

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 28-30 de mayo de 2003

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 5 del programa

Para aprobación

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.A/2003/5-A

5 mayo 2003

ORIGINAL: INGLÉS

AYUDA ALIMENTARIA Y CONSERVACIÓN DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA EN SITUACIONES DE EMERGENCIA: ESTRATEGIAS PARA EL PMA

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

Nota para la Junta Ejecutiva

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

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

Directora, Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas (PSP): Sra. D. Spearman tel.: 066513-2600

Analista Superior de Políticas, Servicio de Seguridad Alimentaria, Redes de Seguridad y Socorro (PSPP): Sra. V. Guarnieri tel.: 066513-2477

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



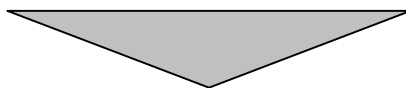
Resumen

Las situaciones de urgencia, estén causadas por catástrofes naturales, conflictos, crisis económicas o enfermedades, trastocan los medios habituales que utilizan las personas para obtener alimentos. Distribuyendo ayuda alimentaria entre los que son incapaces de satisfacer sus necesidades inmediatas y corren el riesgo de perecer a corto plazo, el PMA salva vidas. Sin embargo, la experiencia del PMA y de otros ha demostrado que la mayoría de las personas sobreviven a las catástrofes, al menos en parte, gracias a sus propios recursos, estrategias y redes, que se pueden complementar con el suministro de ayuda alimentaria en el momento oportuno. Asimismo, la población va muy lejos no sólo para proteger su vida y la de su familia, sino también para proteger sus medios de subsistencia. Facilitando ayuda alimentaria a los que corren el riesgo de perder estos últimos, el PMA puede reducir las consecuencias derivadas de estrategias de supervivencia negativas para su salud y bienestar, a corto y a más largo plazo. La ayuda encaminada a preservar unos bienes esenciales y a apoyar los medios de subsistencia durante situaciones de emergencia también acelera el proceso de recuperación y contribuye a crear una capacidad de respuesta en las personas que se enfrentan con crisis recurrentes.

Apoyar los medios de subsistencia requiere comprender y prestar apoyo a los bienes, las capacidades y las actividades que utilizan hombres y mujeres para garantizar sus medios de vida. En situaciones de urgencia, implica además analizar cómo afecta la crisis a dichos bienes y a las instituciones y procesos que influyen en la capacidad de hombres y mujeres para convertir sus bienes en estrategias de subsistencia viables que permitan satisfacer las necesidades mínimas de sus familias. Conservar los bienes y apoyar los medios de subsistencia en situaciones de emergencia requiere una intervención temprana, basada en una mayor evaluación y análisis y en una selección eficaz de los beneficiarios, de modo que la ayuda alimentaria llegue a tiempo a los que corren el riesgo de perder sus medios de subsistencia. También son necesarios un mayor seguimiento y una colaboración más intensa. No todas las situaciones de urgencia producen unas condiciones propicias para conservar los bienes y apoyar los medios de subsistencia. El PMA debería evaluar y analizar sistemáticamente cómo repercuten las crisis en estos últimos y aumentar su capacidad para formular, ejecutar y someter a seguimiento intervenciones realizadas al respecto, cuando se consideren apropiadas.



Proyecto de decisión*



La Junta ejecutiva aprueba las conclusiones del documento WFP/EB.A/2003/5-A. De conformidad con la decisión 2002/EB.A/4, pide a la Secretaría que añada el siguiente enunciado al “Marco unificado de políticas del PMA: Un instrumento de gobierno” (WFP/EB.A/2002/5-A/1):

“El PMA evaluará y analizará sistemáticamente los temas relacionados con los medios de subsistencia en situaciones de urgencia y aumentará la capacidad del personal para formular, ejecutar y someter a seguimiento programas que permitan salvar vidas y proteger los medios de subsistencia. El PMA, asimismo, creará sinergias entre sus intervenciones de urgencia y sus intervenciones a más largo plazo, e intensificará la colaboración con organizaciones de base comunitaria.”

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento de Decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.



INTRODUCCIÓN

1. Tradicionalmente, la ayuda humanitaria se ha centrado en los objetivos de salvar vidas y reducir el sufrimiento a corto plazo. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los efectos de las situaciones de urgencia recurrentes o prolongadas se mantienen con el tiempo. Casi toda la población sobrevive a la fase inmediata de la catástrofe, pero sus bienes reducidos y su menor capacidad para hacer frente a las dificultades les exponen al riesgo de indigencia o incluso de perecer en el futuro. Por otra parte, los que sobreviven no lo hacen únicamente gracias a la ayuda de socorro, sino también empleando sus propios recursos, redes y estrategias. Por lo tanto, comprender y respaldar tales estrategias debería ser un importante componente de la respuesta ante situaciones de urgencia.
2. Estas circunstancias han inducido a académicos y profesionales a estudiar más de cerca los medios de subsistencia, cómo se ven afectados por las crisis y cómo mitigan los efectos de estas últimas. El PMA puso en marcha un proceso de políticas con la idea de estudiar el modo de utilizar la ayuda alimentaria para preservar los bienes y apoyar los medios de subsistencia en emergencias, aprovechando en la medida de lo posible su experiencia en el apoyo de medios de subsistencia sostenibles en programas a más largo plazo. Este proceso de política se basó en las políticas existentes, entre ellas las de habilitación para el desarrollo, mitigación de los efectos de las catástrofes y transición de la crisis a la recuperación, que tratan temas conexos. Un examen documental de los trabajos analíticos y conceptuales existentes puso de manifiesto que escaseaban los estudios de casos y las evaluaciones con respecto a la conservación de bienes y el apoyo a los medios de subsistencia en emergencias. Sin embargo, éstos son precisamente los objetivos de muchas de las operaciones de urgencia (OU) y operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) del PMA, y de sus actividades conexas, lo cual permite al PMA crearse una propia reserva de información de carácter operacional. Por consiguiente, el PMA emprendió exámenes de campo en Angola, Guinea y la República del Congo con el fin de recopilar datos sobre las dificultades encontradas y los éxitos obtenidos en algunas de sus intervenciones.
3. En el presente documento se examina por qué el hecho de conservar los bienes y apoyar los medios de subsistencia es esencial en las iniciativas encaminadas a salvar vidas y promover la recuperación, así como el papel que puede desempeñar la ayuda alimentaria. Por otra parte, se reconocen las dificultades con las que se enfrenta el PMA a la hora de usar la ayuda alimentaria para apoyar los medios de subsistencia en situaciones de urgencia y se definen unas medidas prácticas de cara a la actuación futura.

ELEMENTOS PRINCIPALES DEL APOYO A LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA

4. Los medios de subsistencia son las capacidades, los bienes y las actividades que hacen falta para tener un sustento¹. Se sobreentiende que dichos bienes incluyen bienes humanos (salud, cualificación, estudios), naturales (suelo, agua, bosques, recursos minerales), sociales (lazos de sangre, redes, grupos), materiales (infraestructura, equipamiento) y financieros (salarios, ahorros, créditos, deudas). En los diversos marcos analíticos que sirven de base a los programas destinados a apoyar los medios de subsistencia, se señalan

¹ R. Chambers y G. Conway. 1992. *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century*. Documento de debate N. 296. Brighton (Reino Unido), Instituto de Estudios sobre el Desarrollo.



los diferentes recursos o bienes de los que disponen hombres y mujeres, los resultados o metas que persiguen, las estrategias que adoptan para conseguir dichos resultados y los factores contextuales (políticas, instituciones, procesos) que influyen en sus esfuerzos por convertir los bienes en resultados y que a la vez son influidos por ellos². También se tiene en cuenta la vulnerabilidad de los hogares y de sus medios de subsistencia: la población de las zonas propensas a crisis se considera vulnerable cuando sus medios de subsistencia no tienen capacidad de recuperación ante peligros como son las catástrofes naturales, los conflictos, las enfermedades o las crisis económicas. Aquellos cuyos medios de subsistencia son menos vulnerables pueden afrontar el mismo peligro sin hallar la muerte o caer en la indigencia como consecuencia.

¿Por qué ocuparse de los medios de subsistencia en las situaciones de urgencia?

5. Tradicionalmente, los organismos de ayuda humanitaria se han dedicado a proporcionar socorro básico a los que no pueden satisfacer sus necesidades inmediatas y, por ello, están en peligro de perecer a corto plazo. Un examen más detenido de cómo las poblaciones sobreviven a las crisis ha permitido reconocer de forma creciente que las personas afectadas por crisis no son víctimas pasivas y meras receptoras de ayuda, sino que, para sobrevivir y recuperarse, dependen principalmente de sus propias capacidad, recursos y redes. Las personas se las arreglan mudándose a la casa de familiares o enviando a sus hijos con ellos, gastando los ahorros o pidiendo préstamos, trasladando su rebaño a una zona donde haya suficientes tierras de pastoreo, introduciendo cultivos resistentes a la sequía o enviando al sostén de la familia a buscar trabajo en otro lugar. Las víctimas de las crisis, hombres y mujeres, se recuperan empleando los bienes que han conseguido conservar.
6. Sin embargo, muchas de las estrategias que emplea la población para satisfacer sus necesidades alimentarias inmediatas menoscaban su salud y bienestar, además de su capacidad para satisfacer futuras necesidades alimentarias y hacer frente a nuevas crisis. Las personas afectadas por crisis suelen consumir un menor número de comidas, más exiguas y menos nutritivas, para que lo que tienen pueda durar más sin agotar sus bienes. Cuando la sequía obliga a los pastores a vender su ganado en situación precaria, éstos dejan de acceder a leche y carne, reciben un bajo precio por la venta de los animales en el mercado y se les sangra una vez más cuando intentan rehacer su rebaño volviendo a comprar después de que haya remitido la sequía. Igualmente, algunas familias hipotecan sus tierras o bien contraen deudas prohibitivas para poder satisfacer sus necesidades a corto plazo. Peor aún, otra recurren a formas ilegales de generación de ingresos, como son la prostitución, el robo o el tráfico ilícito, o emigran de su hogar para sobrevivir, y pierden así el acceso a sus medios principales de vida y a las comunidades y redes con las que suelen contar en momentos de dificultad.
7. Las mujeres y los hogares encabezados por ellas se enfrentan a un riesgo especial a causa de las estrategias de supervivencia negativas. Es muy probable que las mujeres soporten el mayor peso de la escasez de alimentos, de lo cual se resienten su salud y la salud y posibilidades a largo plazo de sus hijos pequeños o por nacer. Con frecuencia asumen nuevas responsabilidades en aras de la seguridad física y del bienestar y la seguridad económicos de sus familias, mientras sus esposos buscan trabajo en otro lugar o se alistán en el ejército. Las niñas son las primeras en tener que abandonar el colegio o se

² El marco sobre medios de subsistencia sostenibles del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido es probablemente el más utilizado y el más sofisticado conceptualmente de los marcos analíticos mencionados.



ven obligadas a un matrimonio precoz cuando peligran los medios de subsistencia del hogar, y las mujeres pueden incluso sufrir abuso sexual o meterse en la prostitución a fin de proteger las vidas y los medios de subsistencia de sus familias.

¿Cómo puede la ayuda alimentaria salvar vidas y proteger los medios de subsistencia?

8. Salvar vidas en situaciones de emergencia implica, ante todo, dirigir la ayuda alimentaria a las personas más vulnerables, normalmente las que han agotado ya todos sus bienes y viven en la indigencia. A este grupo de personas seguirá otorgándose siempre la máxima prioridad en las intervenciones del PMA porque sin ayuda alimentaria podrían perecer. Los hogares encabezados por mujeres constituyen gran parte de este grupo, dada su situación ya desfavorecida dentro de la sociedad antes de la crisis.
9. La ayuda alimentaria puede salvar más vidas a largo plazo si se facilita además a aquellos que corren el riesgo de perder sus medios de subsistencia, en especial los que ya están adoptando estrategias de supervivencia negativas para poder satisfacer las necesidades alimentarias de sus familias y/o conservar esos medios de sustento. Al dirigir la ayuda alimentaria a los que pueden perder estos últimos, además de a aquellos que ya los han perdido, el PMA contribuye a preservar unos bienes de los que dependerá toda la comunidad para sobrevivir y recuperarse. La ayuda alimentaria contrarresta además los mecanismos de supervivencia negativos que van a influir en la salud y el estado nutricional de la población. El hecho de entregar los alimentos a las mujeres es la mejor manera para el PMA de asegurarse de que se satisfagan las necesidades de consumo y se conserven los bienes más esenciales para que los hogares mantengan la capacidad de satisfacer sus necesidades alimentarias.
10. La ayuda alimentaria, sin embargo, no siempre es el recurso más apropiado cuando se pretende conservar los bienes o apoyar los medios de subsistencia. Las intervenciones a este respecto deberán basarse en un detenido análisis de la disponibilidad actual de alimentos y la posibilidad de las personas afectadas por crisis de acceder a ellos; de cómo ha influido la crisis en los bienes de hombres y mujeres y en sus estrategias de subsistencia; y del papel que podría desempeñar la ayuda alimentaria tanto para conservar los bienes como para satisfacer las necesidades de consumo de los hogares. El PMA debe además tener en cuenta cómo incidiría la ayuda alimentaria en las políticas, las instituciones y los procesos que influyen en las estrategias de subsistencia, en especial los mercados. Cuando en éstos existen alimentos, pero la población no dispone de medios para acceder a ellos sin agotar sus bienes esenciales, quizá sean preferibles como forma de respuesta las intervenciones en efectivo.

DESAFÍOS CON LOS QUE SE ENFRENTA EL PMA PARA PRESERVAR LOS BIENES Y APOYAR LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA EN SITUACIONES DE URGENCIA

11. El reciente examen de las OU y las OPSR por el PMA puso de relieve que aproximadamente en la tercera parte de las OU y en dos terceras partes de las OPSR se incluyen objetivos relacionados con la conservación de los bienes y la recuperación de los medios de subsistencia de las personas afectadas por crisis, tanto de causas naturales como inducidas por el hombre³. Para lograr estos objetivos se utilizaron todos los tipos de

³ Asimismo, al menos seis de las OU incluían el objetivo de preservar los bienes productivos del hogar, como por ejemplo el ganado, o de impedir su venta como último recurso.



actividades del PMA, incluidas las distribuciones de alimentos gratuitos y las actividades de alimentos por trabajo y de alimentos para la capacitación. Por ejemplo:

- La operación de urgencia del PMA en el Afganistán intentó aumentar el grado de autosuficiencia mediante la utilización de los alimentos para crear bienes productivos urbanos y rurales y el apoyo a los programas de alimentación escolar y de alfabetización de mujeres y las panaderías urbanas.
 - En la República Democrática del Congo, el PMA usó la ayuda alimentaria para rehabilitar la infraestructura rural y social (carreteras secundarias, sanidad y saneamiento), apoyar la producción agraria (distribuyendo alimentos junto con insumos agrícolas) y alentar a las mujeres desplazadas o reasentadas que sufrían inseguridad alimentaria a que asistieran a clases de formación profesional (por ejemplo, para establecer panaderías o producir jabón).
 - Dentro de la intervención realizada ante las inundaciones en Bolivia, se empleó la ayuda alimentaria para recuperar bienes dañados por las inundaciones, como pequeños sistemas de regadío y tierras de cultivo. En Colombia, el PMA usó los alimentos para apoyar la construcción de pequeñas carreteras y de conducciones de agua corriente y aguas residuales, así como la formación profesional en construcción y técnicas agrarias.
 - El fin principal de la respuesta de urgencia ante la sequía en el África meridional era salvar vidas y proteger los medios de subsistencia usando la ayuda alimentaria para prevenir una grave escasez de alimentos que pudiera deteriorar el estado nutricional y conducir a la muerte por inanición, proteger el bienestar nutricional de los grupos vulnerables, conservar los bienes productivos y humanos e impedir la migración como último recurso. Para alcanzar estos objetivos, se recurrió a distribuciones gratuitas de alimentos y actividades de alimentos por trabajo y de alimentación complementaria.
12. Normalmente, las actividades de apoyo a los medios de subsistencia se escogían y planificaban junto con los grupos destinatarios a fin de que los bienes conservados o creados fueran de interés para la comunidad, en particular para las mujeres. El PMA también trabaja a menudo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y con organizaciones no gubernamentales (ONG) para fomentar la recuperación agraria tras las crisis, distribuyendo alimentos junto con semillas e insumos agrícolas.
13. Se ha observado, sin embargo, que el PMA se enfrenta a grandes dificultades para conseguir los objetivos relacionados con los medios de subsistencia en situaciones de urgencia. Por su naturaleza, éstas llevan a que la atención del personal se centre en la población más vulnerable a corto plazo (quienes ya han perdido sus bienes y corren el peligro de perecer). Cuando faltan tiempo y recursos para atender por completo a las necesidades de este grupo, es poco realista ampliar los esfuerzos e incluir a las personas que aún conservan algunos bienes. Por otra parte, en las situaciones de urgencia caracterizadas por una rápida evolución de las necesidades y exigencias, puede ser difícil tratar de preservar los medios de subsistencia, al menos hasta que la situación se haya estabilizado. Las personas afectadas por las crisis, y más concretamente las que se han visto obligadas a trasladarse a otras zonas, quizá tengan que adaptar sus antiguos medios de subsistencia, o desarrollar otros nuevos, para sobrevivir. Los problemas de seguridad plantean dificultades especiales, y prácticamente impiden que en algunas zonas se realicen iniciativas de apoyo a los medios de subsistencia.
14. Sin embargo, son muchas las situaciones en las que sí existen oportunidades de conservar los bienes y apoyar los medios de subsistencia, especialmente en respuesta a



catástrofes que se instauran lentamente, como la sequía y la pérdida de cosechas, y en las OU u OPSR más prolongadas. En estos casos, es posible establecer mecanismos adecuados para apoyar los medios de subsistencia, de modo que el PMA pueda salvar un mayor número de vidas humanas reforzando y manteniendo los sistemas de subsistencia y medios de supervivencia que ya estén utilizando las mujeres y los hombres de la comunidad. De lo contrario, los grupos vulnerables podrán caer en la indigencia y hacerse totalmente dependientes de las raciones de ayuda alimentaria en el futuro y durante un tiempo más prolongado.

Retos fundamentales de la programación

⇒ *Evaluaciones y análisis en situaciones de urgencia*

15. En cualquier iniciativa destinada a apoyar los medios de subsistencia, el primer elemento esencial es hacer una evaluación de los mismos. En las emergencias, dicha evaluación debería no sólo determinar cuáles son los bienes y las estrategias de subsistencia de hombres y mujeres en cada grupo de población, sino también valorar cómo les ha afectado la crisis. En la evaluación habrá que tener en cuenta los papeles tradicionales, sociales y económicos de mujeres y hombres y la medida en que éstos han cambiado o están cambiando a causa de la situación de urgencia. Si no existe ningún análisis previo de las estrategias de subsistencia anteriores a la crisis, habrá que intentar recabar esta información en los hogares afectados; por otro lado, deberá tenerse en cuenta si las anteriores estrategias de subsistencia han dejado de ser aplicables en el contexto actual. Las evaluaciones deberán incluir asimismo un análisis de las políticas, las instituciones y los procesos oficiales y extraoficiales, el modo en que les ha afectado la crisis y la influencia que ejercen actualmente en las estrategias de subsistencia. Los resultados de las evaluaciones y análisis de los medios de subsistencia deberán guiar todas las etapas de la formulación y ejecución de los programas.
16. El análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) del PMA puede ofrecer una sólida base para la programación relativa a los medios de subsistencia. Las unidades de VAM analizan datos secundarios para tener una imagen de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, y dividen la zona del programa en subzonas relacionadas con los medios de subsistencia. Posteriormente, utilizan evaluaciones pormenorizadas sobre el terreno para determinar las estrategias de subsistencia de los grupos vulnerables prioritarios y crear perfiles de vulnerabilidad. Estos últimos describen las causas y los niveles de vulnerabilidad, las capacidades autóctonas para hacer frente a situaciones difíciles, los aspectos de género y de reparto dentro del hogar y las cuestiones relacionadas con el papel de la ayuda alimentaria. Sin embargo, aún no se dispone de análisis de VAM en todos los países donde opera el PMA. Otras formas de evaluación de éste pueden contribuir al análisis de los medios de subsistencia, pero, para que constituyan una base sólida para el trabajo de apoyo a los medios de subsistencia, tendrán que centrarse más específicamente en cómo influye la crisis en todos los diversos bienes que sirven de medios de sustento.
17. El PMA está revisando actualmente sus directrices para la evaluación de las necesidades de urgencia en consulta con sus asociados, y estudiando cómo incorporar en mayor medida los planteamientos relativos a los medios de subsistencia. El PMA y la FAO también están intentando dar una mayor orientación microeconómica a las misiones de evaluación conjunta de los cultivos y el suministro de alimentos, en las que actualmente las necesidades de ayuda alimentaria se calculan desde una perspectiva macroeconómica tomando como base las estimaciones de las necesidades totales de alimentos de un país, a las que se restan la producción y las importaciones comerciales de alimentos. Por otra parte, en la nueva versión revisada del Memorando de Entendimiento entre el PMA y la



Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el alcance de las misiones de evaluación conjunta de las necesidades de alimentos se ha ampliado de modo que éstas no se limiten a las necesidades de alimentos sino incorporen asimismo un estudio del potencial de autosuficiencia y un análisis sociopolítico. Gracias a esta labor, se facilitará el uso de estas importantes herramientas en la programación relativa a los medios de subsistencia.

⇒ **Vínculos con la formulación de programas**

18. Es necesaria una vinculación clara entre la evaluación de los medios de subsistencia y la formulación y ejecución de los programas con el fin de asegurar que se fijen objetivos realistas, se realice una selección adecuada de los beneficiarios y se establezcan unos sistemas sólidos de seguimiento y evaluación. Los estudios de casos y las evaluaciones teóricas han permitido constatar que los siguientes factores tienden a impedir que el análisis de los medios de subsistencia se traduzca en la formulación y ejecución de programas de urgencia:

- No se comprende suficientemente la relación entre el hecho de salvar vidas humanas y la conservación de los medios de subsistencia.
- La información generada a partir de las evaluaciones no está resumida de manera tal que pueda ser utilizada eficazmente por los encargados de la adopción de decisiones.
- Puede que los responsables de tomar decisiones opten por un análisis rápido y menos riguroso de la información recabada, debido al mayor coste y tiempo que conllevan las evaluaciones pormenorizadas de los medios de subsistencia y las intervenciones al respecto.

⇒ **Selección de los beneficiarios**

19. La selección de hogares beneficiarios, que es esencial cuando se aplica un enfoque relacionado con los medios de subsistencia, resulta sumamente difícil en las situaciones de urgencia. Los programas destinados a conservar los bienes y apoyar los medios de subsistencia tendrán que incluir a las personas que adoptan estrategias de supervivencia negativas a fin de conservar sus bienes, o a las que quizá consigan sobrevivir a una crisis aguda pero conserven una capacidad muy mermada para mantener sus medios de subsistencia en el futuro. Será necesario asimismo que el PMA llegue a determinar cuáles son los diferentes bienes que controlan los hombres y las mujeres dentro de los hogares, así como cuáles son sus diferentes estrategias de subsistencia, a fin de asegurar que las mujeres se beneficien en igual medida de los bienes protegidos o generados en el marco de una estrategia de subsistencia.

20. La selección de beneficiarios que puedan estar dispersos por zonas extensas impone también limitaciones de tiempo y problemas logísticos. Además, cabe la posibilidad de que, por motivos de inseguridad, esté limitado el acceso a las zonas afectadas, así como a las personas afectadas dentro de dichas zonas, lo cual impedirá los procesos de selección de los hogares beneficiarios. Puesto que, en su mayoría, la selección de los hogares beneficiarios es realizada por los propios miembros de la comunidad, también pueden surgir problemas cuando las comunidades definen la vulnerabilidad y el derecho a la ayuda de forma diferente de los criterios del PMA y sus asociados, que intentan ayudar a los hogares más expuestos a la inseguridad alimentaria y dedican una especial atención a los niños menores de cinco años, las mujeres embarazadas y lactantes, las personas mayores y las familias afectadas por el VIH/SIDA.



21. La selección de beneficiarios basada en la conservación de los bienes y el apoyo a los medios de subsistencia puede asimismo engrosar el grupo destinatario al ampliarlo para que incluya personas que aún poseen algunos bienes, junto con los ya indigentes o malnutridos. Es posible que ello imponga limitaciones a los recursos, sobre todo si al aplicarse criterios de vulnerabilidad más amplios se añaden nuevas zonas geográficas.

⇒ **Intervención temprana**

22. La conservación de los bienes y el apoyo a los medios de subsistencia exigen una intervención temprana, antes de que los hogares se vean obligados a adoptar estrategias de crisis (como endeudarse excesivamente, vender bienes básicos o migrar en busca de mejores condiciones de vida). Para esto se requieren sistemas eficaces de alerta rápida, planes de preparación para situaciones de urgencia, una financiación suficiente y la capacidad necesaria para responder pronto. El PMA podría reforzar sus capacidades de alerta rápida mediante la adopción de las mejores prácticas comprobadas, la mejora de la gestión de la información de alerta rápida, y el establecimiento de vínculos más estrechos entre las alertas rápidas, las actividades de preparación y los procesos decisorios. Ya se están tomando medidas en este sentido. Pese a todo, en especial en zonas donde el PMA no trabaja todavía, puede que una situación llegue a la fase de crisis antes de que el PMA distribuya alimentos. Por otra parte, los donantes suelen ser reacios a comprometer recursos para operaciones de urgencia mientras las necesidades no hayan alcanzado proporciones de crisis, y cuando se produce la crisis, suele ser demasiado tarde para comenzar actividades de conservación de bienes porque quizá los más esenciales se hayan agotado ya.
23. Las recientes medidas adoptadas por el PMA para mejorar la alerta temprana y la planificación para situaciones de urgencia facilitarán una respuesta más rápida. La adaptación de estos sistemas de modo que incluyan aspectos relativos a los medios de subsistencia contribuirá a las iniciativas del PMA encaminadas a defender convincentemente ante los donantes la necesidad de que se hagan asignaciones tempranas de recursos. También se están abordando algunos temas conexos en el contexto del examen de los métodos internos del PMA. Estas diversas iniciativas deberán facilitar aún más la capacidad del PMA para responder pronto, antes de que se agoten los bienes esenciales, a condición de que haya recursos disponibles.

⇒ **Seguimiento y evaluación**

24. Pocas veces el PMA ha hecho un seguimiento del éxito obtenido en la conservación de bienes y el apoyo a los medios de subsistencia, o lo ha documentado. Una excepción es la de Camboya, donde los estudios realizados en 1998 y 1999 indicaron que la ayuda alimentaria contribuyó a evitar que los beneficiarios vendieran bienes y contrajeran deudas. En los documentos de evaluación se destaca la falta de referencias oficiales fiables y de indicadores de los efectos mensurables que pudieran utilizarse en el seguimiento y la evaluación. De hecho, casi todas las OU y OPSR analizadas presentaban exclusivamente indicadores de los productos, como el número y el tipo de actividades en marcha en los programas de alimentos para la creación de activos, y el número y el tipo de productos materiales apoyados mediante actividades de alimentos por trabajo. Dos ejemplos que sí incluyeron indicadores basados en los resultados y orientados a los efectos fueron el de Myanmar (OPSR 10066.1) —en el que se recopiló información sobre las cantidades brutas y netas del aumento de la producción agrícola, el aumento de las oportunidades de trabajo y el mayor acceso a mercados y servicios—, y el de Sri Lanka (OPSR 10067.0), en el que



se recopiló información sobre el porcentaje de los participantes que trabajaban menos de tres días por semana poco después de recibir capacitación.

25. La política propuesta del PMA de realizar un seguimiento y evaluación orientados a los resultados sentará las bases para intensificar el seguimiento de los efectos (incluidos los relacionados con los medios de subsistencia), haciendo hincapié en la definición de objetivos realistas y de los supuestos y riesgos conexos, en la selección de un conjunto mínimo de indicadores de las realizaciones y en el uso de estudios de referencia y de un proceso continuo de recopilación y análisis de datos. En este contexto habrá que incluir asimismo el seguimiento del posible impacto negativo de la ayuda alimentaria —en particular sus efectos sobre la producción y los mercados locales de alimentos— que puede producirse cuando la ayuda se presta durante un período prolongado.

Operaciones para refugiados

26. Las operaciones para refugiados, en las que el PMA desempeña una función de apoyo a las iniciativas generales dirigidas por el ACNUR, imponen unas limitaciones especiales a los esfuerzos por conservar los bienes y apoyar los medios de subsistencia. Los refugiados han tenido que abandonar casi todos sus bienes y quizá tengan poco acceso a tierras, ganado, puestos de trabajo y otras fuentes de sustento durante su vida de refugiados, lo cual limita su capacidad para aplicar estrategias de subsistencia.
27. También la seguridad puede plantear un problema. Los refugiados de los campamentos situados cerca de las fronteras nacionales corren el riesgo de ser atacados o reclutados, lo cual puede comprometer todo esfuerzo por reconstruir o restablecer los bienes, y los agentes de ayuda humanitaria pueden experimentar dificultades para viajar a esas zonas. Las mujeres se exponen a un riesgo de abuso especial cuando ponen en práctica sus estrategias de subsistencia.
28. Un problema particular se plantea al relacionar la asistencia proporcionada a los refugiados para que restablezcan sus medios de subsistencia, antes y después de su repatriación o reasentamiento. No siempre se comprende bien cuáles son las actividades requeridas para ayudar a los refugiados a restablecer sus medios de subsistencia o a desarrollar otros nuevos cuando regresen a sus hogares o sean reasentados. Si se producen déficit de financiación durante el proceso de repatriación, puede que los repatriados no reciban la asistencia que necesitan para retener, restablecer o desarrollar los medios de sustento. Además, es posible que haya limitaciones del transporte que influyan en los bienes que se permita repatriar a los refugiados, como ocurre en Guinea para los refugiados de Sierra Leona.
29. A pesar de estas dificultades, la existencia, en los campamentos de refugiados, de una estructura de coordinación dirigida por el ACNUR, con miras a reunir dentro de una estrategia común la asistencia alimentaria y la no alimentaria, podría permitir establecer estrechas relaciones entre los diversos sectores, lo que es fundamental para las intervenciones relacionadas con los medios de subsistencia. Además, en casi todos los campos de refugiados existen mercados en funcionamiento y algunas oportunidades de trabajo —dentro del campamento, cuando no fuera del mismo— que pueden apoyar las estrategias de subsistencia. Por ejemplo, en el estudio de caso relativo a Guinea se observó que los refugiados podrían contratarse como mano de obra cualificada o no cualificada en apoyo de las actividades de socorro (levantar tiendas, edificar centros de salud, construir sistemas de saneamiento, fabricar ladrillos para vender a los organismos de socorro), comerciar con otros refugiados o con la población de acogida (ofrecer servicios o vender productos cultivados en pequeños huertos, pescado o productos elaborados) o bien que podían participar en pequeñas actividades generadoras de ingresos (como corte y



confección o fabricación de pan). En el Memorando de Entendimiento entre el PMA y el ACNUR, recién actualizado, se destaca la importancia de las iniciativas de apoyo de las actividades de generación de bienes y de fomento de la autosuficiencia de los beneficiarios, lo que constituye un paso en la dirección correcta.

Limitaciones de la ayuda alimentaria

30. Para conservar, recuperar o desarrollar los bienes y medios de subsistencia de las personas afectadas por crisis, la ayuda alimentaria debe ir acompañada de asistencia no alimentaria y otros servicios. En muchos casos, la falta de financiación para los otros organismos que se encargan de estas aportaciones o intervenciones complementarias ha afectado a la eficacia de los programas con ayuda alimentaria. Por ejemplo, la falta de apoyo a intervenciones relacionadas con el suministro de agua, el saneamiento, la salud y la agricultura en la región del Cuerno de África redujo considerablemente el impacto de la ayuda alimentaria desde el punto de vista nutricional y dificultó el restablecimiento de los medios de sustento de los pastores. Casi todos los documentos de OU y OPSR señalaban además la importancia de obtener insumos no alimentarios para llevar a cabo las actividades de alimentos por trabajo y alimentos para la capacitación previstos por el PMA para conservar los bienes y apoyar los medios de subsistencia de los beneficiarios.
31. Cuando deseen apoyar los medios de subsistencia, el PMA y sus asociados tendrán que examinar las ventajas relativas de la ayuda alimentaria y la ayuda en efectivo, teniendo presentes las consideraciones relativas al mercado y el papel que desempeña cada tipo de aportación dentro de un hogar y su impacto en el conjunto de los bienes y las estrategias de subsistencia de las familias. Por ejemplo, en el hogar las mujeres tienden a controlar más los alimentos que el dinero, por lo que quizá las aportaciones en forma de alimentos sean más viables que las aportaciones de efectivo, tanto para satisfacer las necesidades alimentarias como para apoyar las estrategias de subsistencia de las mujeres. En otras situaciones, pueden ser preferibles las aportaciones en efectivo, si se dispone del mismo.

Capacidad del personal

32. La falta de capacitación para realizar evaluaciones y labores de programación relacionadas con los medios de subsistencia, incluidas las evaluaciones rurales rápidas o participativas y los análisis de género, se destacó como una de las limitaciones para llevar a cabo actividades de apoyo a los medios de subsistencia en Angola, por ejemplo. Aunque los aspectos participativos y de subsistencia se incluyeron en la formación sobre ayuda alimentaria y desarrollo que siguió a la adopción de la política de habilitación para el desarrollo, dicha formación no bastó para dar la preparación necesaria como para apoyar las iniciativas de conservación de los medios de subsistencia en situaciones de urgencia, ni se hizo extensiva a muchas de las oficinas en los países donde se ejecutan programas de emergencia.

Limitaciones de financiación

33. El carácter impredecible del flujo de financiación que caracteriza la mayoría de las operaciones de urgencia puede obstaculizar la planificación necesaria para conservar los bienes y apoyar los medios de subsistencia. Incluso las situaciones de urgencia bien financiadas en conjunto sufren interrupciones del suministro cuando se retrasan las aportaciones de los donantes o los envíos de alimentos. Por otra parte, los donantes no siempre están interesados en apoyar programas que respondan a consideraciones a más largo plazo. Algunas actividades dirigidas a apoyar los medios de subsistencia atraen suficiente financiación, mientras que otras se tienen que posponer o cancelar. Para el PMA,



el hecho de que la programación relativa a los medios de subsistencia pueda generar gastos de personal y otros costos no alimentarios es un aspecto que debe tenerse en cuenta.

CONSECUENCIAS PARA LA PROGRAMACIÓN EN SITUACIONES DE URGENCIA

34. Al ayudar a los hogares a conservar sus bienes y a seguir estrategias de subsistencia, el PMA puede no sólo salvar la vida de los beneficiarios directos de su ayuda alimentaria, sino también proporcionar apoyo a sus familias ampliadas y a los miembros de la comunidad que dependen de ellos, y acelerar así la recuperación. Utilizando la ayuda alimentaria para apoyar y desarrollar las capacidades locales para hacer frente a las crisis, el PMA puede ayudar a las personas vulnerables a desarrollar una capacidad de respuesta y supervivencia para enfrentarse a futuros riesgos. La interacción entre el PMA o sus asociados y los hombres y mujeres afectados, que sirve de base a la selección de los hogares beneficiarios, permite conocer las necesidades a más largo plazo y fundamentar así el esfuerzo global de socorro al asegurar que esté basado en un conocimiento más profundo de los hombres, mujeres y niños a los que el PMA desea ayudar.
35. El PMA podría potenciar sus iniciativas destinadas a conservar los bienes y apoyar los medios de subsistencia en situaciones de urgencia, adoptando las medidas que se describen en los párrafos siguientes.
36. **La preparación previa debe relacionarse con las intervenciones en situaciones de urgencia.** El PMA debería interrelacionar el mecanismo de alerta rápida, la planificación para imprevistos, el VAM y los programas, tanto de urgencia como a más largo plazo, dentro de un proceso global que desarrolle la capacidad de respuesta de las comunidades ante los peligros y los riesgos que se les pueden presentar. Por ejemplo, una mayor inversión en sistemas de alerta rápida y en información de referencia e información sobre vulnerabilidad puede contribuir a pronosticar cuándo se producirán las crisis y quién se verá más afectado, de modo que se puedan tomar medidas para reducir los efectos. Es posible adoptar indicadores sencillos basados en las comunidades para seguir los cambios de la vulnerabilidad con el tiempo (por ejemplo, ventas de bienes, cambios en la situación de la seguridad alimentaria, aumento de la tasa de abandono escolar y los niveles de malnutrición, cambios del estado general de salud, etc.). Además, las intervenciones de alimentos por trabajo y otras intervenciones selectivas se pueden diseñar expresamente para que reduzcan la vulnerabilidad y mejoren la capacidad de respuesta de las mujeres, los hombres, los niños y comunidades enteras en zonas propensas a las inundaciones, la sequía o los conflictos, de forma que se puedan aminorar los efectos de tales catástrofes. Siguiendo las políticas de habilitación para el desarrollo y de mitigación de los efectos de las catástrofes, el PMA ha adquirido ya gran experiencia a la hora de interrelacionar programas de urgencia y a más largo plazo, por ejemplo, en las zonas propensas a sufrir crisis de Etiopía, Bangladesh y Mozambique, y esta experiencia podrá servir de base para el trabajo futuro.
37. **Es preciso integrar más cabalmente en las evaluaciones de las necesidades de urgencia una evaluación de los medios de subsistencia.** Incluso en las situaciones de urgencia que se instauran rápidamente, en las que quizá no sea posible realizar una evaluación detallada en una fase inicial, habría que llevar a cabo una evaluación de los medios de subsistencia más adelante, después de la respuesta inicial. En dicha evaluación se deberán documentar las estrategias de subsistencia que aplican mujeres y hombres, los bienes de los que dependen para su sustento, las políticas, instituciones y procesos que influyen en su capacidad para continuar con sus medios de vida, y las estrategias de



supervivencia de los hogares. Se deberán definir además las diferencias entre las estrategias adoptadas por los hombres y las mujeres y los riesgos con los que se enfrentan unos y otras dentro del hogar, indicar cuándo la ayuda alimentaria es una respuesta apropiada (y cuándo no) y aclarar qué estrategias no alimentarias hacen falta para apoyar los medios de subsistencia. De conformidad con su política en materia de género, el PMA deberá asegurarse de que las mujeres se beneficien en igual medida de los bienes protegidos o generados dentro de una estrategia de subsistencia.

38. **Las relaciones entre el análisis, la formulación de programas y su ejecución deben hacerse explícitas.** Esto se puede facilitar haciendo que la información se presente en una forma que favorezca la adopción de decisiones, y haciendo participar a los asesores y analistas en el diseño de los programas. En lo que respecta a las intervenciones que no recaen en el mandato del PMA, se debe informar a otros organismos de manera sistemática.
39. El PMA también debe examinar las experiencias adquiridas en cuanto a la selección de hogares beneficiarios, los métodos tradicionales para compartir recursos dentro de los hogares y de las comunidades y el modo en que habría que modificar los sistemas de selección de los beneficiarios de cara a la realización de actividades para apoyar los medios de subsistencia. Ello quizá suponga estudiar la cuestión de si, en algunos casos, es posible que el PMA salve más vidas mediante la orientación de su ayuda a: (a) una zona geográfica más reducida para incluir a los que estén aplicando estrategias de supervivencia negativas para mantener sus bienes básicos; o (b) una zona geográfica más extensa en la que los beneficiarios se limiten a los que ya hayan perdido todos sus bienes.
40. **Mejorar el calendario de las intervenciones.** El PMA debe asegurarse de que las intervenciones de ayuda alimentaria de urgencia se hagan con la suficiente prontitud como para reducir la necesidad de adoptar estrategias de supervivencia negativas, por ejemplo vender o hipotecar bienes básicos o contraer deudas prohibitivas. Para ello será necesario valorar los riesgos relativos a los medios de subsistencia dentro de los mecanismos de alerta rápida y garantizar una interconexión efectiva entre la alerta rápida, la preparación y la respuesta. También será necesario que las oficinas en los países puedan contar con un acceso más rápido y más predecible a fondos con los que financiar plenamente sus actividades, por ejemplo, mediante el aumento de la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI) y la introducción de cambios en los métodos internos del PMA, y gracias a la voluntad de los donantes de aportar financiación antes de que una situación evolucione hasta alcanzar proporciones de crisis. En los países en los que el PMA ya esté presente, podrá responder de manera más rápida si sus intervenciones a largo plazo ya están orientadas hacia las zonas más vulnerables a los peligros.
41. **El PMA debe defender la causa no sólo de las personas cuya vida está amenazada, sino también de quienes corren el riesgo de perder sus medios de subsistencia.** Puede que las situaciones en las que la ayuda alimentaria tenga gran importancia para preservar los bienes y apoyar los medios de subsistencia requieran una mayor cantidad de ayuda alimentaria que las actividades encaminadas a satisfacer las necesidades inmediatas de supervivencia de los indigentes. Los grupos destinatarios podrán ser mayores, porque incluirán personas que aún tengan posesiones, y quizá haya costos adicionales de personal y de otro tipo. Las intervenciones de apoyo a los medios de subsistencia también requerirán aportaciones complementarias por parte de los asociados. Con la ayuda de investigaciones y de evaluaciones de las repercusiones, el personal del PMA deberá llegar a conocer muy bien los beneficios de mantener los medios de subsistencia como medida para salvar vidas, y evitar que las personas afectadas —especialmente las mujeres— adopten estrategias negativas y arriesgadas. El personal deberá saber además cuándo la



ayuda alimentaria es una respuesta apropiada y cuándo no lo es. El PMA tendrá que emplear esta información para abogar a favor de las personas afectadas por las crisis.

42. **Fomentar la asociación con organizaciones que comprendan las necesidades de las comunidades y estén dispuestas a adoptar un enfoque basado en los medios de subsistencia.** El PMA debe intentar de manera activa que los colaboradores, en particular las organizaciones de base comunitaria, intervengan en sus procesos de evaluación, análisis y formulación de los programas con el fin de aumentar las posibilidades y el margen para preservar los bienes y apoyar los medios de subsistencia en situaciones de urgencia. Además, habrá que favorecer acuerdos de hermanamiento entre ONG internacionales de mayor tamaño que tengan experiencia en el apoyo a los medios de subsistencia en emergencias y organizaciones autóctonas más pequeñas que aporten conocimiento sobre las comunidades. El PMA debería procurar además la colaboración con los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG que puedan asociar recursos no alimentarios a los alimentos proporcionados por el PMA. Esto implica el trabajar estrechamente con el ACNUR para examinar más a fondo las posibilidades de trabajar en apoyo de los medios de subsistencia de los refugiados.
43. **Desarrollar la capacidad del personal y de los asociados.** Gran parte de la capacitación necesaria para apoyar los medios de subsistencia es la misma que la que se necesita habitualmente para promover una buena programación. El PMA debe dar un nuevo impulso a la formación sobre el ciclo de los proyectos a fin de que todo el personal, incluido el que trabaja en emergencias, tenga la capacidad necesaria para realizar evaluaciones participativas, formular y ejecutar programas eficaces, supervisar los efectos de sus actividades e incorporar consideraciones relativas al género. La formación tendría que incluir el desarrollo de capacidades que sean aplicables específicamente a las actividades de apoyo a medios de subsistencia, pero no limitarse exclusivamente a ello. Además, el personal del PMA ha de poder realizar evaluaciones de la capacidad institucional para determinar si los asociados son capaces de diseñar y poner en práctica proyectos basados en alimentos que permitan preservar los bienes y apoyar los medios de subsistencia, o determinar qué capacidades requerirían para hacerlo. Un uso más sistemático de los marcos lógicos de los proyectos en situaciones de urgencia, y el fortalecimiento de las capacidades que se necesitan para ello, podría ser sumamente útil para que los programas incluyan unas metas y unos objetivos realistas, y para que los indicadores elegidos sean mensurables y pertinentes respecto de la medición de los resultados.

CONCLUSIONES

44. No todas las situaciones de urgencia son propicias para tratar de preservar los bienes y apoyar los medios de subsistencia. Sin embargo, el PMA deberá asesorar y analizar sistemáticamente los temas relacionados con los medios de subsistencia en situaciones de urgencia y reforzar su capacidad para evaluar, diseñar, ejecutar y supervisar intervenciones que salven vidas y protejan los medios de subsistencia. El análisis de género y los planteamientos sensibles a las cuestiones de género deben ser una parte fundamental e indisoluble de la estrategia del PMA con respecto a los medios de subsistencia.
45. El PMA debe crear sinergias entre sus intervenciones de urgencia y sus intervenciones a más largo plazo. Estas últimas deberían concentrarse en zonas propensas a riesgos en las que vivan personas vulnerables/expuestas a la inseguridad alimentaria, e insistir en las iniciativas encaminadas a desarrollar la capacidad de respuesta de los hogares y a reforzar las estrategias de supervivencia capaces de mitigar los efectos de las crisis. Las



intervenciones de urgencia deberían preservar aquellos bienes que son esenciales para satisfacer las necesidades básicas y ayudar a las personas afectadas a recuperarse más rápidamente de las crisis.

46. El PMA debería intensificar la asociación con organizaciones de base comunitaria y desarrollar la capacidad de su personal para evaluar, diseñar, ejecutar y supervisar intervenciones que permitan salvar vidas humanas y proteger los medios de subsistencia en situaciones de urgencia. En este sentido, se deberá prestar una especial atención a los medios de subsistencia de las mujeres dentro del hogar y a los bienes que sean fundamentales para prevenir comportamientos arriesgados que influyan negativamente en la salud y el bienestar de mujeres y niñas.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CRI	Cuenta de Respuesta Inmediata
DFDI	Departamento para el Desarrollo Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

