

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Reanudación del segundo período de
sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 26 de mayo de 1997

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 2 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2R/97/2/Add.3

14 abril 1997
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE EVALUACIÓN SECTORIAL RELATIVA A LA ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES EN PAKISTÁN

**Proyectos Pakistán 4659, 2451 (Amp. 1),
4003 y 4377**

RESUMEN

Las regiones abarcadas por los proyectos (las regiones montañosas de la provincia fronteriza del noroeste, los territorios del nordeste y Baluchistán) son las zonas más necesitadas del país y sus poblaciones las más pobres. La misión se mostró satisfecha con los resultados positivos obtenidos con la asistencia prestada por el PMA a las iniciativas de repoblación forestal y ordenación de cuencas hidrográficas emprendidas en tierras estatales y privadas desde mediados de los años setenta. A comienzos del decenio de 1990, el Gobierno y la comunidad de donantes reconocieron que la única solución sostenible al problema de la protección de las zonas contra la erosión era el aumento de la participación de la población local. Los resultados de la misión corroboran este juicio y el papel destacado y catalizador del PMA. La misión también subraya que la participación de las comunidades en la protección de los recursos naturales no sólo es importante para la sostenibilidad ecológica de las regiones, sino que debe considerarse primordialmente como un medio para promover el desarrollo de la población rural, en particular de los segmentos más vulnerables y desfavorecidos, y estimularla a emprender nuevas iniciativas.

Las iniciativas de los proyectos todavía se hallan en una fase exploratoria y tardarán algún tiempo antes de mostrar todos los efectos de la participación de la población sobre la ordenación de las cuencas hidrográficas. Por tanto, la misión recomienda que el PMA siga prestando apoyo a este sector en Pakistán hasta que los comités para el desarrollo aldeano y las organizaciones de mujeres no estén bien establecidos. La participación de las mujeres en las actividades del proyecto comenzó sólo después de la introducción del concepto de actividades forestales sociales. Los logros del proyecto en este sector son importantes, aunque no espectaculares. A las mujeres se les consulta cada vez más con respecto a la elección de las nuevas especies arbóreas y en muchas aldeas se están creando comités de mujeres conjuntamente con los comités para el desarrollo aldeano. Se debe proseguir con el sistema de cupones para alimentos introducido por el PMA en 1995, en lugar de la distribución de productos alimentarios. Dicho sistema tiene una buena acogida entre los beneficiarios pues les ofrece una mejor elección de productos alimentarios, además de producir considerable beneficios para el Gobierno debido a los importantes ahorros en los costos de distribución.

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 contiene recomendaciones que se remiten 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 de la Oficina de Evaluación:	W. Kiene	tel.: 5228-2029
Oficial superior de evaluación:	J. Boisclair	tel.: 5228-2027

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 5228-2641).



ANTECEDENTES

1. Hace unos 25 años que el Programa Mundial de Alimentos (PMA) trabaja en Pakistán, concretamente en la provincia fronteriza del noroeste, la zona del nordeste y Baluchistán. Durante este tiempo, la población del país ha aumentado, pasando de casi 61 millones de habitantes (en 1970) a alrededor de 137 millones de habitantes a mediados de 1996. Además, hay aproximadamente un millón de refugiados afganos, lo que sitúa la población del país en 1996 en unos 138 millones de habitantes. El crecimiento demográfico actual es de alrededor de tres por ciento anual.
2. El crecimiento de la población ha dado lugar a un aumento de la presión sobre los recursos, en especial sobre los recursos de las tierras "comunes" y de las zonas forestales "estatales". Como consecuencia, el tamaño de las zonas forestales y las existencias en formación por hectárea se han reducido en términos generales. Asimismo, las tierras comunes han sufrido un deterioro en cuanto a árboles, matorrales, arbustos y pastos provechosos.
3. La eliminación de la cubierta vegetal de los bosques y las tierras comunes ha perjudicado la estabilidad y la capacidad de retención de agua del suelo. Algunas antiguas tierras forestales se han transformado en tierras de labranza. Muchos lugares son escarpados e inapropiados para este tipo de explotación sin la construcción de terrazas. Como consecuencia, la erosión se ha intensificado, poniendo en peligro dos grandes presas, a saber, los embalses de Tarbela y Mangla. Estas presas regulan el abastecimiento de agua que alimenta las redes de riego y son las fuentes principales de energía hidroeléctrica. El cuarenta por ciento de las cuencas hidrográficas que envían sus aguas a estas dos presas y a otros cursos de agua tributarios de los ríos Indo y Jhelum se encuentran en el país, dentro de la provincia fronteriza del noroeste, la zona del nordeste y las zonas septentrionales. Se trata de zonas alejadas, montañosas y de suelos finos, en las que la agricultura pastoral y la extracción de productos forestales constituyen las ocupaciones principales. Las tierras cultivables estaban limitadas a las llanuras y las vaguadas, pero las presiones de la población han obligado a muchas personas a cultivar las laderas escarpadas. Las mismas presiones han determinado la explotación excesiva de los bosques y las zonas de pastoreo, con la consecuente disminución de la capacidad de sustentación de animales domésticos de los pastizales y la reducción de la superficie y las existencias en formación de las tierras forestales.
4. En estas zonas de las cuencas de captación, los bosques no ocupan más del 20 por ciento de los 9,2 millones de hectáreas de tierra. Los pastizales degradados representan la mayor parte (62 por ciento), mientras que los matorrales, los pastizales no degradados y las tierras agrícolas de secano representan cada una el seis por ciento de dicha superficie. Los árboles contribuyen con alrededor del 30 por ciento a satisfacer la demanda de energía de Pakistán. La leña también representa el 90 por ciento aproximadamente de todo el consumo anual de madera (50 millones de metros cúbicos), mientras que los postes y la madera aserrada representan cada uno alrededor del cinco por ciento. Los bosques y los árboles proporcionan piensos y forraje a alrededor de 30 millones de cabezas de ganado, es decir, un cuarto del hato nacional.
5. Los objetivos de los proyectos de ordenación de cuencas hidrográficas del PMA en la provincia fronteriza del noroeste y la zona del nordeste han abarcado la protección de suelos; el control del agua mediante la construcción de diques de retención; el mejoramiento de las existencias de pastos, las hierbas y la biomasa leñosa; la ordenación



sostenible de dichos recursos; y el aumento de la salida de productos para contribuir a satisfacer la creciente demanda de tales bienes y de los servicios afines. En Baluchistán, el proyecto del PMA tiene como metas mejorar la infiltración de las aguas pluviales para elevar el nivel de las capas freáticas, restablecer algunos de los antiguos sistemas de riego subterráneo (*karezes*) y estabilizar las dunas.

FINALIDAD Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

6. En ocasiones anteriores se han evaluado varios proyectos de ordenación de cuencas hidrográficas del PMA en Pakistán. Las misiones llegaron a la conclusión de que dichos proyectos obtuvieron resultados satisfactorios, pues la cubierta forestal aumentó en las zonas de intervención del PMA, el interés de los donantes por prestar apoyo al sector creció y la renuencia inicial de los propietarios de tierra se trocó en entusiasmo. Sin embargo, las decisiones del Departamento Forestal relacionadas con la ordenación de las cuencas hidrográficas en las tierras estatales, y posteriormente en las grandes tierras de propiedad privada, se adoptaron con escasa participación de la población. El Departamento Forestal decidió cuáles especies plantar sin tener en cuenta las necesidades de la población. Incluso la ordenación de las tierras privadas repobladas fue una decisión de dicho Departamento. Con el tiempo, el Gobierno y la comunidad de donantes reconocieron que el desarrollo sostenible de las regiones montañosas de Pakistán no era viable sin la participación de la población (grandes y pequeños propietarios de tierras y campesinos sin tierras). A comienzos del decenio de 1990, el Gobierno de Pakistán cambió su estrategia en consecuencia.
7. Esta evaluación sectorial se propone aclarar en mayor medida el nuevo enfoque centrado en la población y el papel del PMA. Los resultados y conclusiones de la misión servirán de base para extraer enseñanzas aplicables a proyectos similares de este tipo. La misión estudió los efectos de la asistencia del PMA sobre la población y la situación de los recursos naturales en cuatro proyectos, ejecutados en Baluchistán, la zona del nordeste y la provincia fronteriza del noroeste, a saber: Pakistán 4659 -Rehabilitación del medio ambiente en el distrito de Malakand, provincia de la frontera del noroeste; Pakistán 2451 (Ampl. 1) - Asistencia para las cuencas hidrográficas de Tarbela y Mangla; Pakistán 4003 - Obras y trabajos para promover del desarrollo rural en el territorio del Nordeste; y Pakistán 4377 - Desarrollo rural en Baluchistán. Además, examinó las repercusiones de 25 años de apoyo del PMA sobre los recursos naturales de las zonas, y la nueva estrategia de distribución de alimentos adoptada a comienzos de 1995. La misión se centró en ocho cuestiones importantes:
 - a) el enfoque y la estrategia de ejecución;
 - b) el papel catalizador del PMA en el sector forestal;
 - c) las prestaciones y la selección de los beneficiarios de la asistencia del PMA;
 - d) el enfoque participativo;
 - e) los efectos sobre los recursos naturales;
 - f) las repercusiones sobre la mujer;
 - g) el sistema de distribución de alimentos mediante cupones;
 - h) la estructura y sostenibilidad de los futuros proyectos.



EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

El enfoque y la estrategia de ejecución

8. El PMA fue el primer organismo en promover actividades en las zonas remotas y de escasos recursos de Pakistán. Se trataba de un comportamiento razonable, pues dichas regiones eran las zonas con mayor déficit de alimentos del país y, además, ofrecían asilo a las personas que huían de los conflictos en Afganistán. Los refugiados y sus animales domésticos explotaban excesivamente los escasos recursos naturales y degradaban aún más el ya frágil medio ambiente ecológico.
9. Inicialmente, los proyectos del PMA se planificaron sin tener demasiado en cuenta a la población residente en las zonas. El Departamento Forestal eligió las especies arbóreas y los expertos en pastizales eligieron los pastos. Con el tiempo, las especies plantadas se ampliaron gradualmente con árboles forrajeros y frutales, en consulta con la población local y con su creciente participación en la selección de especies.
10. Los proyectos asistidos por el PMA han evolucionado desde las actividades de plantación de árboles en las tierras estatales y privadas, pasando por las actividades de ordenación de cuencas hidrográficas, hasta la participación de la población en iniciativas de aprovechamiento de tierras y ordenación territorial emprendidas en todo tipo de tierras, mediante actividades forestales sociales. Este "enfoque participativo" para el aprovechamiento y la ordenación de tierras todavía se halla en una fase formativa. Puesto que la mayor parte de la zona se compone de pastizales degradados, el objetivo a largo plazo debe ser restablecer dichas zonas y mejorar las condiciones de vida de la población local.
11. El nuevo enfoque obligó a los Departamentos Forestales en las zonas de los proyectos a introducir importantes cambios. Anteriormente, se protegía a los bosques de la presencia de las personas, a muchas de las cuales se les consideraba como potenciales destructores de bosques. Actualmente, se insiste en utilizar los bosques y los árboles como instrumentos de desarrollo para prestar ayuda a las personas y estimularlas a adoptar métodos sostenibles de ordenación de sus recursos naturales.
12. Los cuatro proyectos del PMA se hallan en diferentes fases de desarrollo con respecto a la aplicación del enfoque de actividades forestales sociales. Las revisiones necesarias de los documentos de los proyectos se están aprobando oficialmente de diversas maneras. Las autoridades provinciales, seguidas por las federales, tienen que aprobar los cambios antes de que puedan efectuarse las asignaciones presupuestarias. Los planes de operaciones del PMA tienen que reformarse con arreglo al cambio de estrategia. El largo proceso de aprobación de las revisiones retrasó la ejecución de los proyectos. Sin embargo, en los cuatro proyectos están apareciendo lentamente temas de programas comunes para un enfoque centrado en la población. Los temas principales son:
 - establecer, con las comunidades, planes de ordenación para el aprovechamiento de tierras o intervenciones para la plantación, la protección y el control de árboles;
 - promover la participación de los propietarios de tierras, los campesinos sin tierras y hombres/mujeres en la selección de lugares y especies;
 - mejorar la capacidad de las comunidades locales con miras a promover su participación en la toma de decisiones con respecto a sus recursos naturales y en las actividades de ordenación, seguimiento y evaluación de dichos recursos;



- apoyar a las comunidades para que asuman la autogestión, la participación en la financiación de los gastos y la responsabilidad de la formación profesional en materia de ordenación de recursos naturales;
 - centrarse en las subcuencas de captación integradas (microcuencas) como unidades de desarrollo.
13. En la ejecución de los proyectos actuales no se ha prestado atención preferente a la formación de las comunidades en materia de mantenimiento y protección de los árboles plantados, el fomento de la sensibilidad de la población con respecto al medio ambiente y la participación de las mujeres como administradoras de árboles y pastos.

El papel catalizador del PMA en el sector forestal

14. Gracias a los proyectos actuales y anteriores en las zonas de las cuencas hidrográficas de las presas de Tarbela y Mangla se han repoblado alrededor de 220 000 hectáreas de bosques y aplicado medidas de conservación de suelos y aguas en 70 000 hectáreas aproximadamente. Situando estas cifras en el contexto, los diferentes proyectos del PMA no han abarcado sino el cinco por ciento de las zonas de las cuencas hidrográficas. Sin embargo, los esfuerzos realizados en estos 25 años han demostrado que es posible sanear las tierras, sobre todo mediante la plantación de árboles.
15. Los resultados positivos obtenidos por los proyectos del PMA han despertado el interés de otros organismos donantes y bancos de desarrollo por estas zonas de escasos recursos. El PMA trabaja con cuatro donantes bilaterales (Alemania, Australia, Italia y los Países Bajos) y dos organizaciones de las Naciones Unidas (la FAO y el PNUD) en sus diferentes proyectos. El Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo conceden préstamos para el fomento de los recursos naturales.
16. El PMA ha cumplido un papel estratégico, pues cuenta con la confianza del Gobierno tras haber trabajado más de 25 años en zonas que inicialmente carecían del apoyo de otros donantes. Se ha valido de su experiencia para propugnar la participación de la comunidad en la planificación, el diseño, la ejecución y la evaluación de proyectos. Ha promovido la inclusión de los intereses de hombres y mujeres (necesidades estratégicas según el género) en el diseño de nuevos proyectos. Aunque no logró erradicar la pobreza en dichas zonas, mediante la ayuda alimentaria pudo prestar apoyo a la población para crear activos y promover herramientas de ordenación sostenible que merecieron el apoyo de otros donantes y bancos.
17. El PMA ha establecido un mecanismo de coordinación entre todos los proyectos de ordenación de recursos naturales (ORN) del PMA. En las reuniones trimestrales, los asistentes técnicos y el personal del sector forestal de todos los proyectos del PMA intercambian información sobre la consecución de los objetivos de sus respectivos proyectos y proponen soluciones a problemas comunes.

Las prestaciones y la selección de los beneficiarios de la asistencia del PMA

18. A pesar de su evaluación generalmente positiva, la misión observó con preocupación la inexistencia de datos globales sobre la población destinataria, los beneficiarios y las asignaciones presupuestarias correspondientes. Por ejemplo, a la misión se le informó que el número de beneficiarios era el siguiente: 90 000 beneficiarios directos y 511 800 beneficiarios indirectos; sin embargo, las estadísticas no están desglosadas por sexo, condición socioeconómica o nivel de ingresos.



19. Las zonas en que se desarrollan las actividades se ajustan al mandato del PMA. Los proyectos están localizados en zonas que, de sanearse, mejorarán la seguridad alimentaria nacional de Pakistán al garantizar una adecuada disponibilidad de energía y agua para el riego, y el mantenimiento necesario de las obras conexas mediante las presas de Mangla y Tarbela. Estas zonas están constituidas por aldeas y caseríos aislados y con déficit de alimentos, están densamente pobladas, las posibilidades de empleo en actividades forestales son limitadas y cuentan con pocas tierras cultivables para satisfacer las necesidades básicas de sus poblaciones.
20. Los beneficiarios inmediatos de la anterior ayuda alimentaria del PMA fueron los campesinos sin tierra. Todos los beneficiarios directos eran hombres, representados casi exclusivamente por las personas más pobres de entre los pobres del medio rural, los ancianos y las personas que no tenían otras posibilidades de empleo por ser los únicos hombres de la familia. En el nuevo enfoque participativo, estos grupos siguen siendo los beneficiarios directos de la ayuda alimentaria, pero algunas mujeres también han entrado a formar parte de los beneficiarios directos al recoger plántulas en los viveros privados y proteger las nuevas plantaciones de las tierras comunales.
21. Las primeras plantaciones de árboles se realizaron en las tierras estatales (localizadas en laderas escarpadas). La comunidad en su conjunto se benefició del mejoramiento de la cubierta vegetal, que contribuyó a la mejora de los pastos y la protección contra la erosión. En una etapa posterior, la ayuda del PMA se orientó hacia la ordenación de las cuencas hidrográficas, incluida la repoblación forestal y protección de las grandes superficies de propiedad privada. El Departamento Forestal eligió las especies y determinó el plan de aprovechamiento de la tierra. Aunque los propietarios directos serían los principales beneficiarios a largo plazo, la comunidad se beneficiaría del mejoramiento de los pastos y de la leña facilitada por la poda de árboles. Con la maduración de los árboles, la población de la zona pudo esperar que se crearan oportunidades de empleo relacionadas con el ámbito forestal. La ampliación de la esfera de actividades prioritarias de la plantación de árboles a la protección de las cuencas hidrográficas ofreció más oportunidades de trabajo para la población local y dio acceso a bienes y servicios. La construcción de caminos abrió zonas aisladas, mientras que el relleno de cárcavas y la construcción de terrazas, al reducir la erosión y aumentar la velocidad de infiltración, beneficiaron directamente a la agricultura. El mejoramiento de los pastos y el control de los pastizales aumentaron la capacidad de carga de la tierra y proporcionaron pastos para la alimentación del ganado en régimen de estabulación.
22. Con la necesidad de realizar trabajos en la tierra comunal, el enfoque cambió a fin de abarcar a la comunidad en su conjunto. Las personas de bajos ingresos, incluidas las mujeres, se beneficiaron en mayor medida de las actividades forestales sociales, pues se les consultó acerca de los planes de actividades previstas en las tierras comunes y pudieron beneficiarse directamente de las actividades de los viveros forestales, el cultivo de árboles frutales y el mejoramiento del rendimiento de los pastos. También se beneficiaron de las oportunidades de capacitación en materia de formación de grupos y del conocimiento de las actividades de desarrollo en otras comunidades.
23. Los primeros enfoques del desarrollo se basaban en criterios verticales, mientras que el enfoque participativo tiende a beneficiar a toda la comunidad mediante la participación activa de la población en la creación de los comités para el desarrollo aldeano y las organizaciones de mujeres. Este enfoque exige la participación directa de la población en la elaboración de los planes para el aprovechamiento de la tierra y el desarrollo de sus zonas.



Las organizaciones aldeanas han reunido por primera vez a muchas facciones diferentes y, de este manera, han favorecido la solución de antiguas disputas.

El enfoque participativo

24. En Pakistán, el PMA se encamina hacia la aplicación de una estrategia de ordenación de los recursos naturales. Los proyectos que reciben asistencia están reformulando sus actividades de programas en función de la aplicación del concepto de actividades forestales sociales y el enfoque participativo. Sin embargo, la mayoría de los proyectos recién han comenzado a ocuparse de la problemática relativa al género y de las cuestiones específicas al respecto, y a utilizar diferentes tipos de métodos participativos.
25. En los proyectos del PMA se están creando tres tipos de comités aldeanos. El Comité de ordenación conjunta de los recursos forestales (COCRF) es un tipo de organización aldeana creada en el proyecto Pakistán 2451 (Ampl.1). Está localizado en las zonas (tierras altas) de las tierras estatales. Recibe asistencia técnica para la preparación de un plan de ordenación y cuenta con los servicios de técnicos forestales de campo del Departamento Forestal. No recibe ninguna otra subvención, y sufragará los demás costos forestales (replantación de zonas de tala, mantenimiento, protección). El COCRF se preocupa por la tala ilícita, colabora con el Departamento Forestal en la lucha contra esta actividad y multa a las personas implicadas a fin de que la madera pueda permanecer en la comunidad. Los integrantes del comité seleccionan las especies que desean plantar (o replantar) para forraje y combustible y recogen sus semillas. También participan en el control del pastoreo, en particular del apacentamiento de los animales de los grupos nómadas.
26. El segundo tipo, incluido en los proyectos Pakistán 4659 (distrito de Malakand provincia de la frontera del norte), 4377 (Baluchistán) y 4003 (Suketar), es el comité para el desarrollo aldeano (CDA). Se trata de una organización representativa de la aldea encargada de preparar y aplicar el plan para el aprovechamiento de la tierra y organizar las unidades de ordenación territorial. Todos los miembros de la comunidad (grandes y pequeños propietarios de tierras y campesinos sin tierras) participan en el proceso de toma de decisiones, en el que se tienen en cuenta sus funciones y necesidades. El enfoque supone tres resultados: un perfil de la aldea y una evaluación de la zona libre de litigio, un plan y un mapa de aprovechamiento de la tierra de la aldea, y un acuerdo en materia de ordenación suscrito entre el Departamento Forestal y el CDA para la aplicación del plan.
27. El tercer tipo es una organización aldeana y/o grupo de mujeres. Muchas organizaciones no gubernamentales promueven estos grupos en comunidades que generalmente no son homogéneas, que a menudo están divididas y estratificadas y que carecen de una tradición de trabajo mancomunado. En muchas zonas de Pakistán, incluidas las zonas que reciben asistencia del PMA, las mujeres muy pocas veces visitan las casas de otras mujeres, a menos que no sean de la familia. Por tanto, es raro que ellas se reúnan y hablen de sus preocupaciones, y pasará mucho tiempo antes de que estos grupos aprendan a trabajar juntos y adquieran experiencia en la administración de proyectos específicos.
28. La adopción del enfoque participativo en los proyectos de ORN en Pakistán es un intento reciente. Por consiguiente, es demasiado pronto para medir sus efectos en la población. Sin embargo, la misión llegó a la conclusión de que el proceso iniciado es el único que puede ofrecer a la zona y a sus habitantes la posibilidad de un desarrollo sostenible.



Las efectos sobre los recursos naturales

29. En las zonas de intervención del PMA, los efectos sobre la base de recursos naturales han sido considerables. Los buenos resultados obtenidos con la ayuda del PMA en el desarrollo de los recursos naturales de las tierras privadas ya han producido beneficios para los propietarios y las personas residentes en las zonas. En el norte de los territorios del nordeste se han establecido aserraderos gracias a la plantación de álamos y falsas acacias (*robinia pseudoacacia*). En Suketar (territorios del nordeste), los propietarios de tierras han transformado los eriales en huertos y explotaciones agrícolas productivas mediante actividades de captación de agua; en las tierras estériles bonificadas se han establecido plantaciones de eucalipto de crecimiento rápido.
30. Ahora se trata de repetir los mismos resultados en las tierras comunales. Lograrlo será más difícil debido a la presencia de muchos propietarios y, posiblemente, a la existencia de conflictos de intereses. Ante esta situación, el enfoque participativo parecer ser el modo de actuación más adecuado.

Las repercusiones sobre la mujer

31. La situación de la mujer en Pakistán merece una atención especial. Las posibilidades de desplazamiento de las mujeres están limitadas; en muchos casos, no se permite su presencia en el campo y en algunas zonas ni siquiera se les deja salir fuera del recinto familiar. La política actual del Departamento Forestal no ofrece alicientes para la contratación de mujeres silvicultoras. Como consecuencia, las mujeres contratadas en las zonas asistidas por el PMA pertenecen al personal de los proyectos.
32. En 1995, la oficina del PMA en Pakistán aprobó un plan de acción para los temas de género. En virtud de este plan, han aumentado las contrataciones de personal femenino, se han emprendido actividades de capacitación sobre género destinadas al personal de los proyectos, y se ha comenzado a establecer una base de datos desglosada por sexo. Sin embargo, el programa sólo tiene un año de vida, y, supuestamente, dependiendo de la regularidad de los servicios de capacitación y apoyo y de la financiación, habrá que esperar entre cinco y siete años para presenciar un cambio radical de la situación. Por tanto, es prematuro evaluar en este momento la eficacia del plan de trabajo.
33. En el último año, en todos los proyectos se ha contratado personal femenino, con excepción del proyecto Pakistán°2451. Sin embargo, el número total de mujeres contratadas sigue siendo reducido, y algunas de ellas no están debidamente capacitadas en técnicas de promoción social y desarrollo de los recursos naturales. Sin embargo, la mayoría muestra una gran determinación y, a pesar de la resistencia, intenta establecer programas en situaciones muy difíciles. Están avanzando lenta pero persistentemente.
34. Hasta el momento, las principales repercusiones de las actividades de los proyectos sobre la mujer han consistido en:
 - ofrecer a las mujeres que no pertenecen a una misma familia una motivo para encontrarse, intercambiar ideas y organizar actividades que pueden ayudar a la comunidad y a ellas mismas;
 - aumentar la seguridad en sí mismas y el interés por sus derechos;
 - suscitar interés por el establecimiento de actividades generadoras de ingresos diferentes a la venta de leche;



- ofrecer asistencia técnica en materia de plantación de árboles, corta de forraje y hierbas, horticultura y conservación de combustible, a fin de ayudar a las mujeres a mejorar la seguridad alimentaria de los hogares;
 - defender de modo más resuelto la causa de las mujeres en los comités para el desarrollo aldeano integrados por hombres, y estimular al personal del Departamento Forestal para que reconozca la importancia de las mujeres en la recogida de leña, forraje y hierbas, y para que tenga en cuenta sus preferencias durante la elaboración de los planes de aprovechamiento de la tierra y la elección de las especies arbóreas.
35. Aunque de dimensiones reducidas en esta fase, el programa ha estimulado a los hombres silvicultores a trabajar con mujeres y ha contribuido a cambiar la actitud con respecto a las mujeres generadoras de ingresos.
36. En 1994, el PMA examinó el costo de oportunidad de su estrategia de distribución de alimentos. En virtud de dicha revisión, la oficina en Pakistán puso en práctica el sistema de entrega de cupones para alimentos en lugar de la distribución directa de varios productos básicos. Los beneficiarios intercambiaron los cupones por los productos alimentarios de su preferencia en determinadas tiendas de alimentos localizadas cerca de los lugares de ejecución de los proyectos. La organización federal Pakistán Bait-UI-Mal (PBM), que funciona de manera autónoma, se encarga de la administración del sistema de cupones para alimentos. El PMA proporciona trigo al Gobierno para su monetización, y la oficina del PMA en el país compra cupones para alimentos a la PBM. Inicialmente, el Gobierno compraba el trigo a precios subvencionados, pero ahora, según las informaciones facilitadas a la misión, ha aceptado comprar los productos a tarifas comerciales.

El sistema de distribución de alimentos mediante cupones

37. Sólo las mujeres que han establecido viveros privados han recibido cupones de alimentos. El pago del trabajo realizado en los viveros mediante cupones para alimentos varía de un proyecto a otro. En el proyecto Pakistán 4003 (proyecto de explotación integrada de tierras), las mujeres que mantienen 5 000 plantas en buenas condiciones reciben 300 rupias al mes más un rupia por planta conservada en buen estado; en el proyecto Pakistán 4659, las mujeres reciben 2 500 rupias cada tres meses.
38. Los receptores se mostraron satisfechos con este sistema que les ofrece una mejor elección de bienes, además de haber producido considerables beneficios para el Gobierno al permitirle ahorrar cuantiosas sumas de dinero en los gastos de transporte y distribución internos. La mayor limitación de la utilización de los cupones de alimentos consiste en los crecientes retrasos en la recepción del trigo suministrado por los donantes del PMA que tiene que monetizarse para la compra de los cupones para alimentos.
39. El valor diario actual de los cupones de alimentos asciende a 30 rupias. Completan la remuneración de los trabajadores 30 rupias proporcionadas por el Departamento Forestal o los donantes bilaterales (Alemania, Australia o los Países Bajos). Aunque las estadísticas indican que el salario mínimo rural en las zonas de intervención del PMA es de 60 rupias aproximadamente, la misión recibió la información de que en las aldeas cercanas se ofrecían remuneraciones más altas (80 rupias diarias). El examen de los precios de los productos en las tiendas seleccionadas realizado por la misión mostró diferencias entre una zona y otra. Los beneficiarios entrevistados indicaron que sus remuneraciones mensuales eran insuficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de sus familias. La misión recomendó a las autoridades del proyecto que examinaran pormenorizadamente dichas cuestiones y, cuando correspondiese, introdujeran las correcciones necesarias.



La estructura y sostenibilidad de los futuros proyectos

40. El PMA desempeña un papel singular y estratégico al favorecer la creación de grupos comunitarios, la creación de activos y el fomento de la autosuficiencia comunitaria en las zonas marginales de Pakistán, mediante la aplicación de programas de ayuda alimentaria con alto coeficiente de mano de obra y el suministro de servicios de asistencia técnica.
41. Pese a la creciente importancia atribuida a las actividades forestales sociales todavía no se ha reconocido plenamente el hecho de que la participación implica a hombres y mujeres por igual. En una sociedad en la que la comunicación entre hombres y mujeres que se no conocen es un hecho socialmente inaceptable, no hay una silvicultora social que preste asistencia técnica para incorporar perspectivas de género en las actividades de ordenación territorial de las cuencas hidrográficas.
42. Para garantizar la aplicabilidad y sostenibilidad del concepto de actividades forestales sociales mediante los proyectos, es menester que los departamentos Forestales institucionalicen dicho enfoque.

RECOMENDACIONES

43. Consciente de la diversidad de la información relacionada con el nuevo enfoque, la misión recomienda que la oficina del PMA en el país y el Gobierno mejoren sus sistemas de vigilancia para facilitar el seguimiento constante de las cuestiones tratadas en el presente informe y en el resumen de las recomendaciones que figura a continuación.

Enfoque y estrategia de ejecución

44. Los efectos del incentivo alimentario aumentarán si los alimentos se suministran a varias iniciativas en una misma aldea; por ejemplo, a la construcción de caminos, la repoblación forestal, la construcción de terrazas y la creación de viveros forestales. Cuando fuese posible, se debe establecer una vinculación con el sector del Programa de Acción Social asistido por el PMA a fin de alentar a los padres a enviar a sus hijas a la escuela.

Papel catalizador del PMA en el sector forestal

45. La oficina del PMA en Islamabad debe seguir desempeñando un papel de coordinación de todos los proyectos de ORN asistidos por el PMA. El PMA también debe valerse de su posición estratégica con respecto a los Departamentos Forestales para favorecer un cambio de leyes que permita el empleo de mujeres como silvicultoras en la provincia fronteriza del noroeste.

Prestaciones y selección de los beneficiarios de la asistencia del PMA

46. El sistema de vigilancia debe disponer de una base de datos social y por sexo para determinar mejor los beneficios del nuevo enfoque participativo en los posibles beneficiarios.

Enfoque participativo

47. Se debe capacitar al personal del proyecto en la realización de actividades del proyecto para que los grupos sociales puedan hacer frente a sus problemas en la esfera de la ordenación de los recursos naturales.



48. Se debe capacitar a los miembros del comité para el desarrollo aldeano en técnicas de administración y organización en el sector forestal a fin de que puedan asumir la responsabilidad del desarrollo de sus zonas.

Efectos sobre los recursos naturales

49. Con objeto de mejorar la ordenación forestal y el rendimiento financiero de los bosques, se deben trazar planes de utilización de recursos en todas las zonas de bosques maduros. Estos planes deben integrarse inmediatamente en todas las actividades de ordenación de microcuencas hidrográficas.
50. Se debe preparar un manual de extensión a fin de mejorar y divulgar el conocimiento de las prácticas que han dado buenos resultados. Dicho manual deberá documentar las actividades, los métodos utilizados, las limitaciones y los logros; compartirse entre los responsables de los proyectos; y formar parte del programa de ordenación de las cuencas hidrográficas.

Repercusiones sobre la mujer

51. Para mejorar la capacitación y la creación sistemáticas de grupos de mujeres, el personal femenino (organizadoras, extensionistas y promotoras) debe elaborar planes de trabajo trimestrales. Dichos planes incluirán un programa destinado a la formación en materia de ordenación de recursos naturales, el fomento de técnicas de organización social, la supervisión de las actividades y la capacitación de las mujeres en las materias que se consideren necesarias
52. Para que los programas tengan más en cuenta las cuestiones relacionadas con el género, se necesita contratar un mayor número de técnicos forestales sociales de sexo femenino y capacitar al personal forestal en cuestiones específicas relacionadas con el género aplicables al fomento y la planificación de la ordenación de recursos.

Distribución de alimentos mediante cupones

53. La misión recomienda proseguir con el plan de cupones para alimentos en los proyectos de ORN ejecutados en Pakistán. La oficina del PMA en el país debe realizar lo antes posible un examen detallado del sistema. Este examen comparará el valor de los productos básicos comprados con los cupones para alimentos, el número de tiendas autorizadas, y las diferencias de precios entre una zona y otra.
54. Para garantizar salarios equitativos en el sector forestal, la misión recomienda que el PMA, los donantes y el Gobierno realicen un estudio de la situación de los trabajadores semipermanentes en los bosques y viveros. El estudio recopilará información sobre el tamaño de las familias, las escalas de salarios, los precios de los productos comprados y otros ingresos o mecanismos de supervivencia para satisfacer las necesidades básicas de los beneficiarios y sus familias.

Estructura y sostenibilidad de los proyectos futuros

55. La misión recomienda que el PMA siga prestando apoyo a los proyectos de ORN en Pakistán. Sin embargo, la ayuda que se preste en el futuro deberá formar parte de un programa en el que todos los proyectos tengan los mismos objetivos y mecanismos de seguimiento, y el mismo valor de incentivos.



LECCIONES APRENDIDAS

56. La ayuda alimentaria es un incentivo eficaz para la realización de actividades de ordenación de recursos naturales. La experiencia de Pakistán ha puesto de manifiesto que el esfuerzo precursor del PMA en las zonas más apartadas puede probar los buenos resultados de las iniciativas del gobierno y tener un efecto catalizador sobre otros donantes.
57. En Pakistán, la ayuda alimentaria, justificadamente, no se utiliza como un incentivo para la creación de los comités para el desarrollo aldeano, pero constituye un importante aliciente para emprender nuevas iniciativas. Sin embargo, para que cumpla su función, se debe garantizar un aporte regular de incentivos en forma de cupones para alimentos a fin de ganar y conservar la confianza de los beneficiarios de los proyectos.
58. Resulta difícil prestar directamente ayuda a las mujeres de Pakistán con arreglo al régimen tradicional de alimentos por trabajo. Este tipo de ayuda debe introducirse gradualmente con la incorporación de nuevas actividades.
59. El sistema de cupones para alimentos es un mecanismo de distribución conveniente en un país como Pakistán, que dispone de una red de distribución bien establecida y eficaz en todo el país.

