ha incrementado el nivel de erosión al concentrar la escorrentía a lo largo de los muros derribados. En último extremo, se reduce la producción agrícola y, evidentemente, la situación de la seguridad alimentaria a largo plazo no sólo no mejora, sino que se deteriora.

15. Otra limitación habitual es la naturaleza transitoria de las intervenciones de desarrollo sustentadas en la ayuda alimentaria, que sólo dan resultado durante períodos limitados. Tal es el caso de las fases de urgencia y rehabilitación, principalmente porque sólo se dispone de financiación a corto plazo. Una vez más, las obras incompletas y, más habitualmente, la falta de recursos (así como la falta de interés de los donantes, los directores de los proyectos y los participantes en los mismos) para efectuar la labor de seguimiento y mantenimiento necesaria puede minar los esfuerzos desplegados y permitir que continúe, o incluso se acelere, la degradación de los recursos naturales. Según el estudio correspondiente al proyecto de reasentamiento de Egipto, existe un grave riesgo de que las obras de riego no sean sostenibles; si se retira la ayuda alimentaria y/o la financiación estatal para las operaciones de funcionamiento y mantenimiento, es probable que las estructuras de riego dejen de funcionar.
16. El estudio de los proyectos que cuentan con asistencia del PMA en Guatemala (Ayuda tras la guerra a regresados, desplazados y gente necesitada, Guatemala 5360/Q; y Actividades de conservación de suelos y agroforestales en zonas deprimidas, Guatemala 2587.01) suscita algunos problemas y cuestiones interesantes sobre la función de la ayuda alimentaria. En primer lugar, el estudio alude al “instinto de oportunidad” de los colonos a los que se prestaba asistencia, esto es, al hecho de que su participación respondía a la disponibilidad de ayuda alimentaria más que a cualquier posible convicción sobre la selección y las prioridades de las actividades. Se suministraba ayuda alimentaria para las actividades comunitarias de desarrollo, en régimen de alimentos por trabajo, en un momento en que los colonos podían haber dedicado sus esfuerzos a desarrollar sus propias actividades productivas.
17. En el proyecto Guatemala 2587.01, la ayuda alimentaria se consideraba como un incentivo para que los campesinos llevaran a cabo actividades de conservación del suelo; las raciones de alimentos se entregaban para compensar a los agricultores el tiempo que invertían en esas actividades y que normalmente habrían dedicado a trabajar en empleos no agrícolas. Por consiguiente, la ayuda alimentaria permite a los agricultores desarrollar en sus fincas sistemas de producción más sostenibles y atempera las consecuencias de las prácticas inadecuadas de cultivo (erosión y entarquinamiento) en las zonas circundantes. El estudio señala también que el aprecio de los campesinos por la ayuda alimentaria dependía de sus niveles de ingresos. Sin embargo, advierte frente a los proyectos que buscan “institucionalizar la agricultura de subsistencia”, en aquellos casos en que la ayuda alimentaria puede utilizarse para disuadir a los campesinos de elegir mejores oportunidades, como la diversificación de cultivos o el empleo no agrícola.

4: Muchos de los supuestos en los que se basan los programas gubernamentales de fomento de los recursos naturales no conducen necesariamente a la utilización óptima de la asistencia alimentaria

18. Uno de los requisitos de las intervenciones de rehabilitación y desarrollo con asistencia del PMA es que se han de diseñar para apoyar o formar parte de los programas gubernamentales. Por tanto, los objetivos a largo plazo de los proyectos de asistencia alimentaria deben complementar las políticas y las metas de los gobiernos. Este enfoque puede ser válido, pero no especifica necesariamente para qué servirá la asistencia



alimentaria, es decir, cuáles son los objetivos de la asistencia del PMA en el marco del programa global.

19. Sin embargo, cabe pensar que los supuestos en los que se basan las políticas gubernamentales no siempre son válidos, o incluso que si eran válidos en el momento de formular el diseño del proyecto, pueden no serlo ya cuando cambian las situaciones y condiciones. Por ejemplo, muchos proyectos forestales impulsados por los gobiernos o que cuentan con ayuda externa se han basado en conceptos erróneos sobre el entusiasmo de la población para participar en iniciativas forestales “sociales” o “comunitarias”. Se pueden citar numerosos ejemplos de ese tipo de proyectos en Asia, donde el Banco Mundial, después de invertir 1 500 millones de dólares en proyectos forestales “sociales” en la región, entre 1979 y 1990, concluyó, en una evaluación, que las inversiones del Banco habían tenido un efecto insignificante en los sectores forestales correspondientes (y, por consiguiente, en las personas involucradas). En la India, el PMA también prestó apoyo inicialmente a algunos de los “programas forestales sociales” del Gobierno, que, como en los demás lugares, no han tenido mucho éxito. Posteriormente, este enfoque se ha modificado y el Gobierno ha adoptado un programa de “Ordenación Forestal Conjunta” con el apoyo de varios donantes, incluido el PMA. No está claro, sin embargo, si ese enfoque dará mejores resultados que los programas “forestales sociales”. Los proyectos a los que presta asistencia el PMA se diseñan para ayudar a las poblaciones tribales que viven en el bosque, pero la idoneidad del enfoque del proyecto depende, obviamente, de si los conceptos de ordenación forestal conjunta son en sí mismos válidos o idóneos. En el momento presente, no existe aún respuesta para esas cuestiones, por lo cual los beneficios previstos para las poblaciones tribales no están garantizados.

5: La orientación de la ayuda alimentaria y de los beneficios concomitantes a grupos específicos debe ser un proceso dinámico y específico para cada lugar y suscita algunos interrogantes de importancia crucial, a saber:
¿Quién recibe los alimentos? ¿Quién recibe los beneficios del proyecto?
¿Se trata de las mismas personas? ¿Llega la ayuda a las personas más necesitadas?

20. En todas las intervenciones de ayuda alimentaria, la orientación de la ayuda y el destino de los beneficios son aspectos esenciales, pero “distintos”. Una vez se han atendido las necesidades inmediatas, quedan grupos de personas que sufren inseguridad alimentaria a los que resulta más difícil identificar y alcanzar. En el pasado, muchos proyectos de ordenación de los recursos naturales apoyados por el PMA se diseñaban para cubrir todo un país o zonas regionales de gran extensión y mal definidas. Muchos de los proyectos examinados se habían ejecutado como proyectos nacionales de fines múltiples, en los que se prestaba escasa atención a perfeccionarlos y orientarlos más específicamente hacia las zonas con mayor déficit alimentario o en las que los mercados de alimentos no funcionaban de forma satisfactoria. El PMA intenta cada vez más dirigir la asistencia a aquellas zonas en las que se sabe que existen déficit de alimentos o que han sido calificadas como vulnerables, y concentrar en ellas sus esfuerzos y recursos.
21. El intento de centrar la ayuda en los más pobres y vulnerables y de prestar mayor atención a las cuestiones de género ha tropezado en ocasiones con la falta de disposición de los gobiernos a conceder a estas cuestiones la prioridad necesaria. Así, los documentos de los proyectos sólo contienen, a veces, declaraciones generales sobre estos aspectos, que se pasan por alto en la ejecución del proyecto. El PMA debe evaluar con mayor atención las necesidades en la fase de diseño del proyecto e incorporar los mecanismos de seguimiento



necesarios para conseguir que las cuestiones relativas al destino de la ayuda reciban la atención debida durante todo el período de ejecución del proyecto.

22. En ocasiones, se proponen “proyectos autoselectivos” o “actividades autoselectivas” como medio de asegurar que sólo los más pobres participarán en los proyectos de asistencia alimentaria. Sin embargo, este sistema sólo parece tener validez en muy pocos casos, por ejemplo, en Bangladesh, donde el pago de los salarios en forma de ayuda alimentaria, particularmente en trigo, excluye a todos salvo a los más pobres. No obstante, en muchos países donde el empleo escasea y donde casi cualquier salario en efectivo, e incluso la ración alimentaria, resulta muy atractivo, es muy dudoso que se produzca un proceso de “autoselección”. Así ocurre, por ejemplo, en Etiopía, la India y Camboya, países en los que las oportunidades de empleo son tan escasas que los planes de alimentos por trabajo no suscitan únicamente el interés de los más pobres. De hecho, en ocasiones esos planes ni siquiera benefician a las familias más pobres, que en determinados casos no están tan bien preparadas para participar en las actividades de alimentos por trabajo; por ejemplo, es frecuente que las mujeres cabezas de familia tengan que desempeñar muchas otras tareas, como las de cocinar y cuidar a los niños, lo que les impide participar en un proyecto de alimentos por trabajo, mientras que las familias menos pobres y menos afectadas por la inseguridad alimentaria en las que existe más de un adulto podrían participar plenamente en ellos.
23. La cuestión de cómo prestar asistencia a los pobres carentes de tierra que no pueden acceder a ella ni a otros bienes productivos se plantea especialmente en determinados países asiáticos como Bangladesh y Pakistán. Para garantizar el éxito de un proyecto desde el punto de vista de la orientación de la ayuda, se puede emplear a los destinatarios en proyectos de obras públicas o en las tierras de otros. No obstante, es poco probable que esas personas sean los beneficiarios directos o principales de los bienes creados por el proyecto. Análogamente, en Kenya, los miembros de las comunidades de las zonas áridas y semiáridas eran los beneficiarios de la ayuda alimentaria gracias a su participación en las actividades del proyecto. Ahora bien, como se demostró en el estudio del proyecto, los beneficios que reportaron, en forma de mejora de la tierra, las actividades forestales realizadas con ayuda alimentaria han ido a parar a manos de los dirigentes de los grupos y de los jefes de las comunidades. En la India, el Departamento Forestal ha hecho grandes esfuerzos para centrar mejor sus iniciativas, y tanto la ayuda alimentaria como los fondos generados se destinan a las zonas muy pobres, pero como pone de manifiesto el estudio del proyecto, no parece que los beneficios se hayan distribuido más amplia o equitativamente en el seno de las aldeas. En Malí, no se impide a ningún miembro de la comunidad participar en los programas de ayuda alimentaria, pero es posible que este planteamiento sea una de las causas de que los grupos que realmente están afectados por la inseguridad alimentaria no puedan conseguir los beneficios necesarios para mejorar su situación familiar en este aspecto.
24. En Egipto, aunque los grupos más pobres participaban en el proyecto, otros sectores pobres de la población de la zona seleccionada inicialmente, como los nubios, los pastores y los pescadores, no participaron plenamente, ya fuera porque consideraron que la ayuda no era lo bastante interesante o porque se desalentó su participación. Aunque posteriormente se comprendió que el supuesto de que todos los grupos pertenecían al sector agrícola era erróneo, es indudable que sin otras alternativas de producción, estos grupos continuarán figurando entre los más pobres del país y es posible que sigan ocasionando la degradación ambiental de las zonas circundantes.



25. Esta es una cuestión importante para el PMA, en particular porque el Programa pretende destinar la asistencia a aquellas personas que se encuentran en la fase de transición de la situación de urgencia a la de rehabilitación. Para conseguir esos objetivos es esencial, como mínimo, realizar análisis cuidadosos y constantes de las poblaciones, sus problemas, sus necesidades y sus capacidades. Las actividades propuestas en los proyectos deben ser también examinadas para determinar su viabilidad técnica, social y económica. Para efectuar ese tipo de análisis es necesario partir del reconocimiento de la naturaleza cambiante de la situación y actuar con flexibilidad.

6: La sostenibilidad exige adoptar un enfoque holístico para planificar la asistencia alimentaria y para suministrarla a las poblaciones aquejadas por el hambre y carentes de recursos

26. Para conseguir que las intervenciones basadas en la ayuda alimentaria tengan un efecto sostenible es necesario adoptar un planteamiento holístico e integrado. Será necesario disponer de apoyo técnico e insumos no alimentarios y que los asociados gubernamentales en la ejecución actúen de forma adecuada. Los estudios de los proyectos de Egipto y la India ilustran algunas cuestiones cruciales que son comunes a la mayor parte de los proyectos examinados, a saber, que, en cierta medida los proyectos de ordenación serán sostenibles si tienen en cuenta los aspectos generales del desarrollo sostenible, concretamente:

- a) la protección y ordenación sostenible de las zonas forestales por las comunidades locales: esto se conseguirá en la medida en que se pueda aplicar con éxito los criterios de asociación propuestos;
- b) la creación de oportunidades alternativas de generación de ingresos y de empleo, en particular para la mujer;
- c) el establecimiento de mecanismos para solucionar los problemas de equidad y los conflictos; esta cuestión también es pertinente para mejorar la función de la mujer en la gestión y la adopción de decisiones.

27. En los proyectos que se centran en actividades de reasentamiento y en la transición del socorro a la rehabilitación, la sostenibilidad de las intervenciones en curso requiere que se lleven a cabo esfuerzos para limitar la duración de la fase de socorro e iniciar actividades de socorro/desarrollo lo antes posible, es decir, tan pronto como lo permitan las condiciones externas. Naturalmente, para ello también es necesario establecer un marco eficaz, en particular los arreglos institucionales adecuados, a fin de garantizar la continuidad de la asistencia financiera y técnica.

28. En muchos casos, existe un riesgo considerable de que los refugiados alojados en campos contribuyan a la degradación ambiental de los recursos comunitarios, e incluso la aceleren. Es urgente asegurar que las actividades de rehabilitación destinadas a los refugiados y repatriados incluyan medidas para mitigar la degradación de los recursos. El PMA (y la OACNUR) deben tratar de conseguir que en el proceso de prestación de asistencia humanitaria no se destruya la base de recursos necesaria para las poblaciones hospedantes.

29. La sostenibilidad de los bienes creados y las capacidades de los participantes para mantenerlos dependen, naturalmente, de la idoneidad técnica de esos bienes y de que sean apropiados para las necesidades de la población. A su vez, esos factores dependen de la calidad, cantidad y duración de la asistencia técnica que se dispense.



7: La asistencia alimentaria puede contribuir muy eficazmente a resolver los problemas que sufren los pobres afectados por el hambre en materia de recursos, si se integra con otros programas

30. Uno de los hechos que ponen de relieve las evaluaciones anteriores es que los proyectos autónomos de ayuda alimentaria son menos eficaces que las intervenciones en las que la ayuda alimentaria se utiliza más como una forma de cofinanciación de un proyecto o programa, a los que se garantiza una sólida contribución del Gobierno y/o de otros donantes. Es posible que durante la ejecución del proyecto sean necesarias otras contribuciones; por ejemplo, cuando se requieren instrumentos o equipo para llevar a cabo actividades del proyecto, o, en una fase posterior, cuando se ha de disponer de crédito una vez que se ha realizado la preparación básica de la tierra. En el diseño inicial del proyecto es preciso examinar minuciosamente este otro tipo de actividades y evaluar las contribuciones respectivas de los restantes organismos implicados. Las contribuciones del PMA a otros proyectos financiados por donantes pueden tener un importante efecto multiplicador, ya sea porque ofrecen incentivos, en forma de ayuda alimentaria, para apoyar todas las actividades del proyecto o una parte de las mismas, o porque propician que esos proyectos amplíen las zonas de intervención y/o incrementen el número de beneficiarios y de las actividades, permitiendo una reasignación interna de los fondos gracias a los ahorros conseguidos con las contribuciones del PMA.

8: La utilización de los alimentos para solucionar los problemas relacionados con los recursos naturales que afectan a los pobres exige un apoyo técnico permanente en todas las fases y niveles

31. Los estudios de casos describen una variedad de problemas y oportunidades relacionados con la elección de las actividades y con su ejecución. Uno de los problemas principales, que se plantean en casi todos los proyectos examinados es el de la idoneidad o inexistencia de una labor de supervisión y de apoyo técnico en los proyectos de ayuda alimentaria, así como el de la asistencia técnica necesaria para conseguir mayores efectos.
32. En el estudio del proyecto de Etiopía se señala que las actividades de construcción de caminos han sido un componente importante -al parecer bien adaptado al enfoque de realización de obras públicas que se adopta en los programas de alimentos por trabajo en gran escala- y un factor desatacado para el desarrollo de las zonas rurales remotas. Sin embargo, en el transcurso de los últimos once años se han suscitado permanentemente las cuestiones conexas de los requisitos de calidad técnica y de mantenimiento. El estudio del proyecto señala que la construcción de caminos y pistas mal diseñada y mal ejecutada termina muchas veces produciendo mayor erosión y dificultando aún más el acceso. Además, el bajo nivel de calidad hace mucho más difícil y costoso el mantenimiento anual y disuade a las autoridades y comunidades locales de asumir el control y el cuidado de los caminos. Las presas de tierra construidas en el marco del proyecto deberían haber servido para aumentar la producción agrícola mediante el riego en pequeña escala, pero también en este caso se han visto afectadas por la falta de insumos técnicos y de supervisión y su mantenimiento ha sido deficiente.
33. El proyecto de Malí incluía el establecimiento de sistemas de riego en las aldeas para el fomento de la horticultura. Sin embargo, la falta de mercados limitó los beneficios obtenidos. Este proyecto se mencionó como un ejemplo de un proyecto concebido de manera superficial en el que no se tuvo en cuenta el factor de la demanda de la producción.
34. Muchos de los proyectos examinados promueven la microplanificación y la realización de microproyectos, según parece, para atender las necesidades de las comunidades locales de



manera oportuna y flexible. Sin duda, éste es un objetivo encomiable. Generalmente, este enfoque implica emprender proyectos más generales en cuyo marco se inscriben los microplanes y microproyectos, que posteriormente se definen más cuidadosamente mediante una labor constante de diseño y seguimiento. El proyecto de alimentos por trabajo de Bangladesh se ha diseñado como uno de esos proyectos generales mediante los cuales se integra en un programa un gran número de microplanes individuales más pequeños. Análogamente, en el proyecto de Rehabilitación y desarrollo de tierras e infraestructura en Etiopía (Etiopía 2488.03) se promueve la planificación participativa a nivel local, con arreglo a la cual las comunidades de base de las zonas de ejecución del proyecto deben participar en cada una de las fases de planificación y ejecución de las diferentes actividades de los microproyectos durante toda la duración de la operación. También en el diseño del programa de rehabilitación en Camboya se ha adoptado un enfoque similar.

35. La ejecución de este tipo de microplanes requiere generalmente la participación de las autoridades locales y del personal de las oficinas del PMA en los países. Para ello es necesario como mínimo que exista el compromiso real de los gobiernos y de las oficinas del PMA de trabajar a través de las comunidades y las estructuras administrativas locales y, si es posible, también con las ONG. También es necesario que el gobierno local y las oficinas del PMA en los países posean personal con la capacidad técnica y de supervisión necesarias, condiciones que muchas veces no se cumplen.

9: La adopción meramente nominal de un enfoque participativo puede conducir al logro de los objetivos materiales pero no es suficiente para dirigir la asistencia a las personas pobres afectadas por el hambre

36. En varios de los estudios de casos se señala la falta de participación efectiva. En el proyecto de la India “Empleo mediante actividades forestales y el desarrollo de poblaciones tribales en Rajasthan” (India 2773.01), el estudio llegó a la conclusión de que si bien es cierto que el Departamento Forestal había demostrado un gran interés en introducir los métodos de la evaluación rural rápida y/o participativa (ERR y/o ERP), no es evidente en todos los casos que se haya prestado algo más que una atención superficial al análisis y definición de las necesidades reales de la población. De igual forma, respecto del proyecto de desarrollo rural en Malí (Malí 2231.04) se afirmaba que aunque pretendía ser participativo, el enfoque no había incorporado una evaluación de las necesidades, ni para perfilar los planes en las aldeas ni para seleccionar las actividades. Se comprobó que las actividades realizadas no reflejaban las prioridades que habían expresado los miembros de los grupos y no abordaban las inquietudes reales de las mujeres.
37. Estos problemas no se plantean únicamente en el caso de la ayuda alimentaria, sino que son comunes a muchos programas que cuentan con financiación externa, y en parte reflejan la insistencia en un concepto sin comprender realmente -o sin querer comprender- los problemas implicados y las condiciones necesarias para su ejecución. Los donantes y los organismos reclaman a los responsables de la gestión que sustituyan el método tradicional de la imposición desde arriba por los métodos participativos. Esto es encomiable pero, de hecho, es posible que exija cambios sociales radicales que pueden o no reflejarse en las normas culturales vigentes, o incluso en las tendencias, del país receptor. Y aun en el caso de que esos cambios de actitud se aceptaran fácilmente, la aplicación de ese nuevo estilo de gestión plantea grandes exigencias, al menos inicialmente, en materia de personal de planificación y de gestión. Los proyectos de asistencia alimentaria tienen muchas veces una envergadura tal, en relación con la disponibilidad de personal cualificado, que resulta muy difícil adoptar un enfoque verdaderamente participativo.



38. Las dificultades pueden agravarse por las presiones internas y externas para que el desembolso de los recursos, alimentarios o no alimentarios, y la consecución de los objetivos se alcancen lo más rápidamente posible, así como por las ideas preconcebidas sobre la selección de las actividades. Sin duda, estos factores no favorecen la adopción de un auténtico enfoque participativo. Algunos de los estudios de casos han revelado que en el diseño del proyecto se han podido simplificar los problemas y cuestiones y que, por tanto, los resultados previstos del enfoque participativo eran demasiado ambiciosos desde el punto de vista de las expectativas creadas entre los responsables de la gestión de los proyectos y entre los beneficiarios.

10: Los efectos de la ayuda alimentaria sobre los recursos naturales son más acusados en el caso de las “urgencias silenciosas” que cuando se afrontan situaciones de urgencia provocadas por el hombre que evolucionan rápidamente

39. Los estudios de algunos de los proyectos de ordenación de los recursos naturales diseñados más recientemente demuestran la importancia de vincular el socorro al desarrollo y las dificultades que ello conlleva. Puede citarse a título de ejemplo el caso de Camboya, donde el Programa de rehabilitación (Camboya 5483) contempla la realización de actividades de urgencia, rehabilitación y desarrollo. El estudio señala que este enfoque permite que la operación pase de la fase de socorro a la rehabilitación, y viceversa. Al mismo tiempo, el proyecto debe establecer las bases de un programa de desarrollo integrado ejecutado por el Gobierno. Sin embargo, los vínculos entre las actividades de socorro y desarrollo parecen reducirse al hecho de que la utilización de la ayuda alimentaria es sumamente flexible: se utiliza para cualquiera de los dos fines, en función de las condiciones externas, particularmente el nivel de seguridad y estabilidad. Las intervenciones propuestas en materia de rehabilitación y desarrollo son actividades normales de ordenación de los recursos naturales, como las estructuras de riego/control del agua, la construcción de estanques comunales y la rehabilitación de caminos. Ninguna de esas actividades puede ser adaptada rápidamente para abordar las necesidades de socorro/urgencia de la población. Existe también el problema de que la población necesitada de asistencia urgente de socorro puede no residir en las zonas en que las actividades de rehabilitación/desarrollo son viables desde el punto de vista técnico e institucional.

40. En el estudio de la India se identifica un concepto diferente y más coherente de la relación entre el socorro y el desarrollo. El proyecto se dirige a algunas de las personas más pobres de la India, las poblaciones tribales marginadas que residen en los bosques cada vez más degradados. Estas personas viven en los límites de la urgencia/socorro. Se ha dicho que forman parte de la “urgencia silenciosa” de la India. El proyecto afronta algunas de las necesidades de urgencia o cuasi-urgencia de la población, una gran parte de la cual vive al límite de la inanición. El estudio llegó a la conclusión de que el proyecto de ayuda alimentaria ha contribuido a los programas de ordenación forestal, permitiendo alcanzar zonas más remotas y personas más pobres de lo que hubiera sido posible de no haberse ejecutado.

