



**Asamblea General
Consejo Económico y Social**

Distr.
GENERAL

A/44/339/Add.6 ✓
E/1989/119/Add.6
11 de agosto de 1989
ESPAÑOL

ORIGINAL: ARABE/ESPAÑOL/
FRANCES/INGLES

ASAMBLEA GENERAL
Cuadragésimo cuarto período de sesiones
Tema 83 f) del programa provisional*

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
Segundo período ordinario
de sesiones de 1989
Tema 7 f) del programa

DESARROLLO Y COOPERACION ECONOMICA INTERNACIONAL: MEDIO AMBIENTE

Progresos alcanzados para lograr el desarrollo sostenible
y racional desde el punto de vista ambiental

Adición

Informe presentado por el Programa Mundial de Alimentos

* A/44/150.

16.7.

**EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE: POLITICAS Y PROGRAMAS DEL PMA
EN APLICACION DE LAS RESOLUCIONES 42/186 Y 42/187 DE LA ASAMBLEA GENERAL DE
LAS NACIONES UNIDAS**

INTRODUCCION

1. Al mismo tiempo que satisfacemos nuestras necesidades materiales, debemos respetar los recursos de los que dependemos de forma indispensable: suelo, agua y aire. Si no respetamos esos recursos hoy, quizá la tierra no pueda mañana satisfacer las necesidades de nuestros hijos. El hecho de tener en cuenta a las futuras generaciones exige que conservemos los recursos que nos quedan y que curemos o rehabilitemos los recursos que en el pasado se han tratado con descuido. Realizar estas tareas de forma sistemática significa seguir la senda del "desarrollo sostenible desde el punto de vista del medio ambiente".

2. Sin embargo, en lugar de conservar sus recursos ambientales, la humanidad está dañándolos prácticamente en todas partes. Las compañías madereras y las poblaciones en aumento están deforestando vastas superficies, poniendo en peligro a la población, la vida silvestre y los suelos que dependen de los árboles para su supervivencia. La población, ante la desesperada necesidad de encontrar un lugar para cultivar alimentos, se está desplazando hacia laderas frágiles, despojando a la tierra de su cubierta y provocando la erosión de los suelos. El exceso de dióxido de carbono está comenzando a elevar la temperatura de la tierra, proceso que podría alterar la agricultura mundial e inundar zonas costeras por el descongelamiento de los hielos polares. El clorofluorocarbono de los pulverizadores y refrigeradores están destruyendo la capa de ozono, lo cual puede cambiar el clima mundial de forma imprevisible. Otras sustancias químicas contaminan el agua que la población consume o utiliza para cultivar alimentos.

3. Todas estas fuerzas, tomadas juntas, amenazan al mundo en la forma de lluvias irregulares, inundaciones devastadoras, suelos y aguas deteriorados, bosques desaparecidos y pobreza en aumento. Un desarrollo de este tipo no es, claramente, "sostenible".

4. En los últimos años, el sistema de las Naciones Unidas ha reconocido estos peligros en una serie de reuniones y documentos. En abril de 1987, por ejemplo, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (la Comisión Brundtland) publicó su informe final "Nuestro futuro común". A continuación, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

publicó su "Perspectiva ambiental hasta el año 2000 y más adelante". En diciembre de 1987, la Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó esos documentos y pidió a todos sus órganos que buscaran unos patrones de desarrollo que fueran más sostenibles ambientalmente (Resoluciones 42/186 y 42/187, 11 de diciembre de 1987).

5. En la Resolución 42/187 de la Asamblea General, se pedía a los organismos de las Naciones Unidas que informaran durante 1989 de las actividades que se estaban llevando a cabo en lo referente al desarrollo sostenible. En julio de 1988, el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria pidió también al Programa Mundial de Alimentos que preparara un informe de este tipo. El presente informe es la respuesta a esa solicitud.

ACTIVIDADES DEL PMA EN MATERIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Ambito de las actividades del PMA

6. Algunas de las actividades más visibles del PMA constituyen una respuesta a las situaciones de urgencia, como las inundaciones, sequías o pérdidas de cosechas. En muchos casos, estas emergencias son el resultado de unos patrones de desarrollo no sostenible. Por ejemplo, el corte excesivo de árboles en cuencas hidrográficas puede reducir la capacidad de la tierra de retener agua. Cuando las lluvias son escasas, los suelos pueden secarse rápidamente y las cosechas se pierden. Por el contrario, cuando las lluvias son intensas el agua puede correr velozmente por laderas sin vegetación e inundar zonas que se hallan más abajo. En cualquiera de los tipos de situación de urgencia, el PMA puede terminar proporcionando temporalmente alimentos a la población que no puede sobrevivir en su zona devastada.

7. Las crisis de urgencia hacen frente en primer lugar a los síntomas de lo que es un proceso insostenible. En los proyectos de desarrollo que apoya, el PMA va más allá de este problema para abordar algunas de sus causas. Mediante la movilización de la mano de obra con planes de alimentos por trabajo, el PMA contribuye a que se planten árboles y gramíneas forrajeras, a que se construyan terrazas en las laderas, diques y sistemas de riego, etc. La intención es aumentar la capacidad a largo plazo de la tierra de proporcionar a la población y a sus animales los medios básicos de existencia: alimentos, leña, forraje, cobijo, agua y dinero en efectivo. En principio, ésta es la pauta del desarrollo sostenible.

8. Algunas actividades del PMA se hallan en la frontera entre las operaciones de urgencia y las de desarrollo. Por ejemplo, afrontar el problema de los refugiados y personas desplazadas. El PMA procura tener en cuenta tanto la situación de urgencia inicial (la necesidad de que la población no muera de hambre), como los aspectos a plazo más largo (la necesidad de asegurar un patrón sostenible de desarrollo para los refugiados y los países que los hospedan). Por no citar nada más que un caso, el envío de alimentos como recurso de desarrollo en Tanzania durante el período 1972-82 ayudó al asentamiento de 100 000 refugiados, que ahora se han convertido en comunidades autosuficientes. Las estrategias para hacer frente a este problema se examinan con más detalle en el documento WFP/CFA: 27/P/7 "Examen de las operaciones prolongadas de urgencia para refugiados y personas desplazadas".

/...

9. Dada la orientación ecológica del presente informe se ha adoptado un enfoque conservador sobre las actividades de las que puede afirmarse concretamente que fomentan un desarrollo sostenible desde el punto de vista del medio ambiente. Por ejemplo, se ha excluido la labor sustancial del PMA en las esferas de la enseñanza y la salud. Toda esta labor debe dirigirse a poblaciones más productivas, por lo que puede fomentar un desarrollo sostenible. Sin embargo, los vínculos entre estos proyectos y el carácter sostenible desde el punto de vista ambiental son relativamente indirectos y de largo plazo. Aquí se hace hincapié en los tipos de actividades que tienen repercusiones más directas sobre la tierra: actividades forestales, productividad agrícola (incluida la producción de cultivos y los planes de riego), los trabajos de conservación de material y la ordenación de pastizales.

10. Incluso adoptando esta definición más estricta, el PMA presta asistencia ahora a 157 proyectos con componentes encaminados a fomentar el desarrollo sostenible desde el punto de vista ambiental. El valor total de estos componentes es de 1 431 millones de dólares (véase Cuadro 1 más adelante). Como los proyectos en examen tienen un promedio de duración de algo más de cuatro años, incluidas las prórrogas, el PMA está ahora desembolsando recursos por un valor de 350 millones de dólares al año aproximadamente en apoyo del desarrollo ambientalmente sostenible. El PMA y el Banco Mundial son en la actualidad los mayores proveedores mundiales de asistencia al desarrollo para esas finalidades.

/...

Cuadro 1. Actividades actuales del PMA en la esfera del desarrollo ambientalmente sostenible, por regiones (costos para el PMA de los componentes de sostenibilidad solamente, en millones de dólares, al 1º de enero de 1989)

	Total PMA	Africa oriental y austral	Africa occidental y central	Med. y Cercano Oriente	Asia y el Pacífico	América Latina y el Caribe
Actividades forestales	635,8	85,7	80,7	87,9	350,8	30,7
Productividad agrícola	472,5	49,1	121,3	81,2	148,2	72,7
Trabajos de conservación de material	279,5	34,4	39,9	47,3	125,0	32,9
Ordenación de pastizales	43,5	7,5	6,1	22,6	6,5	0,8
Total	1 431,3	176,7	248,0	239,0	630,5	137,1

11. El ámbito de estos componentes es sumamente amplio y abarca actividades como las que se enuncian a continuación:

- Actividades forestales: incluye la rehabilitación natural de bosques, la agrosilvicultura, bosques comunitarios, plantaciones del gobierno para producir leña y postes, bosques de conservación para estabilizar laderas, plantación de árboles frutales en tierras no idóneas para cultivos anuales, estabilización de dunas, etc.
- Productividad agrícola: incluye el riego, la mejora del suelo, la preparación de la tierra en zonas de reasentamiento, la capacitación de agricultores en técnicas agrícolas sostenibles, como la utilización de fertilizantes orgánicos, la rehabilitación de los cultivos de exportación, etc.
- Trabajos de conservación de material: abarca varias estructuras para la conservación de suelos y aguas, incluidos los diques de suelo y rocas, terrazas en las laderas, drenajes, albarradas, etc.
- Ordenación de pastizales: incluye la plantación de gramíneas forrajeras, la protección de pastos, el aumento o disminución de las cabañas según la capacidad de carga de la tierra, el apoyo a las asociaciones de ordenación de pastizales, etc.

12. Componentes de proyectos como los que se han enunciado han recibido el apoyo del PMA desde su establecimiento. Comenzado en 1964, por ejemplo, un proyecto de ordenación de cuencas hidrográficas en Turquía, (proyecto del PMA N° 099) construyó estructuras de conservación de suelos, introdujo forrajes de alto rendimiento y estableció plantaciones de árboles frutales. Hasta ahora se han llevado a cabo proyectos parecidos en docenas de países.

/...

Con objeto de alentar una amplia gama de actividades forestales, el PMA ya había prestado apoyo en 1976 a 50 proyectos en 33 países; esta labor ha seguido ampliándose a partir de entonces. A lo largo de los años el PMA ha proporcionado informes periódicos sobre esas actividades, por ejemplo, el informe sobre la ayuda del PMA a las actividades forestales y relación de las mismas con la producción agrícola y alimentaria (septiembre de 1976), o el otro informe del Director Ejecutivo sobre la utilización de la ayuda alimentaria en actividades de conservación de suelos y ordenación de cuencas hidrográficas (octubre de 1984).

13. El PMA está intentando combinar cada vez más componentes de este tipo en un marco integrado, tanto en un plano reducido (las granjas individuales), como en un marco mucho más global (en cuencas hidrográficas). Un ejemplo actual de las actividades en un plano reducido es el proyecto Guatemala 2587, mediante el cual se intenta ayudar a 25 000 pequeños agricultores de zonas altas erosionadas a que mejoren sus tierras. En cada granja se aplicará un paquete integrado de medidas, que incluye la conservación de suelos y aguas (diques de piedra, barreras vegetales y recogida de las aguas), mejores prácticas agrícolas (mediante la elaboración de composte, mejor secado y almacenamiento de cereales) y plantación de árboles (plantaciones lineares y en casillas). En otros proyectos, como El Salvador 3097, se está prestando apoyo a actividades análogas.

14. Una serie de actividades del PMA en China ilustra las posibilidades de una planificación más encuadrada en el plano global. Por ejemplo, el proyecto China 3225 se ocupa de forma integrada de toda una cuenca hidrográfica. Se han construido terrazas en las tierras agrícolas de las laderas para reducir la pérdida del suelo y aumentar la productividad. Otras zonas se están recuperando para la agricultura mediante la construcción de diques que salven el suelo. Estas medidas permiten a la población destinar laderas más inclinadas que tienen cultivos anuales improductivos a la plantación de forraje y árboles frutales. En los pastizales comunales se plantan leguminosas forrajeras. Las pendientes más inclinadas se han estabilizado con nuevos árboles y arbustos. Mediante la mejora de cada una de las categorías de tierra de formas complementarias, el proyecto hace que la producción de la cuenca hidrográfica en su conjunto sea más sostenible desde el punto de vista del medio ambiente.

15. Muchas de estas actividades aumentan la producción ahora mismo y potencian su carácter sostenible en el tiempo. Los diques de suelo y la recogida de aguas, por ejemplo, pueden tener beneficios duraderos que comienzan apenas el trabajo se ha terminado. Incluso la repoblación forestal para mejorar los suelos y estabilizar las laderas a largo plazo, puede comenzar a producir beneficios (en la forma de ramaje para forraje o leña) dos años después de que se hayan plantado los árboles. Las actividades de este tipo, si se han concebido y ejecutado adecuadamente, pueden servir también para satisfacer las necesidades de producción a corto plazo y las relativas al medio ambiente, a largo plazo.

Función de la asistencia del PMA

16. Las actividades que se han enumerado pueden exigir una considerable inversión hoy (por ejemplo, construcción de diques o plantación de árboles) a fin de conseguir unas ganancias continuas a largo plazo (por ejemplo, los mejores rendimientos de las cosechas o la producción de leña y palos para la construcción). Sin embargo, la población de los países en desarrollo carece

a menudo del capital para realizar estas obras, o no puede permitirse esperar hasta recuperar sus inversiones. Como consecuencia de ello, no se llevan a cabo las actividades que se traducirían en formas de desarrollo más sostenibles.

17. La ayuda alimentaria, como la utiliza el PMA, puede facilitar las inversiones. Por ejemplo, el PMA puede distribuir alimentos para cubrir los grandes costos iniciales de mano de obra para la construcción de diques de suelo en las tierras agrícolas. A los agricultores les queda de esta forma sólo el mantenimiento normal de los diques para conseguir el aumento de los rendimientos agrícolas. En el caso ideal, por lo menos, las mejores cosechas de cada año compensarán con creces los correspondientes gastos de mantenimiento y los agricultores podrán cuidar sus diques de forma indefinida.

18. La ayuda alimentaria puede desempeñar una función análoga en lo que se refiere a los recursos comunales. Por ejemplo, si una aldea está amenazada por la erosión en un terreno comunal empinado, el PMA puede ayudar a estabilizar cárcavas mediante la construcción de albarradas. Una vez desembolsados los costos iniciales, los aldeanos gastarán cantidades sólo pequeñas para la protección y mantenimiento de esas estructuras comunales. De esta forma, reduciendo al mínimo los costos a corto plazo de una inversión para la protección del medio ambiente a largo plazo, el PMA puede posibilitar una actividad que de otra forma no hubiera sido posible llevar a cabo.

19. Por último, la ayuda alimentaria puede fomentar actividades de interés más nacional. Por ejemplo, el PMA puede contribuir a la plantación de árboles en zonas cuyos suelos erosionados llenarían de limo los embalses que se encuentren más abajo. En este caso, la ayuda alimentaria llegaría a convertirse en un complemento presupuestario, lo que permitiría al gobierno local llevar a cabo una plantación de árboles en defensa de sus embalses, más extensa de lo que hubiera sido posible de otra forma.

20. Estos ejemplos ilustran la función primaria de la ayuda alimentaria en lo que se refiere a fomentar el desarrollo sostenible: ayuda a cubrir los gastos iniciales de las actividades que producirán beneficios a largo plazo, pero cuyo comienzo, si se careciera de asistencia, sería demasiado costoso para la población o los gobiernos.

21. Hacer esta labor correctamente exige encontrar el volumen apropiado de asistencia del PMA para cada tipo de proyecto. Si la población está trabajando para evitar el entarquinamiento en un embalse que se halla bastante lejos río abajo, su pago (en efectivo o en alimentos) deberá ser por lo menos igual a los salarios que se pagan en otros proyectos de obras rurales. La situación será diferente si la población está creando bienes (diques, albarradas) en sus propias tierras, o en tierra comunal, para su propio beneficio directo. En estos casos, es razonable que los beneficiarios hagan una propia contribución sustancial a las obras. La ayuda alimentaria puede entonces suponer un incentivo adicional que podría ser bastante inferior al salario de los jornaleros que trabajan en la tierra de otros.

22. El PMA tiene dos formas principales de asegurar que los alimentos se utilicen correctamente como incentivo para los trabajos en la tierra de la población. Primero, el PMA puede a veces distribuir alimentos, si con la ampliación disponible basta para que comiencen esas obras sin incentivos adicionales. Este tema surgió recientemente en relación con un proyecto de desarrollo agrícola y forestal en Bolivia (proyecto Bolivia 2703). En el informe resumido de este proyecto (véase WFP/CFA:27/SCP:2 documento 2/3-D Add. C6), el Servicio de Evaluación del PMA recomendó que determinadas actividades en pequeña escala, que proporcionaban beneficios económicos a corto plazo para los distintos trabajadores, no siguieran recibiendo el apoyo de la ayuda alimentaria, ya que la promoción y el apoyo técnico serían normalmente suficientes para efectuar el trabajo. Así se evitaría lo que en el informe se describió como la creciente habituación de los trabajadores a la distribución de alimentos para realizar todos los tipos de programas en las zonas rurales, situación creada por las aportaciones consistentes de ayuda alimentaria por parte de varios donantes principales durante muchos años.

23. Segundo, en los muchos casos en que los pagos con alimento son un medio apropiado para apoyar el trabajo en la propia tierra de los beneficiarios, puede procederse con cuidado para determinar el volumen correcto de los incentivos. Como se ha señalado, el valor de transferencia de las raciones en esos casos podía ser menor que el de los salarios en vigor, representando la diferencia la propia contribución de los beneficiarios para la creación de sus nuevos bienes. En los proyectos actuales del PMA de este tipo, el valor de las raciones como porcentaje de los salarios locales va desde el 50 por ciento (Filipinas 3691 y Burkina Faso 3326) hasta el 70 por ciento (Guatemala 2587 y 3065) o más. La forma de determinar los niveles correctos de incentivo constituirá en el futuro un tema constante de estudio por parte del PMA.

DURABILIDAD DE LOS BENEFICIOS

24. Como se ha señalado, el PMA ha prestado asistencia durante más de 25 años a actividades relacionadas con el medio ambiente. El monto actual del apoyo de esas actividades es muy considerable. Por esta razón, la prioridad principal ahora del PMA es asegurar que los beneficios de esas actividades sean lo más grande posible y que perduren una vez finalizada la ayuda alimentaria. Esto entraña que el PMA preste rigurosa atención al diseño, seguimiento, evaluación y ejecución de los proyectos, así como a las políticas en cuyo marco los proyectos funcionan. Las iniciativas del PMA en estas esferas se resumen a continuación, en términos del trabajo que se efectúa en los proyectos actuales concebidos para fomentar el desarrollo sostenible desde el punto de vista ambiental.

Diseño, seguimiento y evaluación de los proyectos

25. El PMA está intensificando su labor en la identificación y preparación de proyectos. Pueden contratarse expertos a través del Servicio de preparación de proyectos del PMA para resolver los problemas principales, incluso antes de que los proyectos se presenten para su apreciación. Mucho del trabajo de este tipo hecho recientemente se ha centrado en los proyectos de alimentación de grupos vulnerables (por ejemplo, los proyectos Viet Nam 3844 y Chad 3500); sin embargo, el PMA prevé participar cada vez más en la identificación y preparación de proyectos de desarrollo orientados a temas relacionados con el medio ambiente. Han comenzado debates oficiales dentro del PMA y con direcciones técnicas de la FAO para seleccionar países a los que puedan enviarse misiones para esta finalidad.

26. En la fase de apreciación, las propuestas se examinan atentamente para determinar si serán personas individuales o comunidades los que continúen las actividades del proyecto una vez terminada la ayuda alimentaria. Por ejemplo, en un proyecto forestal en Madhya Pradesh (proyecto India 3227), se plantearon cuestiones durante la fase de apreciación acerca de las arboledas comunitarias, una forma de repoblación forestal que ha tropezado en muchos países con graves problemas de gestión una vez terminada la asistencia exterior. Como consecuencia de esos debates, los recursos se destinaron a plantaciones gubernamentales de finalidades múltiples cerca de las ciudades y también a otras exigencias de dinero en efectivo para los productos madereros. Al situar este componente del proyecto sobre una base sólida, en lo que se refiere a gestión y viabilidad financiera, es muy probable que los beneficios sean duraderos.

27. El proyecto India 3227 ilustra también otras formas nuevas en que el PMA recoge información para el diseño de los proyectos. La misión de apreciación concluyó que debería conocerse más sobre las prácticas zootécnicas en las zonas tribales, como fundamento para decidir el tamaño y la ubicación de las plantaciones forrajeras experimentales. Por lo tanto se decidió proceder a una rápida apreciación rural de las prácticas ganaderas en las aldeas representativas, proceso que se llevará a cabo antes de ejecutar este componente del proyecto.

28. En muchos países se están reforzando los sistemas de seguimiento y evaluación para conocer mejor la marcha de los proyectos. La contribución del PMA a este proceso varía según las circunstancias locales. Por ejemplo, como parte de un proyecto en China para mejorar las tierras de bajo rendimiento (proyecto China 3146), el PMA está apoyando un sistema mediante el cual los hogares beneficiarios registrarán ellos mismos los datos (sobre su producción, ingresos y gastos), bajo la supervisión de equipos de seguimiento y evaluación. En un proyecto de desarrollo agrícola en Gambia (proyecto Gambia 2729), el PMA y un consultor local han organizado recientemente un seminario de capacitación en que los directores de subproyectos identificaron indicadores clave de seguimiento y evaluación y decidieron los medios que había que aplicar para el accpio de datos. En apoyo de un proyecto principal de fomento de tierras y aguas en Bangladesh (proyecto Bangladesh 2197), el PMA ha creado una dependencia de seguimiento y evaluación capaz de controlar los recursos procedentes de varios donantes bilaterales y también del PMA.

29. Además de los sistemas normales de presentación de informes, estos sistemas pueden utilizarse para tratar algunos problemas básicos de los proyectos. Por ejemplo, el sistema de seguimiento y evaluación del proyecto Gambia 2729 ayudará a resolver cuestiones sobre la forma de mantener las granjas comunales una vez finalizada la ayuda alimentaria del PMA y la contribución del gobierno. Sólo si el primer grupo de granjas perdura con sus propios medios se destinarán otras superficies al cultivo comunal. En proyectos importantes destinados a fomentar la repoblación forestal (Sudán 3709) y la diversificación agrícola (Sri Lanka 3480), sólo existen actualmente mecanismos rudimentarios para la labor de seguimiento, a cargo de los beneficiarios en sus propias tierras. A fin de establecer un vínculo más estrecho entre la labor realizada y los alimentos recibidos, el PMA apoyará sistemas de seguimiento y evaluación que sean más capaces de seguir de cerca las actividades de los proyectos de cada granja individual. En todos estos casos, el seguimiento y la evaluación ayudarán a asegurar que los alimentos del PMA se están utilizando efectivamente para fomentar de forma duradera un desarrollo correcto desde el punto de vista ambiental.

/...

30. El PMA evalúa periódicamente los resultados de sus proyectos. Lo que se pretende más comunemente con ello es disponer de antecedentes para la apreciación de las ampliaciones de los proyectos. Sin embargo, en el caso de determinados proyectos el PMA lleva a cabo también evaluaciones ex post. El PMA ha hecho últimamente un examen de cuatro proyectos pesqueros terminados en China, a los que seguirá en breve una evaluación ex post de proyectos de repoblación forestal en ese país. Además, el PMA tiene en programa efectuar este año una evaluación del proyecto Túnez 482, a fin de evaluar las repercusiones del prolongado apoyo que se ha prestado en el ámbito de este proyecto a las obras de conservación de aguas, plantación de árboles frutales y desarrollo cooperativo. En todos estos casos el PMA procura sacar enseñanzas que pueden aplicarse para lograr un mejor diseño de los nuevos proyectos.

31. Cuando resulta necesario el PMA puede complementar sus métodos normales de evaluación con técnicas más intensivas. Por ejemplo, el PMA patrocinó el año pasado una apreciación rural rápida de un proyecto de ordenación de cuenca hidrográfica en Etiopía (proyecto Etiopía 2488). La apreciación corrió a cargo de dos consultores locales, que emplearon un mes visitando los sitios del proyecto para entrevistar a las familias, dirigentes comunitarios y técnicos. Las conclusiones de la encuesta en lo referente a las repercusiones a largo plazo del proyecto servirán como punto de referencia indispensable para la misión que evaluará oficialmente el proyecto en 1989.

Ejecución de los proyectos

32. Además de buscar medios mejores para diseñar y seguir de cerca sus proyectos, el PMA está prestando cada vez más atención a la ejecución de los mismos. Este hecho obedece al reconocimiento de que un proyecto ejecutado deficientemente puede ser peor que ningún proyecto. Por ejemplo, unos diques de suelo que se hayan construido mal en un proyecto de cuenca hidrográfica pueden empezar muy pronto a desaparecer. En el mejor de los casos, los agricultores tendrán que contribuir con mucho trabajo gratis para reparar el daño; en el peor de los casos, los diques pueden romperse de forma que aceleren la erosión del suelo y aumenten los daños a los cultivos.

33. La tarea de ayudar de los trabajadores a ejecutar correctamente un proyecto de cuenca hidrográfica de este tipo puede exigir la capacitación en técnicas de construcción, así como la entrega de herramientas para construir diques y canales de drenaje. En una amplia variedad de proyectos relacionados con el medio ambiente surgen cuestiones análogas. El PMA cuenta con una gran experiencia en la utilización de los alimentos en apoyo de la capacitación (por ejemplo, en proyectos de desarrollo rural como el de Sierra Leona 2663, Burkina Faso 3326, Egipto 3214 y China 3146). El PMA organiza también la entrega de artículos indispensables no alimentarios, utilizando sus propios recursos o los de otros donantes. Por ejemplo, Finlandia proporciona herramientas para los trabajadores forestales en el proyecto Etiopía 2488, al igual que Noruega en algunos proyectos de desarrollo forestal y rural (Nicaragua 2766, Honduras 2742 y Somalia 719).

34. El hecho de asegurar que los trabajos están adecuadamente programados y supervisados puede exigir la asistencia técnica. En estos casos, el PMA puede coordinar el trabajo, que se realiza a cambio de sus alimentos, con la asistencia técnica proporcionada por otros donantes. Desde las fases iniciales del diseño de los proyectos, el PMA ha buscado establecer vínculos con equipos técnicos del PNUD/FAO en los proyectos que

/...

abarcan la ordenación de pastizales (Gambia 2729), ordenación de cuencas hidrográficas (Etiopía 2488 y Haití 2820) y actividades agroforestales (Filipinas 3691). Cuando este tipo de colaboración no puede organizarse específicamente durante el diseño del proyecto, pueden lograrse modelos de cooperación a medida que se realizan las actividades (Túnez 2493).

35. La ejecución de los proyectos puede también fortalecerse trabajando a través de organizaciones no gubernamentales (ONG). Por ejemplo, como parte de sus trabajos de conservación en las zonas áridas y semiáridas de Kenia, el PMA está canalizando alimentos por conducto de organizaciones como la Sociedad para el Bienestar de la Infancia, de Kenia, y diversos grupos religiosos (Proyecto Kenia 3935). Debido a sus vínculos fuertes y permanentes con las comunidades locales, es probable que las ONG de este tipo sean especialmente eficaces en lo que se refiere a comprobar que el trabajo de desarrollo se está efectuando correctamente.

36. Cuando surgen problemas acerca de los progresos de un proyecto, el PMA puede enviar una misión de examen técnico para identificar y corregir problemas. Por ejemplo, un experto de la FAO visitó últimamente Bihar y Orissa para ayudar a reformular proyectos forestales del PMA (India 2683 y 2685). Debido a los problemas de venta de madera de unas plantaciones aldeanas, un consultor del PMA visitó un proyecto de obras rurales en Lesotho (proyecto Lesotho 352), a fin de encontrar unos modelos modificados de plantación que fueran más viables económicamente.

Contexto de política

37. Un último grupo de temas que intervienen para que los beneficios de los proyectos sean duraderos es el relativo al contexto de la política dentro del cual tiene lugar la actividad de desarrollo. Por ejemplo, si los derechos legales de la población de cortar árboles no han quedado claros, puede que terminen muriendo las plantitas recién plantadas. Si los arrendatarios no tienen derecho a permanecer en la tierra que cultivan tendrán muy pocos incentivos para construir o para cuidar estructuras para la conservación del suelo. Todavía es peor la situación de los arrendatarios sin derechos, que pueden simplemente quedar desahuciados de la tierra que se ha revalorizado por intervenciones como el riego o la plantación de árboles frutales. En este último caso, los beneficios del proyecto pueden durar, pero no en beneficio de los agricultores más pobres, a los que el PMA intenta servir.

38. Si estos problemas no se tratan adecuadamente mediante medidas jurídicas o de política, es improbable que las actividades del PMA se traduzcan en un patrón aceptable de desarrollo sostenible. El PMA se abetendría normalmente de apoyar componentes de proyectos que pueden resultar gravemente comprometidos por este tipo de problemas.

EVITAR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE

39. Para que den lugar a un desarrollo sostenible, los proyectos han de evitar producir daños no intencionales al medio ambiente. El peligro de causar daño varía mucho según el tipo de actividad que se realice. Muchas actividades del PMA son neutrales desde el punto de vista ecológico, sobre todo las de los proyectos de desarrollo de recursos humanos, que no se examinan en este documento (atención de salud materno-infantil, alimentación en instituciones, etc.).

40. Un segundo grupo de proyectos del PMA es probablemente favorable en lo tocante al medio ambiente, si bien hay que vigilar algunos peligros específicos. Las actividades que pueden representar un ligero peligro son las siguientes:

- Actividades forestales. Según las circunstancias locales, quizá haya que seleccionar cuidadosamente las especies arbóreas para evitar una recarga excesiva en el abastecimiento de agua o el tipo de sistemas de raíces agresivas que pueden destruir la cubierta de la tierra y dejar los suelos vulnerables a la erosión. Si es necesario utilizar insecticidas, debe procederse con extremo cuidado para proteger a los trabajadores de los viveros y a la población en cuya tierra se plantan las plantitas. Si hay que utilizar pastizales para la repoblación forestal, hay que tener en cuenta si la presión de los animales desplazados podría provocar erosión en otras áreas. Las plantaciones de una única especie no deberían sustituir a los bosques genéticamente diversos, de los que depende la población local en lo que se refiere a alimentos, medicinas, ingresos, leña y materiales de construcción.
- Productividad agrícola (con exclusión del riego, que se trata más adelante). Deberá alentarse la utilización de fertilizantes orgánicos y abonos orgánicos vegetales como formas de mantener productivos a los subsuelos. Si las tierras de marjales o suelos marginales se bonifican para los cultivos, debe haber suficiente garantía de que esas ecologías frágiles no se utilicen mal haciendo que la agricultura sea insostenible a largo plazo.
- Ordenación de pastizales. El establecimiento de nuevas gramíneas forrajeras debe hacerse aplicando técnicas de siembra que no disturbren los suelos y aceleren la erosión. Debe establecerse también un número limitado de animales, de acuerdo con la capacidad de carga de la tierra.

41. En actividades de este tipo que suponen un riesgo ligero, los problemas ambientales pueden identificarse y tratarse en su mayor parte durante el diseño de los proyectos. El PMA examina el mandato de las misiones que se envían a apreciar dichos proyectos, a fin de asegurar que se preste la debida atención a los posibles peligros.

42. Un último grupo de actividades plantea peligros más graves en cuanto a la posibilidad de provocar daños ecológicos: las obras de conservación material, la construcción de carreteras, los proyectos de riego y de asentamiento humano. En 108 proyectos que actualmente apoya el PMA existen componentes de este tipo; esos componentes juntos entrañan recursos por valor de 710 millones de dólares (véase el Cuadro 2 más abajo). Además, el PMA proporciona anualmente más de 100 millones de dólares para las operaciones de socorro a refugiados, lo que plantea algunos de los mismos peligros ecológicos que los proyectos de reasentamiento. En general, esto significa que el PMA gasta alrededor de 275 millones de dólares anualmente en actividades que pueden ser "peligrosas" desde el punto de vista del medio ambiente.

Cuadro 2. Actividades actuales del PMA con peligros ecológicos, por regiones (costos para el PMA de los componentes especificados durante la elaboración de los proyectos, en millones de dólares, al 1 de enero de 1989)

	Total PMA	Africa oriental y austral	Africa occidental y central	Med. y Cercano Oriente	Asia y el Pacífico	América Latina y el Caribe
Obras de conservación de material	279,5	34,4	39,9	47,3	125,0	32,9
Carreteras	180,2	25,0	41,6	12,9	78,6	22,1
Riego	166,2	12,3	20,2	17,1	108,2	8,4
Asentamientos humanos	83,8	7,5	22,6	22,6	27,0	4,1
Total	709,7	79,2	124,3	99,9	338,8	67,5

43. La participación del PMA en actividades "con riesgo" muestra su preocupación por los más pobres. La población pobre se halla a menudo en zonas en que los suelos están agotados, la erosión avanzada, las lluvias son insuficientes y el acceso por carretera limitado. Otros integrantes de los sectores pobres se convierten en refugiados o vuelven a proyectos de reasentamiento con la esperanza de encontrar tierra. Para prestar servicios a estos grupos, el PMA debe llevar a cabo los tipos de actividades que son en sí mismas peligrosas ecológicamente. La respuesta apropiada no consiste en evitar esas actividades, sino en identificar y evitar los peligros ecológicos.

44. Los peligros en esos proyectos son de varios tipos:

- Obras de conservación de material. Las obras de conservación, como diques y terrazas, deben construirse según especificaciones exactas. Si las terrazas se han nivelado mal y no se han trazado bien los diques, el agua puede canalizarse por las laderas de forma que provoquen la formación de nuevas cárcavas. En los casos extremos, las obras de conservación mal construidas pueden aumentar de hecho la erosión del suelo.
- Construcción de carreteras. La construcción de carreteras destruye la vegetación y divide la tierra de forma que pueden también plantear un peligro ecológico. Debe prestarse la debida atención al emplazamiento y alineación de los caminos, el drenaje, las normas de construcción y el mantenimiento a largo plazo, a fin de evitar problemas como la formación de cárcavas, la erosión del suelo y las avalanchas.
- Riego. Los proyectos de riego deben también diseñarse y ejecutarse con un gran cuidado. De lo contrario, pueden provocar pérdidas de tierra (mediante la saturación hídrica y la salinización), el derroche del agua ya escasa (mediante la nivelación inadecuada de la tierra o ineficacias del sistema de distribución) y la propagación de enfermedades transmitidas por el agua.
- Asentamiento humano. Los proyectos de asentamiento entrañan casi inevitablemente una presión sobre el medio ambiente, ya que una gran cantidad de personas se desplaza hacia una nueva tierra. Si la tierra no se ha elegido bien o se ha preparado sin cuidado, su

/...

producción puede demostrarse insuficiente para satisfacer las necesidades de alimentos de los colonos. El fuerte aumento de la demanda de leña, materiales de construcción y agua puede agotar la cubierta de árboles y el suministro de agua, de forma que resulte imposible un desarrollo sostenible. Estos últimos problemas pueden surgir también cuando los refugiados están concentrados durante períodos largos en campamentos o centros de alimentación.

45. Al igual que con los proyectos que suponen un riesgo ligero, descritos antes, estas actividades que suponen un riesgo más grave exigen que se preste estricta atención a los peligros ambientales durante el diseño del proyecto. Sin embargo, las actividades propensas a riesgo son sumamente sensibles a una ejecución correcta. Como se indicó antes, incluso los diques, carreteras o planes de riego mejor diseñados pueden provocar daños si su ejecución es descuidada. Por consiguiente, en ese tipo de proyectos es indispensable asegurar una adecuada supervisión de las obras, una vigilancia constante de su calidad y la concertación de acuerdos seguros para el mantenimiento a largo plazo.

46. Estas observaciones son coherentes con las conclusiones de una consultoría reciente que examinó las consecuencias ecológicas de los proyectos del PMA. El consultor concluyó que la evitación de los peligros ecológicos dependerá principalmente de la atención que el PMA preste al diseño, ejecución y mantenimiento de los proyectos que apoya. Como se describirá más abajo, el PMA se concentrará en esos temas, ya que trabaja para potenciar un desarrollo ambientalmente sostenible.

CONCLUSION

47. Un desarrollo ambientalmente sostenible exige tratar a la tierra ahora de forma que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. El PMA dispone de una cartera de proyectos que, en principio, están orientados en esa dirección: repoblación forestal, mejora del suelo, protección de cuencas hidrográficas, riego, ordenación de pastizales, etc.

48. Sin embargo, no puede darse simplemente por sentado que los proyectos de este tipo tengan resultados positivos. Si se diseñan o ejecutan de forma descuidada, incluso esos proyectos pueden tener pocos resultados o provocar de hecho daños ambientales. Como se señaló antes en lo referente a lograr que los beneficios sean duraderos y evitar el daño ecológico, el PMA debe seguir avanzando en una serie de direcciones en que ya se han tomado iniciativas prometedoras:

- Diseño de proyectos. El PMA puede llamar a expertos para que ayuden en cualquier fase del diseño de los proyectos, desde la identificación hasta la ultimación de los planes de operaciones. En todas las fases el PMA está prestando una atención más sistemática a la selección e instrucción de los expertos que vienen de fuera. En las misiones se están incluyendo cada vez más a los sociólogos, para que ayuden a determinar si los individuos o las comunidades mantendrán por su cuenta en marcha las actividades del proyecto una vez terminada la ayuda alimentaria. Se están preparando modelos de mandatos para los tipos principales de proyectos, a fin de asegurar que las misiones traten adecuadamente los temas clave que afectan el carácter ecológico sostenible. Con objeto de prestar ayuda en la elaboración de mandatos, un

/...

consultor de la FAO trabajó recientemente con el PMA para identificar categorías de proyectos en que los peligros ecológicos puedan exigir una consideración especial durante el diseño del proyecto.

- Ejecución de los proyectos. El PMA puede comprobar que se disponga de los insumos complementarios (asistencia técnica, extensión y artículos no alimentarios) necesarios para apoyar los trabajos hechos por alimentos. Cierta labor de este tipo puede hacerla el PMA mismo: por ejemplo, las misiones de examen técnico pueden ayudar a seguir de cerca la marcha de los proyectos, así como la utilización sensata de la monetización puede hacer que se disponga de fondos para los gastos locales. Sin embargo, para proporcionar los recursos que se necesitan para una aportación consistente de asistencia técnica, el PMA tendrá que unir sus esfuerzos a los de otros donantes multilaterales o bilaterales, así como a organizaciones no gubernamentales (ONG). En 1989 se examinarán los medios de coordinación con otras organizaciones de las Naciones Unidas para proporcionar apoyo técnico a los proyectos del PMA, en una reunión de alto nivel del Grupo Mixto Consultivo sobre Políticas, integrado por el PNUD, el UNICEF, el FNUAP, el FIDA y el PMA.
- Seguimiento y evaluación. El PMA está trabajando para fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación en relación con sus proyectos. El apoyo puede tomar la forma de asistencia en el diseño del sistema, la compra de equipos para el procesamiento de datos, la capacitación de oficiales de seguimiento y evaluación, el pago de los gastos de mantenimiento de vehículos, etc. En los casos en que una deficiente ejecución del proyecto pueda provocar daños ecológicos, pueden llevarse a cabo actividades especiales para vigilar la calidad de las obras realizadas y la eficacia de los sistemas de mantenimiento. Las apreciaciones rurales rápidas pueden iluminar problemas de los proyectos y sugerir formas de aumentar sus repercusiones. Las evaluaciones ex post pueden utilizarse para identificar las condiciones en las que con toda probabilidad los beneficiarios continuarán las actividades del proyecto una vez terminada la ayuda alimentaria.
- Capacitación. Desde diciembre de 1987, el PMA ha realizado una serie de seminarios de capacitación para el personal, que abarcaba su nuevo ciclo de proyectos, la forma de asegurar la duración de los beneficios, la utilización apropiada de la ayuda alimentaria y otros temas relacionados con el desarrollo sostenible desde el punto de vista del medio ambiente. Además de un curso introductorio sobre el ciclo de los proyectos para el personal de la Sede, se han celebrado seminarios regionales para el personal de campo del PMA en el Africa occidental, Asia y América Latina.

49. Varias de las actividades citadas aquí han sido hasta ahora realizadas por el PMA con carácter experimental, o sólo en determinados proyectos. A fin de fomentar de la forma más eficaz el desarrollo ambientalmente sostenible, el PMA tendrá que hacer que estas actividades se conviertan en una parte más normal de su trabajo.

/...

50. Del presente debate debe desprenderse una conclusión importante: el tema del desarrollo ambientalmente sostenible no puede separarse en modo alguno de las operaciones normales del PMA. Lo que hace falta es que el PMA logre de forma más profunda y sistemática aquello a lo que ha aspirado siempre: el diseño y ejecución de proyectos correctos, con beneficios duraderos y sin efectos colaterales negativos. Esta labor está lejos de ser simple, pero exige básicamente una intensificación de los procedimientos existentes, y no un cambio radical a nuevos intereses.

51. En la medida en que lo permitan los recursos, el PMA tendrá que centrarse en la ejecución más rigurosa de su ciclo de proyectos existente y en el suministro de alimentos con los tipos de apoyo que exigen los proyectos para un desarrollo correcto. Si el PMA presta atención absoluta a estas tareas, hará con toda probabilidad una contribución real al desarrollo ambientalmente sostenible de los países en los que trabaja.
