

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 19 - 22 de octubre de 1998

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

Tema 6 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/98/6/3
11 septiembre 1998
ORIGINAL: FRANCÉS

PERFIL DE LA ESTRATEGIA EN EL PAÍS—BENIN

RESUMEN

Clasificado entre los países menos adelantados (MA), de bajos ingresos y con déficit de alimentos, Benin ocupaba en 1997 el puesto 146 con arreglo al índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD, con un producto nacional bruto (PNB) per cápita en torno a los 350 dólares y un índice de mortalidad infantil (niños menores de cinco años) del 87 por mil en 1994.

La estrategia que se propone en el presente documento consiste en reorientar la asistencia del PMA hacia zonas y grupos de población prioritarios en razón de su pobreza o su vulnerabilidad nutricional. El eje del programa no será la creación de infraestructura, sino el desarrollo humano, y la ayuda alimentaria contribuirá directamente a aumentar el bienestar de las poblaciones seleccionadas, en particular los niños, las mujeres del medio rural y los grupos que han resultado marginados por efecto del éxodo hacia las zonas urbanas. La formulación de los proyectos se realizará aplicando un enfoque participativo y las comunidades interesadas deberán participar activamente en su ejecución.

En adelante, la gestión de la asistencia del PMA a Benin no dependerá exclusivamente de los servicios del Estado, sino que contará también con la participación de organizaciones no gubernamentales, cuyas intervenciones en las comunidades beneficiarias propiciarán la utilización óptima de la ayuda alimentaria como instrumento de desarrollo. El PMA adoptará también las medidas oportunas para coordinar su ayuda con la proveniente de donantes bilaterales y multilaterales. El futuro programa en el país del PMA en Benin se integrará en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), que en el momento de redactar el presente documento estaba empezando a ser operativo.

Todos los asociados que participen en la ejecución de este programa deberán desplegar un esfuerzo especial en lo que concierne a la administración de los alimentos, el logro de una mayor eficacia en materia de logística y el sistema de seguimiento y presentación de informes.

En este contexto, el volumen total de los recursos previstos podría oscilar entre un mínimo de 2 500 y un máximo de 5 000 toneladas anuales, con un costo operacional de entre 500 y 600 dólares por tonelada.

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

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

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

Director regional:	M. Zejjari	tel.: 066513-2201
Coordinadora de programas:	Sra. F. Nabulsi	tel.: 066513-2385

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 066513-2641).



INTRODUCCIÓN

Aspectos geográficos

1. La República de Benin tiene una extensión de 112 622 kilómetros cuadrados. Se extiende de norte a sur a lo largo de un eje que discurre entre el Níger, Nigeria, Burkina Faso y Togo y limita por el sur con el Océano Atlántico. La distancia máxima de norte a sur es de unos 670 kilómetros, mientras que la distancia de oeste a este varía entre 320 km en el norte y 120 kilómetros en el sur. El país se divide en una zona climática subecuatorial al sur y otra subtropical al norte, está sometido, en su mayor parte, a la influencia de condiciones tropicales (denominada “la variante de Benin”) y recibe precipitaciones menos abundantes que otras regiones situadas en la misma latitud. La estación seca se extiende de noviembre a principios de abril y la estación lluviosa discurre entre finales de abril y octubre. La zona costera se caracteriza por la existencia de una prolongada estación seca que va de noviembre a finales de marzo, una estación seca de abril a julio y una corta estación entre agosto y octubre en la que la sequía alterna con las lluvias.

RESEÑA HISTÓRICA

2. El país, independiente desde 1960, primero con el nombre de Dahomey y luego con el de Benin desde 1975, conoció un período de inestabilidad política hasta 1972, año en que tomaron el poder las fuerzas militares de orientación marxista. Entre 1972 y 1989 se sucedieron los intentos de adaptar la sociedad y la economía beninenses al marxismo-leninismo, sin otro resultado que el empobrecimiento del país. En 1990, una conferencia nacional puso fin al régimen militar de forma pacífica y organizó la transición hacia la democracia. En 1996, se celebraron ordenadamente nuevas elecciones presidenciales.

La población

3. La población de Benin se estimaba en 1997 en 5 800 000 habitantes, con una gran concentración demográfica en el sur del país. La capital, Cotonou, tiene más de 550 000 habitantes, mientras que Porto Novo y Abomey cuentan con 300 000 y 90 000 almas, respectivamente. Según el PNUD, la tasa de crecimiento demográfico, del 2,5 por ciento durante el período 1960/1994, aumentará al 2,8 por ciento durante los años 1994/2020, fecha en la que la población total será de 10 millones y Cotonou tendrá tres millones de habitantes.

El contexto macroeconómico

4. Benin figura entre los países menos adelantados y entre los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos y en 1997 ocupó el puesto 146 según el índice de desarrollo humano del PNUD. En 1994 (último año para el que existen datos), el PNB se aproximaba a los 2 000 millones de dólares, o 350 dólares per cápita, y el crecimiento económico era ligeramente negativo (entre -0,3 por ciento y -0,4 por ciento al año) en relación con el crecimiento demográfico. Según el Instituto Nacional de Estadística y Análisis Económico (INEAE), el umbral de pobreza se sitúa en 94 dólares en las zonas rurales y en 240 dólares en los núcleos urbanos. Desde 1989 se está aplicando un programa de ajuste estructural,



que actualmente se encuentra en su tercera fase, que abarca el período 1996–1998. Este programa tiene como finalidad la reducción de los gastos del Estado y el saneamiento de las cuentas públicas. Actualmente, Benin está inmerso en un intenso programa de desarrollo del sector privado que cuenta con un apoyo decidido de los donantes, cuyas aportaciones se cifran, desde 1992, entre 280 y 300 millones de dólares anuales. Los ejes principales del programa son la infraestructura, la salud y la educación. El ritmo de crecimiento del producto interno bruto (PIB), bastante lento hasta 1994, parece haberse acelerado hasta casi el dos por ciento, cifra que sigue siendo inferior a la tasa de crecimiento demográfico, en un país en el que los niños de menos de 14 años representan más de la mitad de la población total.

Los recursos nacionales

5. La agricultura, que aporta más de un tercio del PIB, es la principal actividad económica. Los productos más importantes son los cultivos alimentarios, tales como el ñame, la mandioca, el maíz, el mijo y el sorgo. El algodón bruto, el maní con cáscara, la palma de aceite y el tabaco constituyen los principales cultivos comerciales. El algodón es el principal producto de exportación de Benin. A pesar de que tiene una fachada marítima, la pesca marina sólo ocupa a un pequeño segmento de la población y el volumen total de las capturas es reducido. También la explotación forestal es limitada. El petróleo se explota desde 1982, pero la producción y la explotación se han estancado en un nivel reducido durante los últimos años. La industria supone el 15 por ciento del PIB y se basa esencialmente en la transformación de materias primas locales. El desarrollo económico del país está dificultado por la falta de inversiones, una infraestructura insuficiente y la limitación de los mercados. La mayor parte de la actividad económica de la población se concentra en el sector informal (o no declarado), que en Benin y en los países circundantes es complejo y estructurado y proporciona ingresos y empleo a la mayor parte de la población activa que no se dedica a la agricultura. Las actividades de este sector informal no se registran en las estadísticas.

LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA, LA POBREZA Y EL HAMBRE

La inseguridad alimentaria a escala nacional

6. Los datos estadísticos disponibles acerca de Benin no siempre están actualizados y no son totalmente fiables. Está todavía por hacer el mapa de la pobreza, las estadísticas agrícolas son excesivamente generales y resulta difícil disponer de encuestas nutricionales significativas en el plano local. Basándose en datos empíricos, se puede afirmar que aunque Benin sea en general autosuficiente desde el punto de vista alimentario, la autosuficiencia es frágil y existen al respecto desequilibrios entre regiones y comunidades. Por otra parte, no está claro tampoco que la producción nacional pueda aumentar a un ritmo más rápido, o igual, que el crecimiento demográfico. Muchas de las bolsas de inseguridad alimentaria existentes tienen su origen en las deficientes técnicas agrícolas, en los problemas de producción y comercialización de los excedentes locales y en la pobreza. El índice nacional de producción de alimentos pasó de la base 100 en 1981 a 119 en 1993 (última estadística disponible). De acuerdo con el índice de desarrollo humano del PNUD, en 1992 la disponibilidad de energía por habitante era de 2 532 kilocalorías diarias, cifra ligeramente superior a la establecida por la FAO, de 2 400 kilocalorías diarias.



7. La misma institución fija el umbral por debajo del cual una persona se encuentra en situación de insuficiencia alimentaria en 65 dólares en las zonas rurales y 110 dólares en los núcleos urbanos. El INEAE estima que casi el 34 por ciento de la población del país se encuentra por debajo de ese umbral. El índice global de seguridad alimentaria familiar de la FAO asciende a 83,1 para el período 1993–1995, lo que sitúa a Benin en el tercio superior de los países de la región.
8. En 1996, la agricultura suponía el 35 por ciento del PIB y ocupaba al 65 por ciento de la población. En los cinco últimos años sobre los que existen datos, la producción nacional de alimentos por habitante muestra una estabilidad de la producción cerealera, una progresión constante de la producción de tubérculos (de menos valor nutritivo) y una estabilidad de las leguminosas. Las desfavorables condiciones naturales, el bajo nivel tecnológico de los productores, la escasez y el precio de los insumos y la falta de regulación del agua obstaculizan el crecimiento de la producción agrícola. Desde el punto de vista estructural, las perspectivas de conseguir avances sustanciales en el sector agrícola resultan limitadas por la inexistencia de una normativa que regule la tenencia de la tierra, la falta de créditos a los pequeños productores y el aislamiento de algunas zonas.
9. Es difícil evaluar el nivel de autosuficiencia alimentaria del país debido a la gran permeabilidad de sus fronteras y de las de los países vecinos, que favorece un intenso intercambio de mercancías y productos agrícolas en ambos sentidos. Esta situación supone que cualquier problema estructural o coyuntural que afecte a la producción agrícola y al mercado de alimentos en esos países repercute automáticamente en Benin. En 1997, Benin importó oficialmente, a través de sus puertos atlánticos, 128 000 toneladas de cereales (dos tercios eran arroz, un tercio trigo y un tercio harinas) pero una parte sustancial de ese volumen, imposible de cuantificar, se reexportó a los países vecinos. Las importaciones de alimentos representan en valor, el 18 por ciento del total de las importaciones comerciales del país.

Análisis geográfico

10. Las zonas más deficitarias desde el punto de vista de la producción agrícola son la parte occidental del departamento de Atacora, el nordeste de Borgou y el norte de Zou (véanse los mapas en el Anexo), regiones con unas condiciones climáticas y edafológicas desfavorables. En la zona meridional del país, aunque es más fértil, hay una carencia de tierra cultivable en relación con la población, dado que la densidad demográfica es mucho mayor que en la mitad septentrional. En los tres departamentos del sur (los más poblados del país), la superficie de tierras disponible oscila entre 0,25 y 0,50 hectáreas por familia.
11. En las zonas en las que hay una mayor disponibilidad de tierras, la producción se ve dificultada por diversos obstáculos como la irregularidad de las precipitaciones (que afecta a las dos terceras partes del país), la asignación casi total de los insumos al cultivo del algodón (que ocupa el centro y el norte del departamento de Borgou, el norte del departamento de Zou y el este de Atacora) y la concentración de las actividades de extensión agraria y organización del crédito y de la comercialización en esas mismas regiones. La diversificación de los hábitos de consumo explica también las disparidades regionales: en el sur y en el centro-sur, las preferencias de los consumidores se centran en el maíz, que se complementa con la mandioca y el ñame. En cambio, en la región del centro-norte, la mandioca y el ñame desplazan al maíz. En el norte, el alimento básico es el ñame, que se complementa con la mandioca, el mijo y el sorgo. En las zonas de producción algodonera intensiva, la producción alimentaria está especialmente descuidada, y los ingresos monetarios que reporta el algodón no benefician a las familias más pobres.



Orientación de la asistencia alimentaria

12. La situación intermedia en la que se encuentra Benin exige orientar la ayuda alimentaria sobre la base de criterios económicos y sociales. La estrategia que se propone en el presente documento consiste en aplicar un doble criterio para seleccionar los grupos beneficiarios:
 - a) **criterio nutricional:** grupos de población en los que el consumo per cápita sea muy inferior a 2 400 kilocalorías diarias, y
 - b) **criterio basado en los ingresos:** grupos de población pobres en el sentido establecido por la Dirección de la agricultura y la nutrición aplicada (DANA), que dedican a la alimentación más del 70 por ciento de su renta total.
13. Las zonas geográficas que se seleccionarían de aplicarse estos criterios serían las siguientes: a) las zonas donde se practica la agricultura de subsistencia y no existen cultivos comerciales ni ingresos no agrícolas; y b) las zonas periurbanas de las ciudades de Cotonou, Porto Novo y Abomey, en las que existe un gran número de familias que viven por debajo del umbral de pobreza.
14. Sociológicamente, estos grupos están formados por:
 - a) los pequeños agricultores y sus familias cuya producción no cubre las necesidades (oeste de Atacora, nordeste de Borgou, norte de Zou y algunas subprefecturas de Ouémé y Mono);
 - b) los niños de esas comunidades cuya escolarización ha quedado interrumpida, con carácter definitivo o temporal, como consecuencia de la pobreza de la familia (las mismas zonas que en el apartado anterior);
 - c) las mujeres de las zonas rurales más pobres, que se dedican a la agricultura en pequeña escala (oeste de Atacora, norte de Zou, nordeste de Borgou y algunas subprefecturas de Ouémé y Borgou);
 - d) los recién nacidos y los niños menores de cinco años que sufren carencias nutricionales;
 - e) los habitantes de los cinturones periurbanos de las grandes ciudades, en su mayor parte antiguos campesinos emigrados hacia los núcleos urbanos.
15. Entre los pobres, es necesario dedicar especial atención a las mujeres, que tienen menos acceso a las ventajas del crecimiento económico en razón de su bajo nivel de instrucción y de la discriminación tradicional y estructural. Son muy reducidas las fuentes de ingresos independientes a las que pueden acceder las mujeres, que por lo general sólo encuentran empleo en los sectores peor remunerados, como la agricultura de subsistencia y el microcomercio. Ven limitado el acceso a la tierra por la costumbre, las leyes de tenencia de la tierra y diversos obstáculos de naturaleza estructural. El número de familias encabezadas por una mujer es elevado, el 23 por ciento en las zonas urbanas y el 14 por ciento en el medio rural.
16. Estas mujeres cabeza de familia son las viudas, las madres solteras y las esposas cuyos maridos han marchado del hogar para buscar trabajo en países vecinos.



PRIORIDADES Y POLÍTICAS DEL GOBIERNO EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

17. A pesar de sus resultados alentadores, el programa de reformas económicas iniciado en los comienzos de los años noventa no ha tenido hasta la fecha efectos decisivos sobre la precariedad de las condiciones de vida de una gran parte de la población, que se encuentra marginada del proceso de desarrollo. Para remediar esta situación, el Gobierno ha situado la lucha contra la pobreza y la creación de empleos productivos en el marco de un desarrollo humano sostenible, como un objetivo fundamental de la misma importancia que las metas de lograr un crecimiento sostenido y la reducción de los desequilibrios financieros.

La seguridad alimentaria

18. El Gobierno no siempre ha adoptado una estrategia explícita con respecto a la seguridad alimentaria y en ocasiones se han confundido los conceptos de “seguridad alimentaria” y “ayuda alimentaria”. Sin embargo, se está registrando una evolución conceptual, gracias a la labor preparatoria de puesta en marcha del UNDAF y a la realización, recientemente, de la evaluación común en el país por el Gobierno y los organismos de las Naciones Unidas.
19. En este contexto, la política del Gobierno en el terreno de la seguridad alimentaria se orienta a satisfacer las necesidades básicas de la población mediante el incremento de la producción agrícola y la lucha contra la pobreza. Esta estrategia dual implica entre otras cosas:
- la diversificación de la producción agrícola;
 - la enseñanza del 40-50 por ciento de los niños de edad escolar, principalmente las niñas que no frecuentan la escuela;
 - la integración de la mujer en el proceso de desarrollo;
 - el desarrollo de los servicios sociales básicos;
 - la restauración del medio ambiente.

Además, esta estrategia exige un esfuerzo inversor importante en múltiples sectores, incluso en algunos que son poco o nada rentables.

Evaluación de la ayuda alimentaria

20. En el período comprendido entre 1988 y 1997, Benin recibió del PMA un total de 72 267 toneladas de ayuda alimentaria, lo que equivale a una media de 7 226 toneladas anuales. En el mismo período, la ayuda alimentaria procedente de otras fuentes distintas del PMA ascendió en total a 113 399 toneladas, es decir, 11 340 toneladas anuales en promedio. La ayuda del PMA representó el 64 por ciento de la ayuda total, con variaciones importantes de un año a otro, en función de los índices de realización de los proyectos. El hecho de que el país no sea propenso a sufrir grandes catástrofes ha hecho que la ayuda alimentaria de urgencia que se proporciona para hacer frente a las catástrofes naturales haya sido modesta.
21. Las dificultades económicas mundiales y el aumento de la demanda, como consecuencia de las múltiples situaciones de conflicto registradas en África y en otras partes del mundo, han determinado que los principales donantes de fondos hayan reorientado la ayuda alimentaria hacia zonas en las que las crisis humanitarias son más agudas. Sólo el PMA canaliza hacia Benin la ayuda alimentaria en forma de “proyectos”, y únicamente un



donante bilateral aporta todavía ayuda regular en forma de “programas”, con la distribución de entre 3 000 y 5 000 toneladas anuales. Esta ayuda bilateral se destina en su casi totalidad a las dos ciudades principales del país.

22. Uno de los problemas planteados con respecto a la ayuda alimentaria es que no está integrada todavía en una política global, sino que a menudo se gestiona a corto plazo, en función de las necesidades y de las disponibilidades de los donantes.

Función que debe desempeñar la ayuda alimentaria en el futuro

23. La autosuficiencia alimentaria del país es todavía frágil y el crecimiento demográfico o determinados factores coyunturales podrían ponerla en peligro. Además, la escasa capacidad adquisitiva de las personas más pobres no les permite comprar alimentos en el mercado. En estas circunstancias, la ayuda alimentaria puede complementar otras formas de asistencia al desarrollo y los esfuerzos desplegados por las comunidades locales. En cambio, los programas basados solamente en la ayuda alimentaria, sin ninguna otra aportación humana, técnica, financiera, etc., tendrían pocas posibilidades de conseguir resultados significativos y sostenibles.
24. La tendencia de los últimos años parece indicar que lejos de aumentar, la ayuda no alimentaria a los países en desarrollo, como Benin, disminuirá. Este tipo de ayuda está cada vez más sujeto a condiciones estrictas de rentabilidad y se orientará hacia aquellos grupos específicos que más puedan beneficiarse de ella. Por ello, muy raramente se canalizará hacia las comunidades más pobres de las zonas más desfavorecidas, que no cuentan con la capacidad de inversión y los conocimientos técnicos necesarios para rentabilizarla.
25. Al no estar sometida a este tipo de limitaciones, la ayuda alimentaria será mucho más adecuada para programas de baja rentabilidad que dan fruto a más largo plazo, es decir, se canalizará a las comunidades más concienciadas del valor de los alimentos. Con toda probabilidad, la ayuda monetaria y técnica se dirigirá más bien hacia las zonas costeras, a las zonas algodoneras y las regiones de fácil acceso, mientras que la ayuda alimentaria se centrará en las zonas marginales y en ese 34 por ciento de la población económica y nutricionalmente vulnerable a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR EL PMA HASTA LA FECHA

26. Desde 1964, año en que comenzó la ayuda del PMA a Benin, el Programa ha aportado alrededor de 125 000 toneladas por un valor estimado de 78 millones de dólares. El 78 por ciento de esos productos se han destinado al desarrollo y el 22 por ciento a la ayuda de urgencia (para refugiados, inundaciones locales o sequías).
27. Entre 1964 y 1990, el PMA favoreció especialmente los proyectos de desarrollo de fines múltiples orientados a la formación, la reforestación y las infraestructuras comunitarias en el conjunto del territorio, y posteriormente reorientó la ayuda hacia las zonas más desfavorecidas. El enfoque polivalente permitía una cierta flexibilidad en la selección, la determinación de las actividades y la gestión, pero la tendencia al despilfarro de los esfuerzos, la ausencia de prioridades, las rivalidades entre los distintos ministerios implicados y una cierta confusión de las responsabilidades ponía en entredicho esas ventajas.



28. El programa actual comprende un componente de alimentación escolar y un componente de desarrollo rural y seguridad alimentaria.

Proyecto Benin 5208—Comedores escolares y asistencia al sector de la enseñanza

29. Este proyecto se inició en marzo de 1994 e inicialmente tenía una duración de cuatro años, pero luego se prorrogó hasta finales del año académico 1998/1999, sin que se aumentara la asignación de recursos. Su finalidad es fomentar la matriculación y alentar la asistencia de los alumnos, con especial atención a las niñas. En el marco de este proyecto, el PMA apoya también un programa de implantación de residencias/internados en los departamentos para favorecer la escolarización de las niñas. Un comité de selección tripartito (Gobierno/PMA/comunidades locales) revisa todos los años la lista de escuelas participantes basándose en la participación de los padres, la consecución de los objetivos, la duración de la ayuda del PMA y la calidad de la gestión de la ayuda por los beneficiarios. Este proceso permite orientar la intervención a las zonas más desfavorecidas.
30. El proyecto, que favorece en promedio a 55 000 beneficiarios por año, fue evaluado en 1997 y la misión de evaluación recomendó su ampliación, aconsejando el fortalecimiento del procedimiento de selección de los beneficiarios, una mayor participación de los padres en el funcionamiento de los comedores y la distribución de raciones sin cocinar a las niñas de enseñanza primaria para estimular su asistencia. La posibilidad de que el Gobierno se haga cargo de los comedores escolares a medio plazo no parece un hipótesis realista.

Proyecto Benin 5215—Desarrollo rural con fines múltiples en apoyo de la seguridad alimentaria

31. Este proyecto se inició en junio de 1994 para un período de ejecución de cuatro años, pero se prorrogará hasta diciembre de 1999. Su finalidad es mejorar las condiciones de vida de las poblaciones desfavorecidas mediante programas que permitan conseguir una mayor eficacia de la mano de obra en los núcleos rurales, aumentar la producción de cultivos alimentarios, proteger el patrimonio natural y promover la creación de infraestructuras rurales. El 46 por ciento de los recursos del proyecto se destina a apoyar a las asociaciones, el 20 por ciento al desarrollo y rehabilitación de las infraestructuras rurales, el 30 por ciento al desarrollo forestal y al medio ambiente, y el cuatro por ciento a la creación de bancos de cereales en los departamentos de Atacora y Borgou.
32. Salvo por lo que respecta al componente de bancos de cereales, el proyecto no se centra en una región determinada, sino que se destina al conjunto del territorio. De hecho, el componente de bancos de cereales no pudo comenzar hasta 1997 con el apoyo del Servicio de voluntarios neerlandeses. Se han alcanzado o superado los objetivos fijados en la esfera del mantenimiento y apertura de caminos rurales, pero no los de construcción de pozos y cisternas. Las condiciones climáticas obligan a reparar los caminos una vez concluida la estación de lluvias y existen dudas sobre la sostenibilidad de las realizaciones. En lo que concierne al apoyo a las asociaciones comunitarias que intentan mejorar sus ingresos y condiciones de vida mediante actividades de transformación y comercialización de los productos agrícolas, se han superado los objetivos iniciales, puesto que más de 26 000 personas se han beneficiado ya de esta asistencia. La mejora en la selección de los beneficiarios ha permitido incrementar la proporción de los grupos de mujeres en el conjunto del proyecto.



Elementos positivos y deficiencias del programa en curso

33. En ocasiones, algunas dificultades comunes a todos los proyectos del PMA en Benin han obstaculizado el desarrollo de las actividades emprendidas, reduciendo sus repercusiones sobre el desarrollo económico y social del país:
- a) **Ausencia de estrategia.** Hasta 1997, las intervenciones con fines múltiples se ajustaban al conjunto de las prioridades nacionales en materia de desarrollo rural y enseñanza. Los criterios de selección de las actividades no se definían con rigor en todos los casos y la dispersión de los objetivos y de los recursos tendía a limitar el impacto de los diferentes subproyectos.
 - b) **Dispersión geográfica.** Los proyectos del PMA abarcaban una zona demasiado extensa del territorio y en ocasiones beneficiaban a zonas en mejor situación en detrimento de las más pobres. Esa dispersión comportaba también unos costos logísticos y de gestión desproporcionados en relación con los resultados conseguidos.
 - c) **Ausencia de criterios sociales en la orientación de la ayuda.** En algunas ocasiones, con independencia del proyecto de que se tratara, la selección de los grupos o comunidades beneficiarios no se ha efectuado aplicando procedimientos selectivos o se ha basado en criterios de oportunidad más que en la identificación rigurosa de las bolsas de pobreza o de malnutrición.
 - d) **Compromiso del Gobierno.** El Gobierno no siempre ha considerado la ayuda alimentaria como una cuestión prioritaria o estratégica y no ha estado en condiciones de aportar las inversiones necesarias para favorecer la ejecución de los proyectos y prestarles apoyo técnico. La participación de un número excesivamente elevado de administraciones u organismos a nivel nacional y local ha dificultado en ocasiones la marcha de los proyectos. Sin embargo, es preciso reconocer que, en términos generales, el Gobierno ha hecho honor a sus obligaciones en lo que respecta a la recepción, transporte interno, almacenamiento y distribución de los productos en las zonas beneficiarias.
 - e) **Apoyo técnico de contraparte e inversiones.** Sólo en muy contadas ocasiones se han destinado fondos presupuestarios del Estado con el fin de allegar los medios técnicos necesarios para las operaciones vinculadas al desarrollo rural o a la enseñanza. Esta falta de medios debía ser paliada mediante la monetización de los alimentos (arroz y trigo) suministrados por el PMA en los dos proyectos mencionados *supra*. Sin embargo, esta operación sólo tuvo un éxito limitado debido a la tardanza en la entrega de los productos, la existencia de un mercado demasiado limitado para los cereales importados y la complejidad técnica de este tipo de operaciones. Aunque la venta de los productos permitiera obtener fondos, la relación costo/beneficio de tales operaciones es en conjunto negativa.
 - f) **Seguimiento y evaluación.** La limitación de medios de la oficina del PMA en Benin no le permite poner en práctica un programa de seguimiento y evaluación constante y riguroso. Por ello, los organismos de contraparte del Gobierno han de hacerse cargo de este servicio, pero en la práctica tampoco han estado en condiciones de asumir plenamente sus obligaciones, por la falta de recursos humanos y financieros y por la inexistencia de una estrategia y una metodología adaptadas a las condiciones locales.
 - g) **Logística.** A pesar de las enormes distancias existentes en el eje norte-sur del país y de los problemas que pueden suponer en determinados momentos el estado de las carreteras, los enlaces ferroviarios y el envejecimiento de los camiones proporcionados por el PMA, el transporte y distribución de los alimentos se han llevado cabo siempre



de forma satisfactoria con un mínimo de pérdidas y un costo razonable en relación con la media regional.

ORIENTACIÓN DE LA AYUDA DEL PMA EN EL FUTURO

El marco general

34. El PMA dispone de una diversidad de opciones en Benin, que deben permanecer abiertas hasta que se elabore un programa en el país. No obstante, dicho programa deberá ajustarse a unas determinadas directrices.

Integración en el UNDAF

35. La iniciativa de armonización e integración de la actual asistencia de las Naciones Unidas en Benin está todavía en sus inicios. La primera versión del Análisis conjunto en el país, que debe culminar a finales de 1998, constituye un primer paso en esa dirección. El PMA tendrá en cuenta las conclusiones de dicho análisis y las incorporará al programa en el país.

Armonización de los ciclos de programación y ejecución

36. La Nota sobre la estrategia del país aprobada por el Consejo de Ministros el 8 de enero de 1997 es el marco en el que deben inscribirse las intervenciones del sistema de las Naciones Unidas durante el período 1997–2001. Las actividades que se incluyan en el futuro programa en el país abarcarán el período 1999–2001, con objeto de que el PNUD, el PMA y los demás organismos participantes puedan sincronizar sus ciclos de planificación y conseguir sinergias entre sus actividades respectivas.

Concentración geográfica

37. En el marco de su futuro programa en el país, el PMA centrará sus intervenciones en las zonas en que, según las estadísticas nacionales, haya un mayor porcentaje de población por debajo del umbral de pobreza. Se trata de Atacora, la parte nordeste de Borgou, el norte de Zou y, posiblemente, las zonas extremadamente pobres que circundan a las tres principales aglomeraciones del país. La selección de estas regiones deberá ser confirmada en el momento de preparar el programa en el país por una misión de análisis y cartografía de la vulnerabilidad.

Orientación de la ayuda en función de la situación social y atención a la mujer

38. No siempre resulta fácil conocer los problemas vinculados a la pobreza y la malnutrición en Benin, pues los datos disponibles pueden resultar incompletos u obsoletos. Sin embargo, es indudable que en las zonas más pobres la situación de las mujeres y las niñas es todavía más difícil que en aquellas en las que los ingresos se aproximan a la media del país. En las regiones rurales, el régimen desfavorable de tenencia de la tierra, la dificultad de acceso al crédito y el analfabetismo hacen que la mujer se encuentre especialmente desfavorecida. El futuro programa en el país deberá prever las modalidades de intervención del PMA respecto a los dos últimos puntos. En el marco de la preparación de dicho programa, el PMA podrá promover encuestas más detalladas sobre el nivel de educación de las mujeres y sobre sus aptitudes empresariales.



Intervenciones en los núcleos urbanos

39. Aunque, sin duda, el éxodo rural es inevitable, tanto en Benin como en otras partes, los proyectos de desarrollo rural en curso o previstos pueden retardarlo, ya que no suprimirlo. Decenas de millares de familias rurales se asentarán, pues, en las zonas periurbanas, en las que sufrirán los efectos del paro, los problemas de salud y los diversos azotes sociales que afectan automáticamente a las poblaciones desarraigadas. Antes de elaborar el programa en el país deberán llevarse a cabo estudios preliminares para evaluar si la ayuda alimentaria del PMA puede contribuir eficazmente a atenuar los efectos perjudiciales de esas migraciones internas.

Alimentos para el crecimiento

40. Durante el último decenio, el PMA ha centrado sus actividades en la educación y la infraestructura, pero no ha prestado la atención necesaria a los problemas nutricionales que afronta, sin duda, un país que como Benin figura entre los países MA. Aunque es cierto que el suministro medio de alimentos supera ligeramente el límite establecido por la FAO, todo hace pensar que una gran parte de la población—particularmente los niños y las mujeres—no alcanza esa media y padece déficit nutricionales que pueden afectar gravemente a su crecimiento y bienestar.

Sectores de intervención

41. Las zonas en las que el PMA debe concentrar sus actividades sufren una multiplicidad de problemas que la ayuda alimentaria por sí sola no puede resolver. Por consiguiente, el futuro programa deberá tratar de integrar intervenciones en los sectores en los que el PMA posee experiencia y ha conseguido resultados, adentrándose no obstante, con prudencia, en otros aspectos en los que las poblaciones vulnerables tienen mayor necesidad de una asistencia que los demás organismos de ayuda no pueden aportar. Las decisiones relativas a la intervención del PMA deberán basarse en el análisis de las ventajas comparativas de la ayuda alimentaria en el sector correspondiente.
42. **Enseñanza, formación y alfabetización.** El índice de escolarización de Benin sigue siendo todavía insuficiente, aunque es cierto que se han conseguido progresos indudables en esta materia. La tasa de neta de escolarización (para los niños de ambos géneros) ha pasado del 48 por ciento en 1992 al 56,01 por ciento en 1996. En ese mismo período, la tasa correspondiente a los niños aumentó del 60,6 por ciento al 68,4 por ciento y la de las niñas del 33,9 por ciento al 42,7 por ciento. En la actualidad, el PMA es el único donante que suministra asistencia directa a los niños a través de los comedores escolares. Los demás donantes de fondos actúan preferentemente en la mejora de las infraestructuras, la formación pedagógica y la adaptación de los programas de enseñanza. Basándose en la experiencia adquirida a lo largo de un gran número de años, el PMA podría proseguir la ayuda alimentaria a las escuelas, alentando a las comunidades locales y a las asociaciones de padres a participar más activamente en la gestión del comedor y de la escuela con miras a la retirada gradual del PMA. En los años venideros, el apoyo del PMA al sector de la enseñanza debería concentrarse en determinadas zonas geográficas, realizando la selección de las comunidades beneficiarias atendiendo a las tasas de escolarización y a su nivel de déficit alimentario. La formulación de nuevos proyectos seguirá realizándose en colaboración con la UNESCO y se podría buscar la participación de nuevos asociados, como las ONG, para el desarrollo, seguimiento y evaluación de los proyectos y para las tareas de formación en las comunidades próximas a la escuela. Además, el PMA y los donantes de fondos que intervienen en la construcción o rehabilitación de escuelas podrían



sincronizar sus intervenciones. Debería proseguir la colaboración iniciada con el Banco Mundial para las residencias destinadas a las niñas.

43. **Desarrollo rural.** Las necesidades de inversión en la producción de alimentos siguen siendo cuantiosas, tanto en la esfera de las infraestructuras productivas, como en las de la elaboración, los caminos y carreteras rurales, la protección del medio natural, la alfabetización y la organización de grupos de cooperadores, particularmente por lo que respecta a las mujeres. Sin embargo, sería necesario definir con mayor precisión la función que debe desempeñar la ayuda alimentaria en estos aspectos. Cuando se considere apropiado este tipo de asistencia, no debería ser siempre la forma principal -o única— de intervención, sino complementarse con otras formas de ayuda, como la formación técnica, el crédito, el suministro de insumos, la reparación o construcción de infraestructuras y otras actividades financiadas mediante ayuda financiera o en especie. En la medida de las posibilidades, se podría tratar de alcanzar una complementariedad con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en la esfera del crédito y con la FAO en su programa de seguridad alimentaria.
44. **Nutrición de grupos vulnerables.** La nutrición de los niños y los grupos vulnerables es un complemento de la nutrición en las escuelas y puede desempeñar un papel importante en las zonas donde la pobreza tiene gran incidencia. Los programas de alimentación selectiva exigen disponer, sin embargo, de un personal motivado y competente que en muchos casos no puede provenir únicamente de los servicios gubernamentales. En el marco del UNDAF, la colaboración entre el PM el UNICEF y la OMS podría facilitar la identificación de las necesidades, la definición de las estrategias y la distribución de las responsabilidades y las inversiones, en tanto que las ONG nacionales o internacionales y las agrupaciones de mujeres asegurarían la puesta en práctica de programas y apoyarían las iniciativas de movilización de las comunidades interesadas. En este aspecto, sería conveniente que el PMA limitara su intervención a una zona geográfica restringida, seleccionada cuidadosamente sobre la base de encuestas nutricionales y socioeconómicas y en función de la disponibilidad de los asociados.
45. **Proyectos en los núcleos urbanos.** Teniendo en cuenta que tiende a aumentar el sector de la población que vive en la pobreza en la periferia de las ciudades, se podrían llevar a cabo numerosas intervenciones útiles pero no rentables a corto plazo en los ámbitos de la limpieza y la higiene, la protección de la juventud, la ayuda a los enfermos, la ayuda directa a los hogares que sufren mayor penuria, la promoción de la mujer, la lucha contra los azotes sociales, etc. Estas intervenciones en un medio inestable no están exentas de riesgo y ello hace dudar a muchos donantes de fondos de la conveniencia de participar en ellas. El PMA podría estudiar las posibilidades de iniciar un proyecto experimental en pequeña escala, apoyado por instituciones especializadas de las Naciones Unidas, como el FNUAP, el UNICEF, la OMS y ONG locales u organismos de voluntarios.

Consecuencias

46. Las estructuras tradicionales de distribución de la ayuda alimentaria y de ejecución de los proyectos, basadas en una estrategia orientada más a la logística que al desarrollo, deberán ser objeto de un replanteamiento en coordinación con el Gobierno, las comunidades locales, los donantes de fondos y las ONG interesadas. En la formulación de los proyectos deberá aplicarse un enfoque participativo, que exige una labor de investigación preliminar que el escaso personal con el que cuenta el PMA en Benin no podría realizar por sí solo. El programa en el país deberá incluir un presupuesto suficiente para financiar misiones de examen previo que permitan conocer los deseos de la población. Durante la fase de



ejecución, el organismo responsable deberá ser capaz de funcionar con un mínimo de complicaciones burocráticas, garantizando al mismo tiempo una buena gestión y manteniendo un diálogo con los donantes. Los organismos tripartitos constituidos por el Gobierno, el PMAONG que se han implantado en algunos países de la región con la denominación de “Comités de ayuda alimentaria” podrían servir como modelo, aunque estas estructuras se concentren actualmente en la ayuda de urgencia y en la rehabilitación.

La ayuda de urgencia

47. Normalmente, Benin no está expuesta a catástrofes naturales de gran envergadura. La parte septentrional del país sufre regularmente períodos de escasez de precipitaciones en zonas determinadas y el desbordamiento intermitente de los ríos Mono y Ouémé provoca inundaciones locales. El impacto de estas perturbaciones en la producción de alimentos a escala nacional es limitado y no justifica en principio el recurso a la ayuda externa.
48. Los riesgos humanitarios que pueden afectar a Benin podrían proceder de conflictos políticos graves en uno o varios de los países vecinos. El agravamiento o la extensión de estos conflictos podría inducir a núcleos numerosos de población a buscar refugio temporal en territorio beninés. El PMA y los restantes organismos de las Naciones Unidas, así como los donantes de fondos y las ONG, son conscientes de esos riesgos y periódicamente actualizan sus planes para intervenciones de socorro.

El nivel de recursos

49. A corto y medio plazo, el programa de alimentación escolar, reorientado de acuerdo con nuevos parámetros geográficos y sociales, seguirá siendo la actividad principal del PMA en Benin. Según la composición de la cesta de alimentos, las distancias en el interior del país y el costo de los fletes, el volumen de productos entregado en el marco de este proyecto podría oscilar entre 2 500 y 3 000 toneladas anuales, con un costo operacional de 500 a 600 dólares por tonelada, es decir, un costo medio aproximado de 1 500 000 dólares anuales. Los costos de logística interna serían muy inferiores en el caso de los programas ejecutados en zonas cercanas a la costa.
50. En función de las estrategias a las que se dé prioridad en el programa en el país, Benin podría absorber todavía 1 000 000 de dólares o 2 000 toneladas adicionales anuales para un segundo proyecto en las zonas aisladas. La clasificación de Benin entre los MA//PBIDA le sitúa entre los países prioritarios desde el punto de vista de la asistencia del PMA.

RIESGOS

51. Los riesgos inherentes a la ayuda alimentaria a Benin son bastante previsibles y ninguno de ellos parece constituir un obstáculo insuperable para la ejecución de las estrategias que se proponen en el presente documento.
52. **Limitaciones presupuestarias.** El Gobierno, sujeto a las exigencias del programa de ajuste estructural, no está en condiciones de financiar todas las mejoras que sería conveniente introducir en la gestión de la ayuda alimentaria y en el apoyo técnico a los proyectos sobre el terreno.
53. **Limitaciones burocráticas.** La administración nacional sufre los efectos de la lentitud administrativa tradicional que retrasa o complica la gestión de las diversas fases del proyecto, desde la recepción de los alimentos hasta su distribución final, pasando por el



transporte. Estos problemas restan eficacia a los proyectos pero no son un obstáculo insuperable para su ejecución.

54. **Dificultades en materia de logística.** Actualmente, el transporte de los alimentos se lleva a cabo mediante una flota de camiones entregada al Gobierno entre 1987 y 1992, cuya sustitución por países donantes no es segura. Los restantes gastos logísticos relacionados con la carga y descarga y el almacenamiento son relativamente estables y el PMA los subvenciona en un 50 por ciento. Sin duda, el envejecimiento de la flota de camiones y la reorientación geográfica de un gran número de actividades tendrá incidencia en esos costos.
55. **Ejecución de los proyectos.** Las estrategias que se proponen en el presente documento implican una mayor participación de organismos del sistema de las Naciones Unidas y de otros organismos ajenos a las mismas. La diversidad de los objetivos supondrá una mayor complejidad de la formulación y ejecución de las operaciones. La coordinación, el seguimiento y la evaluación deberán adaptarse a esta estrategia polivalente. Sin embargo, el principal riesgo estriba en la imposibilidad de encontrar los asociados indispensables para la puesta en práctica de un programa del país basado en un enfoque innovador y en el hecho de que el PMA continuara prestando asistencia con unos métodos ya caducos.

