

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 16-18 de mayo de 2001

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

Tema 4 del programa

Para examen

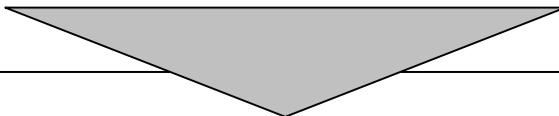


Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2001/4/3
2 abril 2001
ORIGINAL: INGLÉS

PERFIL DE LA ESTRATEGIA EN EL PAÍS — SRI LANKA

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_public/EB_Home.html).

Nota para la Junta Ejecutiva



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

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados 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.

Director, Región de Asia y Europa Oriental (OAE): Sr. J. Powell tel.: 066513-2209

Asesora Superior de Desarrollo, OAE: Sra. C. Rader tel.: 066513-2723

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

Sri Lanka es un país de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) que cuenta con una población de 19 millones. Ha logrado considerables avances en cuanto al desarrollo humano y económico. Gracias a fuertes inversiones en recursos humanos, la promoción de la igualdad en materia de género y la temprana liberalización de la economía, el país se ha colocado en una categoría media de desarrollo humano. Tiene un índice del desarrollo humano (IDH) de 84, un índice de desarrollo relativo al género de 68 y un producto nacional bruto (PNB) per cápita de 820 dólares EE UU. Pese a estos excelentes logros, por lo menos una cuarta parte de la población sigue sufriendo inseguridad alimentaria y malnutrición. Dos factores se destacan entre las principales causas de este desarrollo deficitario. El primero y el más obvio son los 17 años de conflicto armado que ha infligido considerables daños al rendimiento social y económico del país. El segundo, relativo a sus éxitos en décadas anteriores, las instituciones públicas y sus estrategias para hacer frente a la pobreza y la inseguridad alimentaria tienen ahora menos eficacia.

Si los donantes no aportan recursos o enfoques innovadores y propiciatorios, no es probable que ocurran otras mejoras para los grupos más vulnerables. Los distritos rurales más pobres carecen de infraestructura económica y servicios sociales de calidad. Hay comunidades enteras que están atrapadas en un círculo vicioso de malnutrición y pobreza. Las familias están restringidas a un suministro de energía alimentaria diaria promedio que está 25% por debajo del nivel recomendado por los criterios de la OMS-FAO de 2.100 kilocalorías por persona, y el índice de malnutrición (peso inferior al normal) en niños pequeños alcanza un 50%. Una de las prioridades del Marco del Gobierno para la reducción de la pobreza en Sri Lanka y del UNDAF es reducir la pobreza promoviendo un mejor acceso a los servicios básicos y creando oportunidades económicas para los pobres.

El análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) de la inseguridad alimentaria del PMA —fuera de la zona de conflicto— reconoce que las personas que necesitan más ayuda alimentaria para el desarrollo son las familias de pequeños o marginales agricultores-trabajadores de ocho distritos. La inseguridad alimentaria de este grupo tiene dos dimensiones: acceso insuficiente a una alimentación apropiada y mal aprovechamiento de los alimentos debido a una educación nutricional, atención y prácticas de salud no adecuadas. El PMA está abordando la situación igualmente mala o peor de muchas familias de la zona de conflicto mediante una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR).

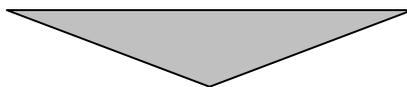
El objetivo del programa del PMA en el país para 2002-2006 será mejorar la seguridad alimentaria de los hogares vulnerables, en particular de las madres y niños, en las zonas con mayor inseguridad alimentaria de Sri Lanka y aplicar métodos innovadores que puedan adoptarse y expandirse más adelante a otras intervenciones de ayuda alimentaria del Gobierno y sus asociados para el desarrollo. Conforme a la decisión 1999/EB.A/2 de la Junta Ejecutiva, el PMA limita sus actividades de desarrollo en cinco objetivos. El programa en el país para Sri Lanka abordará los objetivos 1 y 5: crear las condiciones para que los niños pequeños y las mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición y crear condiciones propicias para que los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados puedan contar con medios de subsistencia más sostenibles. En virtud de la estrategia esbozada en este PEP, se estima que el programa en el país



beneficiará a cerca de 170.000 personas por año. Las cuestiones intersectoriales serán la igualdad en materia de género y la protección del medio ambiente. En consonancia con los Compromisos del PMA relativos a la mujer, y en vista de la situación específica de Sri Lanka, se prestará especial atención a la participación de la mujer en el proceso de adopción de decisiones y su acceso equitativo a los recursos, así como al control de los mismos.

Los principios básicos del programa en el país serán: i) lograr un mayor refuerzo mutuo entre las intervenciones de ayuda alimentaria; ii) crear lazos de asociación que procuren complementariedad de los esfuerzos (especialmente con los asociados de las Naciones Unidas, tales como el UNICEF y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), donantes bilaterales y multilaterales y organizaciones no gubernamentales (ONG) competentes); y iii) fomentar la participación de la comunidad en la ejecución y seguimiento de los programas. El seguimiento de los resultados del programa y las cuestiones de seguridad alimentaria no sólo servirá a la gestión general y la promoción del programa, sino que además indicará cuando ya no se necesite la ayuda del PMA.

Proyecto de decisión



La Junta aprueba el perfil de la estrategia en el país para Sri Lanka (WFP/EB.2/2001/4/3) y autoriza a la Secretaría a continuar con la formulación de un programa en el país, el cual deberá tener en cuenta las observaciones de la Junta.



LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA, EL HAMBRE Y LA POBREZA

La inseguridad alimentaria nacional

1. Sri Lanka, país de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) con una población de 19 millones, ha logrado considerables avances en cuanto a su desarrollo humano y económico. Gracias a las políticas de desarrollo social, tales como la enseñanza primaria universal, los servicios básicos de salud y los programas de protección social, Sri Lanka se ubica en el puesto 84 de 174 países analizados en el índice de desarrollo humano del PNUD (PNUD 2000). Su tasa de mortalidad de 17 por cada 1.000 nacidos vivos es incluso cercana a la cifra de 12 por 1.000 de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Además, el valor del índice de desarrollo relativo al género de 0,727 está bien por encima del promedio (0,630) para los países en desarrollo. Ello es un reflejo de la mayor esperanza de vida de las mujeres (76 años), comparada con la de los hombres (71 años) y las mayores tasas de matriculación (años escolares de 1 a 12) de 67% de las niñas, comparadas con un 65% de los niños varones. Con un PNB per cápita de 820 dólares, Sri Lanka también sale bien comparado con otros países de bajos ingresos y con déficit de alimentos.
2. Pese a este legado de excelentes logros, Sri Lanka no ha podido aliviar la inseguridad alimentaria y la malnutrición que enfrenta un considerable segmento de su población. Entre una quinta parte y una tercera parte de la población total (excluyendo la región nordeste afectada por el conflicto) puede considerarse “pobre” si usamos un patrón de medida del consumo de los pobres¹. Aún peor, en la década de 1990, no se lograron muchos avances en pos de reducir la pobreza y aumentaron las desigualdades regionales. Hay dos factores principales que han incidido de forma negativa para llegar a esta situación actual: el conflicto armado y la creciente ineficacia de las instituciones públicas y sus estrategias para enfrentar la pobreza y la inseguridad alimentaria.
3. Desde 1983, el conflicto armado en las zonas septentrional y oriental del país ha ocasionado daños y destrucción a la infraestructura rural y urbana y, lo que es más importante, la desaparición de medios de subsistencia. Las grandes ofensivas que tuvieron lugar en 1990, 1995, 1997, y más recientemente en 2000, causaron desplazamientos de personas en gran escala. Hasta la fecha, el conflicto se ha cobrado 62.000 víctimas y ha tenido repercusiones devastadoras en la economía en general, y en la actualidad cuesta cerca de un 7% del producto interno bruto (PIB) (1.000 millones de dólares por año). Alrededor de 2 millones de personas se ven directamente afectadas por los desplazamientos y la destrucción masiva de la infraestructura y las propiedades. Las estadísticas oficiales revelan que más de 700.000 personas se encuentran desplazadas, entre ellas más de 170.000 personas que viven en más de 350 centros de asistencia social. La mayoría viven en casas de amigos y parientes en los distritos fronterizos.
4. Si bien el Gobierno es el principal órgano que proporciona ayuda de socorro, incluidos alimentos, sus recursos para prestar asistencia a personas afectadas por el conflicto para lograr medios de vida más sostenibles son limitados. Además, su ración de alimentos es insuficiente desde el punto de vista nutricional, dado que proporciona solamente 1.044 kilocalorías por día y habitante. A solicitud del Gobierno, el PMA aplica una OPSR de dos años de duración para prestar ayuda alimentaria hasta un máximo de 100.000

¹ Marco para la reducción de la pobreza en Sri Lanka, Gobierno de Sri Lanka. 2000.



personas afectadas por el conflicto que más sufren de inseguridad alimentaria. Hoy en día, el Gobierno, con la asistencia del PNUD y el Banco Mundial, está preparando un Marco de socorro, rehabilitación y reconciliación de amplia base para coordinar esfuerzos afines en zonas afectadas por el conflicto.

5. Las instituciones públicas y sus estrategias para enfrentar la pobreza y la inseguridad alimentaria son cada vez menos eficaces. El Gobierno reconoce la urgente necesidad de volver a definir las estrategias para reducir la pobreza en todas sus dimensiones.² En este contexto, recientemente ultimó, con la ayuda del PNUD y el Banco Mundial, un Marco para la reducción de la pobreza en Sri Lanka. El UNDAF, coherente con este marco, reconoce que el restablecimiento de la paz, la reducción de la pobreza y un mejor gobierno atañen retos y oportunidades estrechamente vinculados.
6. En 1996-1997 la disponibilidad de alimentos a nivel nacional era de un suministro diario de energía alimentaria per cápita, en términos medios, de 2.337 kilocalorías. No obstante, el aporte alimentario en los hogares por debajo de la línea de pobreza alimentaria era, en promedio, de solamente 1.700 kilocalorías por persona, es decir, un 25% por debajo de lo recomendado por los criterios de la OMS-FAO de 2.100 kilocalorías por día y persona³.
7. Si bien las políticas aplicadas en el pasado han servido a Sri Lanka para ser casi autosuficiente en arroz, el país sigue importando gran parte de los cereales que necesita. En 1999 (durante una de las mejores temporadas de cosechas de los últimos años), Sri Lanka cubrió una tercera parte de sus necesidades de cereales por medio de importaciones, sobre todo de trigo. Pese a que la contribución de la agricultura al PIB bajó de un 47% en 1988 a un 21% en 1999, era aún el mayor sector de ocupación, empleando un 38% de la mano de obra⁴.
8. Sri Lanka se destaca en Asia meridional por no tener una desigualdad en cuestiones de género importante en cuanto al acceso a los servicios de salud o de enseñanza. Ello no imposibilita los efectos adversos de otras fuerzas socioeconómicas sobre las mujeres de hogares pobres. Por ejemplo, en el trabajo ocasional en el campo, las mujeres ganan un 25% menos del jornal que perciben los hombres con el mismo trabajo. Por otra parte, las mujeres siguen encontrándose con barreras que les impiden lograr funciones directivas y obtener prerrogativas para la adopción de decisiones en organizaciones comunitarias. Existe, además, cada vez mayores indicios de que las mujeres se enfrentan a inseguridad física que surge de la violencia en el hogar.
9. La inseguridad alimentaria en Sri Lanka tiene dos dimensiones críticas:
 - acceso insuficiente a los alimentos a causa de la pobreza; y
 - un mal aprovechamiento de los alimentos que resulta de una educación nutricional, atención y prácticas de salud no adecuadas.
10. El Marco gubernamental para la reducción de la pobreza hace una distinción entre dos medidas de pobreza: i) una línea de pobreza alimentaria baja, por debajo de la cual las necesidades de consumo básico de alimentos no pueden satisfacerse (3.300.000 personas fuera de la zona de conflicto entran en esta categoría); y ii) un mayor umbral de consumo, en el que se encuentran 1.200.000 personas que son muy vulnerables a cambios estacionales y cíclicos en cuanto a ingresos y empleo. Las familias que están por debajo de la línea de pobreza alimentaria pueden considerarse que sufren de inseguridad alimentaria

² Marco para la reducción de la pobreza en Sri Lanka, Gobierno de Sri Lanka. 2000.

³ Informe sobre finanzas del consumidor y el estudio socioeconómico, Banco Central de Sri Lanka, 1996-97.

⁴ Informe Anual, Banco Central de Sri Lanka, 1999.



crónica, es decir, su *acceso* a los alimentos es permanentemente insuficiente. El segundo grupo de familias pobres pueden clasificarse como que sufren de inseguridad alimentaria transitoria. Necesitan ayuda y protección social para poder hacer frente al carácter estacional de las actividades agrícolas y los sobresaltos tales como caídas en la actividad económica y catástrofes naturales.

11. La pobreza de Sri Lanka tiene una parcialidad marcada hacia el medio rural. Un 90% de los pobres viven en las zonas rurales. La pobreza está relacionada en gran parte con minifundios, acuerdos arrendatarios inseguros y el subempleo. Los hogares de pequeños o marginales agricultores-trabajadores son los grupos predominantes entre los pobres. Los niveles de pobreza en Sri Lanka cayeron marcadamente durante las décadas de 1970 y 1980, pero en el decenio de 1990 se consiguió avanzar muy poco en la reducción de la pobreza, excepto en las zonas urbanas⁵. Aun más preocupante durante esa década fue la persistencia y exacerbación de las diferencias regionales⁶. La variación de la prevalencia de la pobreza según los distritos fue inmensa, variando desde un 10% de la población del distrito de Colombo hasta un 49% en el distrito de Moneragala.
12. La segunda dimensión, más compleja, de la inseguridad alimentaria en Sri Lanka es la deficiente *utilización de los nutrientes*, que se manifiesta en las elevadas tasas de malnutrición en los niños menores de 5 años (alrededor de una tercera parte no llegan al peso normal, casi una quinta parte de los niños acusa insuficiencia de crecimiento y un 14% sufre emaciación), con efectos negativos y generalmente irreversibles en la capacidad intelectual y física. El perfil nutricional se caracteriza por la aparición prematura de malnutrición crónica y un retraso en el crecimiento, que comienza entre los 6 y 18 meses a causa de un destete antes de tiempo y a prácticas de alimentación complementaria deficientes. Según estudios, los alimentos complementarios se dan con una frecuencia insuficiente, y en cantidades demasiado pequeñas y son de mala calidad⁷.
13. Para un país que ha recibido apreciable inversión en capital humano en los sectores de la salud y la educación desde la década de 1950, causa preocupación la tasa de insuficiencia ponderal de los recién nacidos del 18%. La insuficiencia ponderal es también un indicador de la malnutrición de la madre. En Sri Lanka, el aumento de peso durante el embarazo es bajo, en un promedio de 7,5 kg, en tanto que en los países en desarrollo el promedio es de 10 a 12 kg. Además, una de cada tres mujeres de Sri Lanka son de estatura baja, de menos de 148 cm⁸.
14. Pese a los programas nacionales complementarios en curso, la deficiencia de micronutrientes sigue siendo un problema grave. La anemia por deficiencia de hierro afecta a alrededor de un 65% de las embarazadas y a un 45% de los niños menores de 5 años⁹. Se ha informado que los casos de bocio superan el 5% en casi todos los distritos (en algunos alcanzan un 30%), y un 36% de niños pequeños sufren de deficiencia de vitamina A¹⁰.

⁵ Marco para la reducción de la pobreza en Sri Lanka, Gobierno de Sri Lanka, 2000.

⁶ Missed Opportunities, Banco Mundial, 2000.

⁷ El estado sanitario y nutricional de las niñas en Sri Lanka, Medical Research Institute, Nueva York: UNICEF, 1993.

⁸ Informe del taller consultivo relativo al aumento de peso durante el embarazo, Gobierno de Sri Lanka/UNICEF, 1999.

⁹ Plan nacional de acción sobre nutrición, Gobierno de Sri Lanka, 1997.

¹⁰ Marco para la reducción de la pobreza en Sri Lanka, Gobierno de Sri Lanka, 2000.



Población señalada como objetivo

15. En Sri Lanka, los pequeños o marginales agricultores-trabajadores son los sectores de la población que sufren mayor inseguridad alimentaria. Sus medios de subsistencia se caracterizan por:
- pequeñas parcelas de tierra fragmentadas (es decir, menos de 0,81 hectáreas) y sistemas de uso de la tierra que dependen de las precipitaciones pluviales;
 - prácticas perjudiciales para el medio ambiente, tales como el *chena* (cultivos de tala y quema);
 - métodos ineficaces de producción de alimentos;
 - rápido aumento de los costos de insumos y disminución de los precios de productos;
 - los caprichos del clima, que llevan al extremo los medios de subsistencia de los hogares; y
 - fuentes alternativas de ingresos limitadas, especialmente de empleo asalariado no agrícola.
16. Por lo general, estas familias pueden satisfacer apenas un 75% de sus necesidades mínimas de calorías¹¹; su poca base de recursos no les provee de los medios suficientes para atender a sus necesidades de subsistencia. Para la mayoría de ellos, el cultivo de *paddy* queda limitado a la principal estación de las lluvias (estación *maha*, de octubre a febrero), la principal estación de lluvias. Puede ocurrir, sin embargo, que incluso en esa estación no se logren las cosechas a no ser que se almacene agua para usarla luego en la temporada seca. Casi un 40% de las familias que practican la agricultura dependen de tanques de riego. Al no mantenerse la infraestructura de riego, se ha ocasionado un deterioro gradual y una reducción de la productividad. Cuando esto sucede, dichas familias deben servirse de otras fuentes de ingresos, tales como ocupar tierras ilegalmente y procurar empleo como trabajadores agrarios, actividades que se ven igualmente afectadas por condiciones atmosféricas y económicas adversas.
17. La menor disponibilidad de agua que resulta de tanques de riesgo destrizados tiene efectos perjudiciales en las tareas del hogar de las mujeres. Además, si bien las mujeres representan más de una tercera parte de los trabajadores agrarios en las zonas rurales, por lo general están empleadas en las actividades más rutinarias y de menor retribución. E incluso cuando las mujeres efectivamente hacen los mismos trabajos que los hombres, por lo común perciben menores jornales que éstos. Ello a su vez perjudica la situación económica de las familias que dependen de los ingresos de estas mujeres.
18. La prevalencia de la malnutrición es muy alta en las familias de pequeños o marginales agricultores-trabajadores. Las tasas de peso insuficiente en los distritos rurales más pobres alcanza un 50%¹². Por otra parte, las prácticas de destete de alimentación de lactantes y niños pequeños tienen mucha influencia de costumbres deficientes. Al haber una estrecha correlación entre los niveles menores de instrucción y la pobreza alimentaria, existe una grave preocupación acerca de un futuro descenso en el desarrollo intelectual causado por alimentación deficiente durante el embarazo y en los primeros años de vida. Por lo general, los pobres llegan a cursar solamente la enseñanza primaria o el primer ciclo de enseñanza secundaria¹³. Ello se cumple tanto para hombres como mujeres, dado que las diferencias

¹¹ Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Sri Lanka, sistema de las Naciones Unidas, Sri Lanka, 2000.

¹² Plan nacional de acción sobre nutrición, Gobierno de Sri Lanka, 1997.

¹³ Marco para la reducción de la pobreza en Sri Lanka, Gobierno de Sri Lanka, 2000.



entre los sexos no es considerable, ya sea en función de las tasas de matriculación o de las tasas de analfabetismo de adultos (la tasa de analfabetismo de mujeres es un 94% de la de los hombres).

19. La Dependencia de VAM del PMA utilizó fuentes secundarias de datos en su análisis de la seguridad alimentaria de Sri Lanka. Al analizar la inseguridad alimentaria relativa de los distritos fuera de las zonas de conflicto, se tuvo en cuenta cuatro indicadores: pobreza, consumo de alimentos, malnutrición materna y malnutrición infantil. Tanto los indicadores de pobreza como los de consumo de alimentos (porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza alimentaria y consumo per cápita de calorías del quintil más pobre) se han utilizado para medir el acceso a los alimentos¹⁴. Los indicadores de malnutrición aclaran la utilización de los alimentos: la insuficiencia ponderal ha sido empleada como indicador sustitutivo para la malnutrición de las madres y el peso para la edad ha sido utilizado para medir el alcance de la malnutrición en niños menores de 5 años¹⁵. Los resultados de dicho análisis se reflejan en el mapa de la inseguridad alimentaria que se reproduce en el Anexo I.

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

Políticas generales

20. La estrategia de desarrollo del Gobierno tiene dos pilares: i) un conjunto de políticas fiscales, monetarias, comerciales y estructurales que respaldan un crecimiento económico sostenido guiado por el sector privado y la creación de puestos de trabajo; ii) un sistema de bienestar social que ayuda a los pobres.
21. Hasta la fecha, el efecto de los programas del sector público en el bienestar de los pobres y los que sufren inseguridad alimentaria han sido variados. Como se señala en el documento del UNDAF, “de un 60 a un 70% no fueron sostenidos y tuvieron un efecto limitado en los pobres. Hay varias razones que se citan para explicar este fracaso; entre las principales, la falta de participación en la formulación, ejecución y seguimiento de dichos programas”¹⁶.
22. En noviembre de 2000, el Gobierno completó su Marco para la reducción de la pobreza en Sri Lanka, concebido para combatir los persistentes niveles de pobreza en el país. Se basó en un amplio proceso consultivo en el que intervinieron la sociedad civil, el sector privado, los donantes y las organizaciones gubernamentales. La estrategia comprende tres elementos centrales: i) la creación de oportunidades para los pobres para participar en el crecimiento económico; ii) el fortalecimiento del sistema de protección social; y iii) la potenciación del papel de los pobres y el fortalecimiento del sistema de gobierno. Todas las actividades de reducción de la pobreza se basarán en conceptos bien elaborados, enfoques participativos, la creación sostenible de instituciones y la asistencia orientada a los grupos comunitarios pobres, que gestionan la misma. Las políticas macroeconómicas

¹⁴ Datos del Departamento de censos: Estudio de ingresos y gastos de los hogares 1995-1996 (que representan los datos más recientes, dado que no se han hecho públicos los resultados del estudio de 2000-2001).

¹⁵ Los datos de bajo peso al nacer proceden del estudio demográfico y sanitario de 1997, y los datos de peso para la edad, del Programa Thripasha, 1999.

¹⁶ Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Sri Lanka, sistema de las Naciones Unidas, Sri Lanka, 2000.



estables (incluidas una sólida gestión fiscal, un comercio exterior y un régimen tributario que no sea discriminatorio en todos los sectores y actividades, la promoción del desarrollo del sector privado y reformas del mercado laboral) sostendrán la estrategia de reducción de la pobreza¹⁷.

23. Como continuación de la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, se formuló un Plan de acción que reconoce que la potenciación del papel de la mujer es un asunto crucial de intervención. El marco institucional para promover el avance de la mujer ha mejorado considerablemente en el último decenio. En 1993, el Gobierno adoptó una Carta para la mujer, y un año más tarde, se formó el Comité Nacional para la Mujer (NCW) con el mandato de aplicar dicha Carta. En 1997, se creó un Ministerio de Asuntos de la Mujer independiente y, como novedad, se nombraron coordinadores sobre temas de género en todos los ministerios de ejecución, a fin de activar el Plan nacional de acción. No obstante, una falta de capacidad financiera en las instituciones gubernamentales pertinentes ha obstaculizado su puesta en práctica. El Plan nacional de acción cubre los mismos elementos que los Compromisos del PMA relativos a la mujer.

Seguridad alimentaria y políticas y estrategias sobre nutrición

24. El enfoque de Sri Lanka sobre la seguridad alimentaria y nutricional se examina de mejor forma en el contexto de las políticas sectoriales que tienen una conexión con la disponibilidad, acceso y utilización de alimentos.
25. Las inversiones que se han hecho en el pasado en tecnología de riego y de plantación de arroz, junto con políticas de economía abierta, han sido los pilares de la *disponibilidad de alimentos* en el país. Sin embargo, se están alcanzando rápidamente los límites físicos de la expansión de los recursos de la tierra y el agua. Por lo tanto, la estrategia del Gobierno es revitalizar el desarrollo agrícola, aumentando la productividad de la mano de obra y la tierra y promoviendo la comercialización. Entre las medidas concretas encontramos: expandir y mejorar los derechos de la propiedad privada, con objeto de mejorar los mercados de explotación de tierras y fortalecer los acuerdos de tenencia de la tierra; poner a disposición de los pequeños agricultores tecnología mejorada; y combinar y racionalizar los servicios de extensión del Gobierno a nivel local. La estrategia del Gobierno buscará además forjar un régimen de comercio agrícola, basado en niveles de tarifas previsible, para respaldar una comercialización agrícola eficaz. Por último, una nueva política de ordenación de los recursos hídricos incluirá directamente a pequeños agricultores en el fomento y la gestión de los recursos hídricos¹⁸.
26. El *acceso adecuado a los alimentos* es una función de los ingresos y el poder adquisitivo de las personas con relación al precio de los alimentos en el mercado. El Gobierno procura asegurar el acceso a los alimentos para todos, en tres formas principales. En primer lugar, el Marco para la reducción de la pobreza se centrará en soluciones sostenibles a los problemas de ingresos de las personas pobres. En segundo lugar, el Gobierno respaldará almacenes polivalentes de sociedades cooperativas que proporcionarán a los consumidores de todas partes del país los artículos alimentarios básicos a precios asequibles. En tercer lugar, los planes de protección social, en particular el programa *Samurdhi*, proporcionará subvenciones en efectivo a las familias que se encuentren por debajo de la línea de pobreza. Con un costo de más de 125 millones de dólares (0,8% del presupuesto central) y un total de 2.100.000 familias beneficiarias, *Samurdhi* es el mayor programa de bienestar social del país. Además de prestar subvenciones en efectivo, *Samurdhi* también lleva a

¹⁷ Marco para la reducción de la pobreza en Sri Lanka, Gobierno de Sri Lanka, 2000.

¹⁸ Marco para la reducción de la pobreza en Sri Lanka, Gobierno de Sri Lanka, 2000.



cabo una serie de programas de ahorro obligatorios, ha fundado una sociedad bancaria *Samurdhi* y ha encabezado la creación de puestos de trabajo para los jóvenes y actividades de desarrollo en las aldeas. Los futuros planes del Gobierno para el programa *Samurdhi* son: una selección de beneficiarios más ajustada, la concentración de asistencia de transferencia de ingresos en los grupos de población más pobres y un mayor relieve a la prestación de seguridad social y otros servicios del mercado financiero¹⁹.

27. La deficiencia de micronutrientes, prácticas deficientes de nutrición materno-infantil y de asistencia sanitaria, servicios de salud insuficientes y un medio ambiente insalubre -agravado por una ingesta alimentaria insuficiente- han sido identificados como los principales *problemas de utilización* de los alimentos en Sri Lanka. Dichos problemas son las causas básicas de la malnutrición materno-infantil y la inseguridad alimentaria en general. Habiendo reconocido dichas causas, el Plan nacional de acción sobre nutrición aspira a combatir la malnutrición a través de una serie de actividades, tales como alimentación complementaria, mejora de los servicios de salud, educación nutricional, seguimiento y capacitación de los diversos participantes.
28. El Gobierno de Sri Lanka, mediante el Ministerio de Sanidad, lleva a cabo un Programa de alimentación materno-infantil. Proporciona un complemento nutricional compuesto (*Thripasha*) de maíz, soja, leche descremada en polvo y una mezcla preparada de vitaminas y minerales para lactantes, niños de edad preescolar y mujeres embarazadas y lactantes en los centros de atención primaria de salud. Todas las mujeres embarazadas y madres lactantes de todo el país tienen derecho a recibir la alimentación complementaria durante un período máximo de seis meses. Los niños de hasta 5 años son seleccionados según su estado de peso para la edad. Alrededor de 1.100.000 personas tienen derecho a recibir esta asistencia. Los costos se estiman en 8 millones de dólares por año. Si bien el programa ha estado plagado de problemas de suministro y distribución, en los últimos dos años han aumentado las entregas considerablemente. Pese a ello, debido a las limitaciones de la producción, se atiende a solamente un 50% de los beneficiarios que reúnen las condiciones para recibir asistencia, y existe preocupación en cuanto a los criterios de selección utilizados y la eficacia del programa de alimentación. En particular, se ha criticado su escasa integración con los programas comunitarios de promoción nutricional.
29. Dos grandes programas están abordando el seguimiento y la enseñanza en materia de nutrición. El componente nutricional de un proyecto financiado por el Banco Mundial de servicios de salud se propone cambiar el enfoque del programa de promoción del crecimiento, que se basa en la observación en los centros de salud, convirtiéndolo en un programa de promoción del crecimiento, basado en la comunidad. Los movilizados de la comunidad están capacitados para proporcionar enseñanza en materia de nutrición y seguimiento y supervisión del crecimiento, basados en la comunidad. El Ministerio de Sanidad ejecuta el programa por conducto de más de 50 ONG, en comunidades seleccionadas en 19 de los 25 distritos de Sri Lanka.
30. Del mismo modo, con el Programa participativo de mejora de la nutrición, financiado por el UNICEF, el Gobierno procura un mejor sistema de enseñanza en materia de nutrición y salud en nueve distritos. En dicho proyecto, el UNICEF forma un cuadro de instructores, que sirven de especialistas; entre ellos, funcionarios oficiales del servicio médico y el Ministerio de Educación, funcionarios de planificación, etc. Dichos especialistas forman a voluntarios de cada comunidad, los cuales están a cargo del estado nutricional y de salud de alrededor de 20 familias. Los voluntarios también pueden

¹⁹ Ibid.



recomendar la inclusión de dichas familias que participan en el Programa de alimentación materno-infantil del Gobierno.

Corrientes de ayuda alimentaria

31. Anteriormente, Sri Lanka recibía considerables cantidades de ayuda de los programas alimentarios, en particular para atender a sus necesidades de trigo. Al comienzo del decenio de 1990, cerca de un 40% del total de las importaciones de cereales procedía de la ayuda alimentaria. Al final de ese decenio, dicha aportación disminuyó a menos del 10%. En el período de 1997-1999, las corrientes de ayuda alimentaria se cifraron en un promedio de alrededor de 80.000 toneladas al año, siendo las procedentes del PMA alrededor de un 16% de ese volumen. En 1999, la ayuda del PMA representó el 1% del total de la asistencia oficial para el desarrollo (las subvenciones y los préstamos a Sri Lanka ascendieron a un total de 415 millones de dólares), y el 6% del total de las subvenciones.

EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL PMA HASTA LA FECHA

32. La cooperación entre Sri Lanka y el PMA se inició en noviembre de 1968. Desde entonces, el PMA ha prestado ayuda alimentaria a través de 32 proyectos de desarrollo y 21 operaciones de urgencia y proyectos para situaciones prolongadas de socorro, por un valor total de más de 180 millones de dólares (véase el Anexo II). Los proyectos de desarrollo han apoyado la agricultura, el desarrollo de tierras, viviendas, silvicultura, nutrición y la conservación de monumentos históricos. En los últimos tiempos, el PMA ha encauzado su asistencia al desarrollo en el sector agrícola, sobre todo mejorando el acceso a sistemas de riego y actividades de asentamiento rural. En una OPSR aparte se presta socorro y ayuda en actividades de recuperación a alrededor de 100.000 personas desplazadas en el país.

Asistencia de socorro y recuperación

33. Mientras que el Gobierno sigue siendo el principal proveedor de asistencia humanitaria a las personas afectadas por el conflicto, el PMA facilita, desde enero de 1992, asistencia de socorro a personas desplazadas dentro del país que residen en centros de atención del Gobierno. La fase actual de la OPSR comprende actividades de recuperación concebidas para crear medios de vida más sostenibles para las personas desplazadas dentro del país. Las actividades de recuperación se centran en la asistencia para el reasentamiento y la reubicación de personas, y complementan el programa del Gobierno. La presente fase también prevé aportar alimentación complementaria a los grupos más vulnerables, que se encuentra en precario estado nutricional: niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y madres lactantes. Recientemente, esta actividad de alimentación se vinculó con el Programa participativo de mejora de la nutrición, financiado por el UNICEF.

Planes de riego en gran escala y asentamiento rural

34. Históricamente, el Gobierno prestó especial atención a incorporar tierras en el marco de planes de riego en gran escala para promover planes de agricultura y asentamiento. El plan mayor, *Mahaweli*, que rinde ahora casi una cuarta parte de la producción de arroz del país, recibió la mayor proporción de la asistencia del PMA para el desarrollo, alrededor de 30 millones de dólares entre 1979 y 1997. Con los años, el PMA ha prestado ayuda alimentaria a unas 100.000 familias durante esa fase de “falta de ingresos”, mientras se dedicaban a preparar las nuevas tierras.



35. Una de las principales características de los planes de riego en gran escala fue la confianza en el proceso verticalista de adopción de decisiones de gestión del Gobierno. Éste seleccionó colonos de todas partes de la isla y los asentó en “tierras vírgenes”, pero sin facilitar una coherencia social. Como resultado, no hubo mucho sentido de identificación con el proyecto y la participación de la comunidad en la gestión de aguas y mantenimiento de planes fue escasa. Al haber un aporte ineficaz de fondos por parte de organismos del Gobierno y una falta de compromiso de la comunidad, poco a poco muchos planes de riego tuvieron menos eficacia.
36. En la formulación del Proyecto de asentamiento de Uda Walawe, con apoyo del PMA, se tuvieron en cuenta las enseñanzas aprendidas en experiencias anteriores; el proyecto fue aprobado en mayo de 2000. En dicho proyecto, los asentados conocen la zona seleccionada; algunos de ellos habían invadido las tierras dos décadas antes. Durante la etapa inicial del desarrollo de tierras y la construcción de refugios provisionales, reciben raciones familiares en virtud de los programas de alimentos por trabajo. El proyecto presta especial interés a las necesidades de las mujeres asentadas, en lo que respecta a su formación y participación. Se prevé que la participación de la mujer en comités de organizaciones de cultivadores y las actividades de promoción del PMA para la introducción de titularidad conjunta de los terrenos, potencien el papel de la mujer para adoptar decisiones en las comunidades y su acceso a los recursos, así como el control sobre los mismos.

Planes de riego en pequeña escala

37. Desde principios de los años noventa, el PMA ha cambiado la orientación de sus actividades hacia la rehabilitación de pequeños sistemas de riego (tanques). En virtud de proyectos que respalda el PMA, se han rehabilitado más de 1.000 sistemas. El proyecto en curso se lleva a cabo en 17 de los 25 distritos del país. En dicho proyecto, las organizaciones de agricultores presentan propuestas para sistemas al Departamento de Servicios Agrarios (DSA,) quien luego hace la selección según la viabilidad para aprovechar su potencial agrario.
38. Según las conclusiones de la misión de evaluación PMA-FAO, llevada a cabo en mayo de 1999, la calidad técnica de las obras de rehabilitación es en general buena y el impacto inmediato en la producción agrícola de las comunidades locales ha sido significativo. Asegurada la disponibilidad de agua, se han intensificado los cultivos y aumentado los rendimientos del arroz, y ahora muchos agricultores pueden recoger una segunda cosecha durante la campaña *Yala* (de marzo a agosto). Ha mejorado la disponibilidad de agua en los hogares, y han aumentado los ingresos, lo que beneficia tanto a hombres como a mujeres.
39. No obstante, puede mejorarse la participación de la comunidad en el mantenimiento de sistemas de riego y la participación de las mujeres en la adopción de decisiones. Las organizaciones de agricultores ocupados en la rehabilitación y gestión de pequeños sistemas de riego no han tenido un funcionamiento muy eficaz, debido a insuficiente participación en la planificación y ejecución de tareas. El desarrollo de las comunidades, la creación de instituciones y la capacitación de agricultores entran en la competencia del DSA, cuya capacidad para cubrir todas las necesidades de formación de agricultores es limitada.

Aspectos de aplicación general

40. Las intervenciones de ayuda alimentaria en Sri Lanka resultaron rentables, a raíz de dos factores: i) los precios internacionales de los alimentos suelen ser más bajos que los precios en el país; y ii) los costos de logística son relativamente bajos debido a las cortas distancias



que hay que recorrer para trasladar recursos, y a una buena infraestructura de transporte. Por lo tanto, el valor local de las raciones proporcionadas en la modalidad de alimentos por trabajo supera sus costos de adquisición y entrega.

41. Las mujeres constituyen el 55% de la mano de obra que trabaja en la rehabilitación de tanques. La proporción de mujeres participantes es superior a lo normal, dado que los planes de alimentos por trabajo ofrecen oportunidades interesantes para las mujeres que viven en zonas cercanas a su aldea. Pese a ello, solamente un 30% de los miembros de las organizaciones de agricultores son mujeres. Aunque por lo general las mujeres asisten a las reuniones, muchas no participan de manera destacada, en parte porque tradicionalmente las mujeres no hablan en público. El PMA ordenó que por lo menos dos de los ocho miembros de los comités ejecutivos de las organizaciones de agricultores fueran mujeres, a fin de aumentar la participación de la mujer en la adopción de decisiones. Además, la formación que impartía el PMA en liderazgo y gestión se realiza con una orientación especial hacia la participación de la mujer. Por otra parte, el seguimiento de un proyecto proporciona datos desglosados por sexos, que permiten a sus dirigentes seguir de cerca el cumplimiento de los Compromisos del PMA relativos a la mujer.
42. El seguimiento del PMA y un mayor conocimiento de las necesidades de las comunidades a las que se presta ayuda, aunadas a actividades sistemáticas de VAM, han mostrado que, aun habiendo mejorado los ingresos familiares, en muchas regiones persisten los problemas de malnutrición materno-infantil. En los últimos dos años, la oficina en el país ha estudiado estrategias viables para complementar los proyectos en curso con actividades que mejoren el estado nutricional de la población señalada como objetivo, especialmente de niños menores, mujeres embarazadas y madres lactantes.

ORIENTACIÓN DE LA ASISTENCIA DEL PMA EN EL FUTURO

43. El UNDAF, recientemente concluido, reconoce que el avance de la situación en Sri Lanka está limitado por la combinación del conflicto interno existente, la pobreza y un sistema de gobierno débil. Dentro de la meta global de promover el desarrollo humano sostenible, el UNDAF marca el compromiso de las Naciones Unidas de ayudar a Sri Lanka, del modo siguiente:
 - prestando ayuda de urgencia y humanitaria a regiones y personas afectadas por el conflicto, ayudando en el restablecimiento de los medios económicos de vida de las personas damnificadas y prestando apoyo a las actividades que contribuyen con la instauración de la paz y la armonía social;
 - reduciendo la pobreza a través de la promoción de una mayor accesibilidad a los servicios básicos y la creación de oportunidades económicas para los pobres; y
 - apoyando una reforma del sistema de gobierno que procure promover un desarrollo centrado en las personas.
44. Mejorar de la seguridad alimentaria familiar es el objetivo base del Marco para la reducción de la pobreza del Gobierno, y es una de las cuestiones prioritarias del UNDAF. Se espera que en este proceso, la ayuda que presta el sistema de las Naciones Unidas a Sri Lanka asuma una función catalizadora y de promoción²⁰.

²⁰ Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Sri Lanka, sistema de las Naciones Unidas, Sri Lanka, 2000.



45. La OPSR del PMA en curso complementa las actividades del Gobierno que procuran mejorar las condiciones de las personas afectadas por el conflicto, por medio de ayuda de socorro en centros de asistencia social y actividades de recuperación limitadas. En la próxima fase de la OPSR, el PMA prevé expandir el componente de recuperación y, cuando lo permitan las condiciones de seguridad, asistir a las personas desplazadas en sus esfuerzos de asentarse y vivir una vida normal. Las actuales iniciativas de reasentamiento indican que existen suficientes oportunidades para establecer soluciones más duraderas, por ejemplo, desarrollo de aptitudes en actividades que generen ingresos, aporte de infraestructura para la comunidad y apoyo a los esfuerzos de integración comunitaria. Al aportar alimentación complementaria y fomentar la enseñanza en materia de nutrición, se atenderá a las necesidades de nutrición y salud de las personas vulnerables que han pasado mucho tiempo privadas de los servicios normales. Dada la escala de la destrucción, seguirá existiendo por cierto tiempo la necesidad de este tipo de asistencia, incluso después de una resolución pacífica del conflicto.
46. Complementado las actividades propuestas en las regiones afectadas por el conflicto, el Programa en el país propuesto por el PMA para el período 2002-2006 se centrará en la asistencia al desarrollo de las personas vulnerables en los distritos que sufren más la inseguridad alimentaria fuera de la zona de conflicto. Tendrá un doble objetivo:
- mejorar la seguridad alimentaria de las personas vulnerables, en particular de madres y niños, en las zonas de mayor inseguridad alimentaria de Sri Lanka; y
 - aplicar nuevos enfoques que podrán más tarde adoptarse y ampliarse a otras intervenciones de ayuda alimentaria del Gobierno y sus asociados en el desarrollo.
47. De conformidad con la decisión 1999/EB.A/2 de la Junta Ejecutiva, el PMA limita sus actividades de desarrollo en cinco objetivos. El programa en el país abordará los objetivos 1 y 5, a saber:
- crear las condiciones para que los niños pequeños y mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición; y
 - crear condiciones propicias para que los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados puedan contar con medios de subsistencia más sostenibles.

Selección de los pobres que sufren malnutrición

48. El análisis y cartografía de la vulnerabilidad del PMA reconoce que las personas que necesitan más ayuda alimentaria para el desarrollo son las familias de pequeños agricultores y trabajadores sin tierra y, dentro de ellos, especialmente las mujeres embarazadas, madres lactantes y sus hijos pequeños. Un índice compuesto de la inseguridad alimentaria (véase Anexo I) muestra que ocho distritos fuera de la zona de conflicto tienen la mayor concentración de este tipo de familias. El PMA centrará su asistencia al desarrollo en estos ocho distritos, lo que significa una selección geográfica más ajustada, si se compara con la cobertura actual de 17 distritos.
49. Dado que las condiciones socioeconómicas y ambientales varían en los distintos distritos, el PMA, junto con los representantes del Gobierno, está examinando la inseguridad alimentaria a nivel de distrito con fines de programación. Este análisis por distritos servirá de base para una selección de beneficiarios del programa dentro de los distritos.



50. El programa en el país para el período 2002-2006 abordará por primera vez la utilización deficiente de los alimentos. En virtud de una nueva actividad para apoyar la nutrición materno-infantil, el aporte de un complemento alimentario servirá para garantizar que los niños y las madres lactantes obtengan los macronutrientes y micronutrientes que necesitan en etapas críticas de su vida.
51. Las cuestiones de género y la protección del medio ambiente serán los asuntos de aplicación general de la estrategia del PMA. En consonancia con los Compromisos del PMA relativos a la mujer, y en vista de las preocupaciones específicas de género de Sri Lanka, recibirán especial atención la potenciación de la participación de la mujer en la adopción de decisiones e igual acceso a los recursos, así como al control de ellos. Las intervenciones de alimentos por trabajo incluirán actividades que a la vez crean medios de subsistencia sostenibles y protegen el medio ambiente, tales como la rehabilitación de pequeños sistemas de riego y el desarrollo de cuencas de captación.
52. Los principios básicos de la estrategia en el país serán:
 - promover el refuerzo mutuo entre las intervenciones de ayuda alimentaria;
 - crear lazos de asociación para lograr complementariedad de actividades (especialmente con otros organismos de las Naciones Unidas, por ejemplo, el UNICEF y el FIDA, donantes bilaterales y ONG idóneas); y
 - fortalecer la participación de la comunidad en la ejecución y el seguimiento del programa.
53. El seguimiento de los resultados del programa y las cuestiones de seguridad alimentaria no sólo ayudará al PMA en la gestión del programa, sino que también indicará cuando la asistencia del PMA ya no es necesaria.

Determinación de las esferas clave de asistencia

54. La estrategia de asistencia al desarrollo del PMA para Sri Lanka se basará en dos actividades del programa que se fortalecen mutuamente y complementadas con la promoción de mejores programas de asistencia alimentaria en el país.

Apoyo a la nutrición materno-infantil

55. La insuficiencia ponderal al nacer, el retraso del crecimiento y el peso inferior al normal en niños señalan la falta de alimentos apropiados en las etapas críticas de la vida de esos niños y sus madres. La alimentación complementaria atenderá a las necesidades inmediatas de nutrición de niños menores de 3 años, mujeres embarazadas y madres lactantes.
56. Se proporcionará un alimento compuesto enriquecido a mujeres gestantes, madres lactantes y niños entre 6 y 36 meses de edad. Se prestará especial atención a la producción local de este alimento. Se prevé que la alimentación complementaria prevenga o reduzca la prevalencia de peso inferior al normal en niños pequeños (de 6 a 36 meses) y disminuya la prevalencia de insuficiencia ponderal al nacer.
57. Basándose en iniciativas comunitarias existentes, tales como el PNIP, financiado por el UNICEF, las comunidades seguirán de cerca el crecimiento de los niños bajo la supervisión general del personal de los servicios de salud, principalmente la partera de salud pública, en la clínica de salud materno-infantil más cercana. Los facilitadores de la comunidad transmitirán mensajes afines a la nutrición, y movilizarán e incluirán a la población en actividades de mejora de la nutrición, en particular una mejor nutrición durante el embarazo y lactancia y prácticas alimentarias complementarias.



58. La asistencia del PMA al programa nacional de alimentación complementaria en curso será puesta en práctica en los distritos que han sido reconocidos por ser los que más sufren de inseguridad alimentaria, y dentro de dichos distritos en sectores con altos niveles de pobreza y en los que funcionarán el PNIP u otras intervenciones semejantes, por ejemplo las que cuentan con el apoyo del Banco Mundial (véase el mapa en el Anexo I). Se dará especial relieve al fortalecimiento de la capacidad del Gobierno de seleccionar y ejecutar mejor el programa de alimentación complementaria, que incluye la creación y el desarrollo de un sistema de seguimiento participativo y basado en la comunidad que funcione, en colaboración con otros asociados en la ejecución.
59. Otro aspecto de especial atención será el valor nutritivo y la rentabilidad de la ración de alimentos complementaria. *Thripasha* es relativamente costoso y, como se distribuye en la actualidad, está muy por debajo de los niveles mínimos recomendados en cuanto a micronutrientes, contenido energético y proteínico. Al mismo tiempo que suministrará una mayor cantidad de alimentos compuestos, el PMA abogará por la rentabilidad y un aumento de la ración.
60. Los recursos alimentarios del PMA complementarán los recursos del Gobierno y ayudará a las madres y niños vulnerables en zonas que no recibieron el apoyo necesario en el pasado. Al mismo tiempo, la intervención de formulación conjunta servirá de modelo para las futuras intervenciones de alimentación complementaria en el país. Si bien al principio este componente debería corresponder a alrededor de un 20% de los recursos totales del programa del PMA, se prevé que esta cifra se habrá duplicado para 2006. El PMA estima que con esta asistencia se beneficiará un promedio de 50.000 niños y 20.000 mujeres embarazadas y madres lactantes por año. Así, el PMA atraerá la atención del público a estos grupos marginados y movilizará recursos que de otra manera no obtendrían.

Apoyo a los hogares para que puedan pasar a medios de subsistencia más sostenibles

61. Aumentar la productividad agrícola de la tierra y del trabajo es la clave para lograr la seguridad de ingresos y de alimentos para las familias de pequeños o marginales agricultores-trabajadores. Sus medios de subsistencia dependen de los sistemas de riego (tanques) de la aldea. Cuando éstos se deterioran, las personas vuelven a la agricultura de secano, que depende mucho de las estaciones, y al cultivo de tala y quema, muy perjudicial para el medio ambiente. La estrategia del PMA será ayudar a las familias de pequeños o marginales agricultores-trabajadores, a través de su organización de agricultores para rehabilitar los sistemas de riego deteriorados. El apoyo en la modalidad de alimentos por trabajo, sobre todo durante el período de poco trabajo (de abril a julio), cubrirá los ingresos anteriores cuando los agricultores y trabajadores inviertan tiempo y recursos en la rehabilitación de tanques y en otras actividades comunitarias, incluidas la ordenación de cuencas hidrográficas y la repoblación forestal. En algunos lugares de los distritos seleccionados se podrá utilizar menor cantidad de asistencia alimentaria para ayudar al asentamiento de agricultores marginales y familias intrusas en un sistema de riego en gran escala, como sucede en la actualidad en la región de Uda Walawe. Habrá alrededor de 100.000 beneficiarios de ayuda alimentaria por año en virtud de esta actividad (20.000 hogares).
62. Las actividades de rehabilitación de tanques y de ordenación de cuencas hidrográficas contribuirán a la protección del medio ambiente. Las cosechas más seguras de los terrenos de regadío y los mayores requisitos de trabajo de la agricultura de regadío reducirán las actividades de tala y quema y la invasión de tierras vírgenes. Se están llevando a cabo conversaciones con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial/Programa de pequeñas



subvenciones (FMAM/PPS), administrado por el PNUD, a fin de introducir la reforestación y otras actividades en pro del medio ambiente en la cartera de actividades que elige una comunidad.

63. Hace poco tiempo se efectuó una evaluación de las necesidades en aldeas seleccionadas de cuatro distritos; el informe reveló que una mayoría de los posibles beneficiarios, tanto hombres como mujeres, consideraban que una de las necesidades de mayor urgencia era contar con un mejor suministro de agua de riego. Para los hombres, las mayores prioridades eran otras obras comunitarias, tales como la construcción de caminos de acceso y mejoras a la explotación agrícola, en tanto que para las mujeres tenía mayor importancia la disponibilidad de agua potable. Se prefirió la distribución directa de alimentos al pago en efectivo, dado que es más probable que la distribución de alimentos produzca un aumento del consumo de alimentos, e incluso más cuando los distribuyen directamente las mujeres.
64. La composición final de la cartera de actividades dependerá de las prioridades de las comunidades y de la capacidad de los asociados en la ejecución del proyecto. No obstante, se prevé que la rehabilitación de pequeños sistemas de riego será la actividad que absorba gran parte de los recursos de alimentos por trabajo. El DSA asumirá la responsabilidad general por la ejecución técnica de dicha actividad. Los lazos de asociación con otros donantes, tales como el FIDA, consolidarán el financiamiento de los insumos no alimentarios y la movilización de la comunidad.
65. Se dará mayor importancia al fortalecimiento de la capacidad de la comunidad, incluyendo a los beneficiarios durante todo el ciclo del programa, por ejemplo, en la identificación, la ejecución y el seguimiento de actividades. Las organizaciones de agricultores estarán encargadas de la distribución de alimentos, el seguimiento y la gestión de los bienes creados. A los dirigentes de los grupos se facilitará capacitación en cuestiones de funcionamiento y mantenimiento. Los organizadores de instituciones, contratados a término por el DSA, facilitarán el proceso de fortalecer la capacidad de autoayuda. Dichas personas servirán como catalizadores de cambio y como medios de transmisión entre los agricultores y las autoridades.
66. Se prestará especial atención a potenciar la participación activa de la mujer en todos los aspectos de la actividad del programa. Se prevé que las mujeres representen el 60% de los participantes, ya que les atraen las actividades de alimentos por trabajo, que les permite permanecer cerca de sus casas y cumplir con sus otras obligaciones del hogar. El reto será fortalecer el papel de las mujeres en la adopción de decisiones en proporción con su alto nivel de participación en el trabajo. El PMA abogará por que se designe una mayor proporción de mujeres en el personal oficial sobre el terreno. El Ministerio de Asuntos de la Mujer ha señalado interés en organizar formación en cuestiones de género para todos los instructores (a nivel de secretaría departamental) y los organizadores de las instituciones. Además, se orientarán actividades a aumentar el número de mujeres en organizaciones agrícolas y puestos directivos.
67. El trabajo manual pesado durante el último trimestre del embarazo puede perjudicar la salud de la madre y del niño antes de nacer. Por ello, el PMA procurará apoyar a las mujeres embarazadas, inscribiéndolas en la actividad de alimentación complementaria y, siempre que sea posible, sustituirlas en la actividad de alimentos por trabajo por otro integrante de la familia. Inscribir a este grupo de mujeres en el programa de alimentación servirá en gran medida para sensibilizarlas en cuanto a la atención de la salud y la nutrición infantil y materna, y les brindará los nutrientes que necesitan tanto ellas mismas como sus hijos por nacer.



68. La actividad del PMA de alimentos por trabajo complementará los recursos del Gobierno y asistirá a las familias y comunidades de pequeños o marginales agricultores-trabajadores a mejorar la base de recursos y obtener mejores medios de subsistencia. Al mismo tiempo, la intervención formulada en forma conjunta servirá de modelo para futuras intervenciones de ayuda alimentaria en el país.

Actividades de promoción

69. El papel de promoción del PMA tendrá tres dimensiones. Primero, las dos actividades del programa apoyadas con los limitados recursos alimentarios del PMA servirán de modelos novedosos y propiciatorios para programas más amplios nacionales y financiados por donantes. Segundo, habrá lugar para el diálogo político y asesoramiento en otros tipos de asistencia alimentaria y programas relacionados con la seguridad alimentaria. La experiencia del PMA con el análisis de la cartografía y de la vulnerabilidad tal vez podría contribuir a mejorar la orientación de transferencias relacionadas con la seguridad alimentaria, tales como el programa *Samurdhi* en curso. Tercero, el PMA propugnará una programación de ayuda alimentaria más sensible a las cuestiones de género, en general, y un aumento de la participación de la mujer en la adopción de decisiones, en particular. Conjuntamente con el Proyecto de asentamiento de Uda-Walawe, el PMA apoya una enmienda a la Ordenanza de Asentamientos Rurales, en virtud de la cual serán titulares conjuntos de la tierra el marido y la mujer. Además, el prestar atención a la formación de las mujeres y lograr que su participación en los organismos de gestión del programa sea obligatoria está en consonancia con los Compromisos del PMA relativos a la mujer y el UNDAF.

Principios y modalidad de la asistencia del PMA

70. Promover el fortalecimiento mutuo entre las intervenciones de ayuda alimentaria es uno de los principios básicos de la estrategia del PMA en el país en Sri Lanka. Este tipo de enfoque está respaldado por experiencias anteriores que han demostrado que las actividades de alimentos por trabajo por sí solas son insuficientes para hacer frente a las diversas dimensiones de la inseguridad alimentaria familiar. Por lo tanto, el concepto de fortalecimiento mutuo se aplicará, a las dos actividades del programa en el país en todos los distritos seleccionados por el PMA. Además, se hará lo posible para que los programas complementarios financiados por los asociados, tales como el PNIP (con apoyo de del UNICEF), lleguen a los distritos definidos como aquellos con mayor inseguridad alimentaria.
71. El PMA negociará con el Gobierno un intercambio de trigo por arroz, especialmente en los años en que haya excedentes de producción de arroz en el país. En los últimos años, las importaciones de arroz han sido mínimas y el Gobierno ha subvencionado los precios a nivel de la explotación agrícola para proteger a los productores de arroz. En cambio, las necesidades de trigo se cubren exclusivamente por medio de importaciones, que por lo común superan con creces las 500.000 toneladas por año.
72. La formulación propuesta de la asistencia futura del PMA incluye una relación más estrecha con los gobiernos locales. El PMA abrirá dos suboficinas en las provincias del sur y centro norte, para poder interactuar directamente y de manera eficaz con los contrapartes a nivel local. La oficina en la provincia centro norte establecerá un nexo entre las actividades de desarrollo y recuperación, según se propone en el UNDAF.
73. Se prestará especial atención al seguimiento y evaluación de las actividades del programa. La existencia de datos comparativamente buenos, desglosados por sexos, facilitará el seguimiento de los beneficios de dichas intervenciones de ayuda alimentaria.



El seguimiento y la evaluación estarán estrechamente vinculados con la actualización periódica de la información de análisis y cartografía de la vulnerabilidad sobre el país.

Lazos de asociación y programación conjunta

74. Esta estrategia es el resultado de un proceso consultivo con el Gobierno y otros participantes. Se han celebrado una serie de talleres con los ministerios de ejecución y los principales interesados. El principio rector ha sido racionalizar las intervenciones a las que el PMA presta su asistencia, y orientarlas hacia las personas y regiones con mayor inseguridad alimentaria. Las consultas con posibles beneficiarios subrayan la necesidad de las actividades propuestas. La estrategia en el país también es consecuente con el documento del UNDAF que se llevó a cabo con la participación activa del PMA en diciembre de 2000. El ciclo de programación del PMA está en plena consonancia con el del Gobierno y los planes del PNUD, el FNUAP y el UNICEF para comenzar sus programas en enero de 2002.
75. El Departamento de Servicios Agrarios continuará siendo la principal contraparte en la ejecución para el componente de alimentos por trabajo a nivel central. Se espera que los consejos provinciales y las secretarías de distrito desempeñen una función más activa en la gestión del programa a nivel local. Los asociados del Gobierno en la ejecución para el nuevo componente de nutrición será el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de ejecución de planes. Este último es el principal ministerio encargado de iniciativas de promoción de la nutrición, con base en la comunidad, en tanto que el primero tiene a su cargo el suministro de raciones complementarias y la gestión de los centros de salud materno-infantil.
76. El PMA ha apostado enérgicamente por las asociaciones con donantes bilaterales y multilaterales y ONG nacionales e internacionales. La colaboración con el FIDA comenzó en 1996, en virtud de la cual este organismo presta financiación para fortalecer la capacidad de ejecución a nivel de distrito para la rehabilitación de los sistemas de riego (tanques) de la aldea. Se ha firmado un acuerdo con *AgroAction*, de Alemania, y la Fundación SewaLanka, respecto a la rehabilitación de los tanques de riego y el reasentamiento en el noroeste del país. Se emprenderá una colaboración con el Programa de pequeñas subvenciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, administrado por el PNUD, a fin de fortalecer la protección del medio ambiente en la cartera de actividades. El PMA trata con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) una posible colaboración en la rehabilitación de tanques de riego, de conformidad con el Proyecto integrado de seguridad alimentaria del GTZ.
77. El componente del programa para apoyar la nutrición infantil y materna incluirá una estrecha colaboración con el UNICEF y un consorcio de ONG financiadas por el Banco Mundial. El aporte de raciones complementarias del PMA dependerá de la presencia local de un programa comunitario de promoción de la nutrición auspiciado por el UNICEF u ONG financiadas por el Banco Mundial.

PRINCIPALES PROBLEMAS Y RIESGOS

78. El conflicto existente en Sri Lanka se extiende a todas las facetas de la sociedad. Por lo tanto, en todo proceso de planificación estratégica, el conflicto es una cuestión clave y un verdadero riesgo que debe tenerse en cuenta. Un cambio importante en el conflicto afectará a la ejecución de las actividades a las que el PMA presta asistencia: una mayor intensidad del conflicto podría desviar los esfuerzos y recursos de inversión del Gobierno,

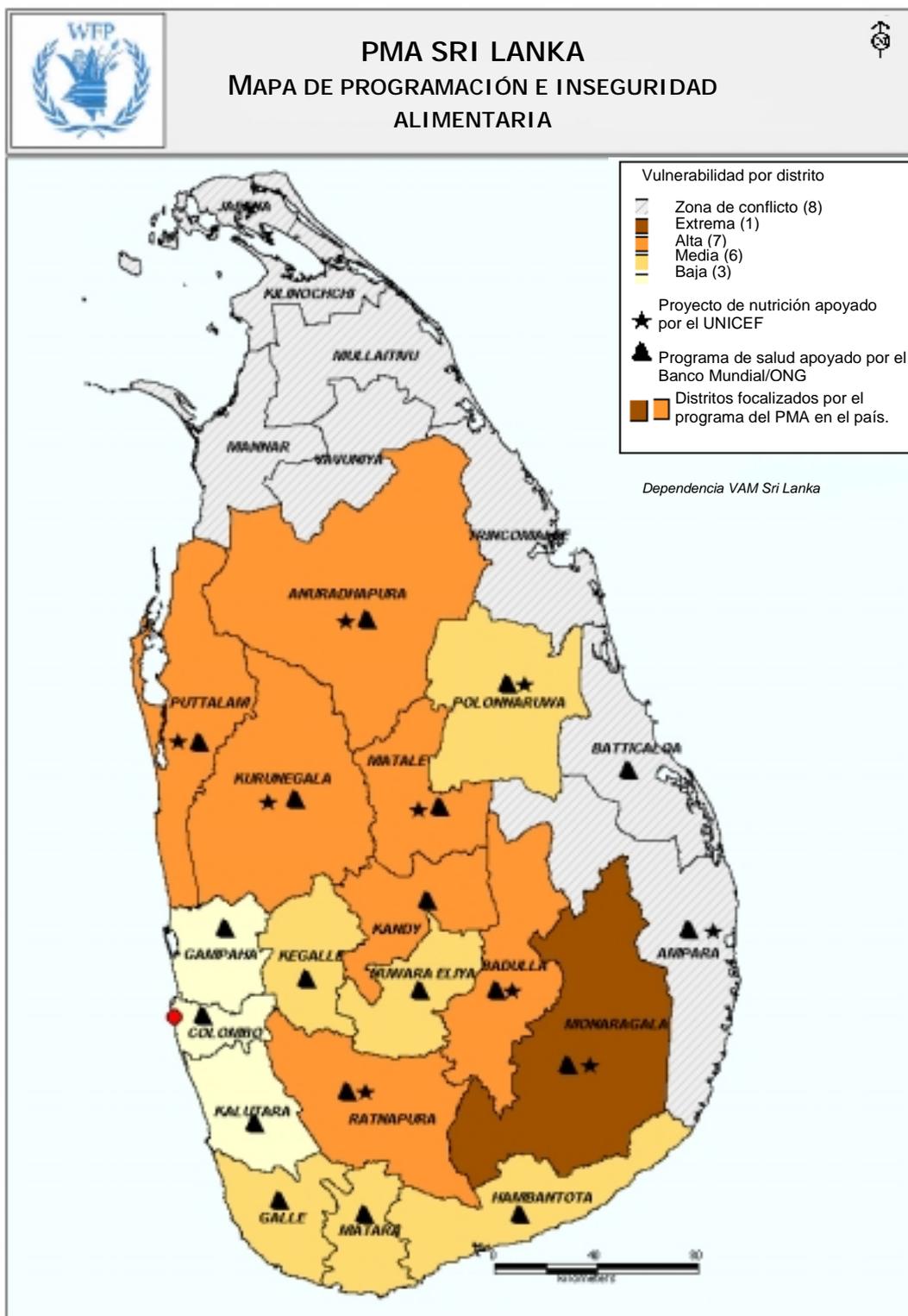


apartándolos de la ejecución de sus programas de desarrollo. Una disminución de la intensidad y un acercamiento hacia la paz podría exigir un ajuste provisional de las prioridades del programa.

79. Los cambios específicos propuestos en este PEP que deben seguirse muy de cerca son:
- la concentración en las zonas de mayor inseguridad alimentaria, con un apoyo completo del VAM;
 - el enfoque más participativo; y
 - la creación de nuevos lazos de asociación y el objetivo de promoción.
80. Es probable que si al principio se da una concentración en los distritos y departamentos con mayor inseguridad alimentaria, se reduzca la capacidad de ejecución y absorción de actividades de ayuda alimentaria eficaces. Podría facilitarse dicha situación forjando nuevos lazos de asociación con otros organismos de ayuda y ONG, y concediendo mayor importancia a la participación de la comunidad. No obstante, establecer lazos de asociación eficaces es un proceso que lleva tiempo, y la programación orientada a la comunidad requerirá una formulación del programa más compleja y mayores exigencias de gestión. Los costos de aplicar plenamente el enfoque participativo y la creación de un sistema de seguimiento y evaluación orientado a los resultados probablemente exigirá mayores gastos. Por último, el logro del objetivo de promoción dependerá de la aceptación del Gobierno de las iniciativas a las que el PMA presta apoyo como piloto para otras intervenciones de ayuda alimentaria, y de la definición de indicadores de actuación apropiados que demuestren el éxito de las intervenciones del modelo.
81. De continuar el crecimiento económico de Sri Lanka en el mismo nivel que los alcanzados en los últimos 10 años, y si el Gobierno logra realizar su política de reestructuración de la economía rural, dando nuevas oportunidades de empleo en los sectores no agrícolas y mejorando sus estrategias para la prestación de sistemas de bienestar social, tal como está estipulado en el Marco para la reducción de la pobreza en Sri Lanka, entonces no se necesitará la asistencia continua del PMA al desarrollo después de 2006.



ANEXO I



Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, por parte del Programa Mundial de Alimentos (PMA), juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites



ANEXO II

ASISTENCIA PRESTADA POR EL PMA A SRI LANKA DE 1968 A 2000

Tipo de asistencia	Valor* (en millones de dólares EE UU)	%
Proyectos de desarrollo		
Desarrollo de la agricultura	35,0	
Infraestructura para la comunidad rural	15,1	
Asentamiento rural	47,6	
Silvicultura	0,2	
Vivienda	0,9	
Desarrollo cultural	6,2	
Educación nutricional	0,6	
Avicultura	1,6	
Total parcial	107,2	60
Operaciones de urgencia		
Asistencia alimentaria para las víctimas de sequía e inundaciones	23,1	
Asistencia alimentaria para las víctimas de la catástrofe en la presa de Kantale	2,5	
Asistencia alimentaria para las familias desplazadas por el conflicto civil	3,6	
Reasentamiento de las familias desplazadas por disturbios étnicos	2,7	
Asistencia para las personas desplazadas en el país (PDI)	31,9	
Total parcial	63,8	35
Proyectos de acción rápida		
Programa para los trabajadores rurales en zonas afectadas por sequías	8,1	
Total parcial	8,1	5
Total de asistencia	179,1	

*El valor se refiere a los proyectos del PMA aprobados hasta el 31 de diciembre de 1999.



PROYECTOS EN CURSO	
--------------------	--

Proyecto SRI 4521.01 — “Rehabilitación comunitaria de pequeños sistemas de riego en Sri Lanka” (del 1° enero de 2000 al 31 de diciembre de 2002)	6,7
Proyecto SRI 6107 — “Asistencia a colonos en el proyecto de Uda Walawe” (del 1° de junio de 2000 al 31 de diciembre de 2002)	1,0
OPSR 6152 — “Asistencia de socorro y recuperación a personas de Sri Lanka desplazadas en el interior del país” (del 1° de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2001)	13,0
Total	20,7



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

BasD	Banco Asiático de Desarrollo
DSA	Departamento de Servicios Agrarios
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMAM/PPS	Fondo para el Medio Ambiente Mundial /Programa de pequeñas subvenciones
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GNP	Producto nacional bruto
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
NCW	Comité Nacional de la Mujer
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PBIDA	País de bajos ingresos y con déficit de alimentos
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PIB	Producto interno bruto
PNB	Producto nacional bruto
PNIP	Programa participativo para la mejora de la nutrición
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

