

Manejo de los recursos naturales y medios de subsistencia: de la política a la práctica

Directrices de programación



Producido con el generoso apoyo
del Departamento para el Desarrollo
Internacional del Reino Unido (DFID)

Manejo de los recursos naturales y medios de subsistencia:

de la política a la práctica

**Directrices
de programación**



Índice

Capítulo 1	
Introducción	9
DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA	11
Capítulo 2	
Una mayor comprensión del objetivo 5 de la política de habilitación para el desarrollo.....	15
¿POR QUÉ OCUPARSE DE LOS RECURSOS NATURALES?	15
¿QUÉ APORTA DE NUEVO LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO?	18
<i>¿Cómo se relacionan los objetivos de la habilitación para el desarrollo 3, 4 y 5?</i>	22
Capítulo 3	
Principales cuestiones de fondo	27
ANTECEDENTES	27
PRIMERA CUESTIÓN: CÓMO ABORDAR EL TEMA DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA SOSTENIBLES	27
<i>Introducción</i>	27
<i>Conceptos básicos</i>	28
<i>El marco del SLA: un enfoque normalizado</i>	29
<i>Principales lecciones</i>	31
SEGUNDA CUESTIÓN: LA TENENCIA, EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES Y LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA SOSTENIBLES	32
<i>Introducción</i>	33
<i>Conceptos fundamentales</i>	33
<i>Cuestiones de la tenencia relacionadas con recursos específicos</i>	35
<i>Consideraciones fundamentales respecto de la tenencia de recursos naturales</i>	37
TERCERA CUESTIÓN: LA GESTIÓN DE CONFLICTOS RELATIVOS A LOS RECURSOS NATURALES	37
<i>La importancia de la gestión de conflictos relativos a los recursos naturales</i>	37
<i>¿De qué forma contribuyen los recursos naturales a los conflictos?</i>	38
<i>Cómo evitar los conflictos en las intervenciones</i>	40
<i>Consideraciones fundamentales en cuanto a la gestión de conflictos relacionados con los recursos naturales</i>	40

Capítulo 4

Límites de acción.....	45
INTRODUCCIÓN	45
PRINCIPIOS RECTORES	45
ESTRATEGIAS DE PROGRAMACIÓN CON ARREGLO AL OBJETIVO 5	48

Capítulo 5

Estrategia 1:

Fortalecer los medios de subsistencia aumentando la eficiencia y/o la productividad en el manejo de los recursos naturales.....	53
PROBLEMA	53
LA FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA	55
ESFERAS DE ACTIVIDAD	56
RESULTADOS Y EFECTOS PREVISTOS	57
CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN	60
FUENTES DE ASISTENCIA TÉCNICA	63

Capítulo 6

Estrategia 2: Mejorar el acceso de las mujeres

a los recursos naturales y a los beneficios de las actividades, así como el control de éstos.....	67
PROBLEMA	67
LA FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA	72
ESFERAS DE ACTIVIDAD	73
RESULTADOS Y EFECTOS PREVISTOS	73
CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN	75
FUENTES DE ASISTENCIA TÉCNICA	77

Capítulo 7

Estrategia 3: Fortalecer los medios de subsistencia introduciendo elementos relacionados con la nutrición y la salud

en las actividades de manejo de recursos naturales.....	83
PROBLEMA	83
LA FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA	84
ESFERAS DE ACTIVIDAD	84
RESULTADOS Y EFECTOS PREVISTOS	85
CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN	87
FUENTES DE ASISTENCIA TÉCNICA	91

Capítulo 8

Estrategia 4: Fortalecer los medios de subsistencia mediante la mitigación de los efectos de los peligros naturales

.....	95
PROBLEMA	95
LA FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA	96
ESFERAS DE ACTIVIDAD	97
RESULTADOS Y EFECTOS PREVISTOS	97

CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN	99
FUENTES DE ASISTENCIA TÉCNICA	103

Capítulo 9

Estrategia 5: Fortalecer los medios de subsistencia mediante la conservación de la diversidad biológica	107
--	-----

PROBLEMA	107
LA FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA	109
ESFERAS DE ACTIVIDAD	109
RESULTADOS Y EFECTOS PREVISTOS	109
CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN	111
FUENTES DE ASISTENCIA TÉCNICA	113

Capítulo 10

Estrategia 6: Asentar o reasentar a las personas para que puedan adoptar estrategias de subsistencia sostenibles	117
---	-----

PROBLEMA	117
LA FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA	119
ESFERAS DE ACTIVIDAD	120
RESULTADOS Y EFECTOS PREVISTOS	121
CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN	123
FUENTES DE ASISTENCIA TÉCNICA	128

Capítulo 11

Los recursos naturales y los medios de subsistencia: un marco analítico	131
--	-----

INTRODUCCIÓN	131
PARTE 1: PERFILES DE SUBSISTENCIA	131
<i>Relación entre el marco analítico normalizado del VAM y los perfiles de subsistencia</i>	133
<i>Elaboración de un perfil de subsistencia</i>	135
<i>Estrategias de subsistencia y de supervivencia</i>	137
<i>Contexto de vulnerabilidad</i>	138
<i>Contexto político, jurídico e institucional</i>	142
PARTE 2: SEGUIMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES Y LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA	146
<i>Introducción</i>	146
<i>Cuestiones fundamentales en relación con el seguimiento de los recursos naturales y los medios de subsistencia</i>	147

Capítulo 12

Hablar en nombre de los pobres	153
---	-----



Capítulo 1

Introducción

Introducción

OBJETIVO 5 DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO

El PMA utilizará los alimentos para que los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados puedan contar con medios de subsistencia más sostenibles.

Este documento está destinado a quienes se dedican a la programación de actividades relacionadas con el manejo de recursos naturales (MRN) y los medios de subsistencia correspondientes al objetivo 5 de la política de habilitación para el desarrollo del PMA¹. Pretende:

- aclarar la intención del objetivo 5 y establecer una distinción entre los objetivos 3, 4 y 5; y
- proponer formas de mejorar la programación de modo que se cumpla con el objetivo 5 y se incremente la seguridad de los medios de subsistencia y su sostenibilidad mediante actividades de programas y de promoción.

Los enfoques se basan en la experiencia del PMA en el diseño, ejecución y seguimiento de las actividades de MRN, y recalcan la necesidad de hacer hincapié en la seguridad de los medios de subsistencia de acuerdo con la política de habilitación para el desarrollo². Esto permitirá el diseño, ejecución y seguimiento de actividades que:

- fortalezcan las prácticas locales de MRN de modo que se apoyen las estrategias de subsistencia;

¹ El ciclo programático del PMA consta de las siguientes fases: diseño, ejecución, seguimiento y evaluación y retirada gradual.

² Estos enfoques se basan fundamentalmente en el documento "Mejoramiento de la seguridad alimentaria en zonas marginales de bajo potencial" (PMA, 1998); un examen de las evaluaciones de las actividades de MRN con asistencia alimentaria; la Declaración sobre el cometido del PMA; los Compromisos relativos a la mujer; y la circular sobre el acceso de las mujeres a los bienes (Circular on Women's Access to Assets)

- ayuden a las personas a tener acceso a los recursos naturales y a controlarlos;
- diversifiquen las estrategias de subsistencia reduciendo la dependencia de las personas de los recursos naturales;
- refuercen la relación entre la sostenibilidad ambiental y la socioeconómica;
- disminuyan la vulnerabilidad de los medios de subsistencia de las personas ante las crisis periódicas; y
- superen los obstáculos institucionales que impiden lograr medios de subsistencia sostenibles.

El documento se organiza en doce capítulos, que describen los elementos esenciales de la programación. Éstos abarcan los principios fundamentales, las estrategias, los problemas y los parámetros de formulación y de seguimiento y evaluación, y se basan en las orientaciones establecidas en la política de habilitación para el desarrollo respecto de las actividades de MRN y de subsistencia.

Capítulo 1 **Introducción**

Capítulo 2 **Una mayor comprensión del objetivo 5 de la política de habilitación para el desarrollo:** se examina la relación entre el uso y el manejo de los recursos naturales y los medios de subsistencia de las personas pobres.

Capítulo 3 **Principales cuestiones de fondo:** se trata de los enfoques basados en medios de subsistencia sostenibles, del derecho a la tierra, al agua y a los recursos forestales y madereros, así como el acceso a ellos y su control, y de los conflictos y su gestión.

Capítulo 4 **Límites de acción:** se debate sobre los principios fundamentales y se describen seis estrategias de programación de actividades efectivas y sostenibles en materia de MRN y de subsistencia. En los siguientes capítulos se describe exhaustivamente cada estrategia.

Capítulo 5 **Estrategia 1:** Fortalecer los medios de subsistencia aumentando la eficiencia y/o la productividad en el manejo de los recursos naturales.

Capítulo 6 **Estrategia 2:** Mejorar el acceso de las mujeres a los recursos naturales y a los beneficios de las actividades, así como el control de éstos.

Capítulo 7 **Estrategia 3:** Fortalecer los medios de subsistencia introduciendo elementos relacionados con la nutrición y la salud en las actividades de manejo de recursos naturales.

Capítulo 8 **Estrategia 4:** Fortalecer los medios de subsistencia mediante la mitigación de los efectos de los peligros naturales.

Capítulo 9 **Estrategia 5:** Fortalecer los medios de subsistencia mediante la conservación de la diversidad biológica.

Capítulo 10 Estrategia 6: Asentar o reasentar a las personas para que puedan adoptar estrategias de subsistencia sostenibles

Capítulo 11 Los recursos naturales y los medios de subsistencia: un marco analítico: se presenta un marco de análisis que integra distintos medios de subsistencia sostenibles, arreglos de tenencia, gestión de conflictos, y parámetros de MRN y seguridad alimentaria. Se incluyen preguntas clave y listas de comprobación respecto de la programación de las actividades con arreglo al objetivo 5, que pueden incorporarse en los actuales marcos de diseño y seguimiento de actividades del PMA.

Capítulo 12 Hablar en nombre de los pobres: se indican distintas formas en que el PMA puede realizar actividades de promoción que mejoren el MRN y los medios de subsistencia de las personas.

DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA

Para quienes estén interesados en obtener información más específica se ponen a disposición (en inglés únicamente) documentos técnicos de referencia sobre las principales cuestiones que afectan al MRN y los medios de subsistencia³. Estas cuestiones influyen en la eficacia y la sostenibilidad de las actividades de MRN y de subsistencia y, por tanto, son centrales para la formulación y el seguimiento de las actividades. La comprensión de estas cuestiones también ayudará a elegir a los asociados y las fuentes de asistencia técnica. Los documentos disponibles son los siguientes:

1. *Natural Resource Conflict Management* (Gestión de conflictos relativos a los recursos naturales).
2. *An Approach to Sustainable Livelihoods* (Un enfoque basado en los medios de subsistencia sostenibles).
3. *Land Tenure, Natural Resource Management and Sustainable Livelihoods* (Tenencia de tierras, manejo de recursos naturales y medios de subsistencia sostenibles).
4. *Forest Tenure, Natural Resource Management and Sustainable Livelihoods* (Tenencia de los recursos forestales, manejo de recursos naturales y medios de subsistencia sostenibles).
5. *Water Tenure, Natural Resource Management and Sustainable Livelihoods* (Tenencia de los recursos hídricos, manejo de recursos naturales y medios de subsistencia sostenibles).

³ Los documentos de referencia 3, 4, 5 y 8 se prepararon con la colaboración de la FAO.

6. *HIV/AIDS and Food and Livelihood Security* (El VIH/SIDA y la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia).
7. *Identifying Food-insecure People Dependent on Natural Resources for their Livelihoods* (Cómo identificar a las personas que padecen inseguridad alimentaria y dependen de los recursos naturales como medio de subsistencia).
8. *Example Projects* (Ejemplos de proyectos).

Si corresponde, se añadirán otros documentos a esta lista a medida que se disponga de ellos.



Capítulo 2

Una mayor comprensión
del objetivo 5 de la política
de habilitación para
el desarrollo

Una mayor comprensión del objetivo 5 de la política de habilitación para el desarrollo

¿POR QUÉ OCUPARSE DE LOS RECURSOS NATURALES?

Para el PMA, apoyar a las personas pobres que dependen de los recursos naturales constituye un primer paso crucial para prestar asistencia a quienes viven en la pobreza y la inseguridad alimentaria, por cuanto el 75% de la población mundial que sufre de desnutrición está constituido por agricultores de subsistencia que viven en zonas agrícolas pobres⁴. Las estadísticas que figuran en la página 17 subrayan la importancia de los recursos naturales para los medios de subsistencia de las mujeres y hombres pobres de zonas rurales. Por otra parte, en general, estos hogares rurales pobres poseen minifundios; tienen pocas garantías jurídicas respecto de la tenencia de sus tierras; cuentan con un capital financiero escaso o nulo; y no tienen fácil acceso a mercados, infraestructura (p. ej., carreteras, servicios sanitarios) y posibilidades de empleo. Debido a ello, para muchas personas los recursos naturales constituyen la fuente más accesible de alimentos, agua, energía, vivienda e ingresos.

Cada vez es mayor el riesgo que corren los medios de subsistencia de estas personas, y más concretamente su seguridad alimentaria y estado nutricional, puesto que la capacidad productiva de la base de recursos está mermando tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. La base de recursos ya no alcanza para obtener suficientes alimentos, agua potable no contaminada o fuentes de ingresos. Diversos factores contribuyen a que se produzcan procesos de degradación de los recursos, entre otros, la presión demográfica, la deforestación, la menor cantidad de barbecho, el pastoreo excesivo y las difíciles condiciones debidas al clima.

⁴ FAO. 2000. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Pág. 190.

El efecto de esta situación en la población rural pobre, especialmente en las poblaciones indígenas y las mujeres, es por demás marcado dado que en estos grupos suele haber personas sin tierra, que dependen de recursos de propiedad común o con pocas garantías jurídicas respecto de sus derechos, lo cual limita su acceso a los recursos productivos y su control de éstos. Las situaciones de escasez, menor seguridad de los medios de subsistencia, y propiedad y acceso limitados pueden llevar a conflictos en relación con los recursos naturales, lo cual intensifica los problemas de degradación.

No obstante, cabe destacar que la mayor parte de los hogares rurales tienen considerables conocimientos de prácticas sostenibles de manejo de recursos, tales como técnicas para preservar el suelo y diversas variedades de plantas locales que les permiten disminuir los riesgos. Para poder sobrevivir en condiciones tan difíciles, las personas recurren asimismo a distintas estrategias, que combinan el empleo de recursos naturales con la migración a otras zonas en busca de trabajo estacional y actividades generadoras de ingresos que no dependan de los recursos naturales (p. ej., la venta de artesanías). Sin embargo, por ser pobres, a menudo se ven forzadas a hacer un manejo poco sostenible de los recursos para satisfacer necesidades inmediatas de alimentos e ingresos.

Los recursos naturales y los medios de subsistencia rurales

- Aproximadamente las dos terceras partes de la población pobre del mundo viven en zonas rurales y depende en gran medida de la agricultura para generar ingresos⁵.
- En los países en desarrollo, las mujeres producen entre el 60 y el 80% de los alimentos, incluidas las cosechas de productos básicos (arroz, trigo y maíz) con las que se alimenta el 90% de la población rural pobre. En ellas recae primordialmente la responsabilidad de obtener leña y agua, y son ante todo ellas quienes recogen los productos forestales secundarios; así pues, dependen enormemente de los recursos naturales⁶.
- En las zonas rurales marginales, las personas suelen tener una carga de trabajo más pesada, y las tasas de malnutrición aguda y de enfermedades infecciosas debilitantes son superiores que en las zonas urbanas⁷.
- Los más pobres son quienes, por lo general, tienen menos derechos sobre la tierra, el agua y los recursos forestales, o bien menos garantías jurídicas respecto de esos derechos. Por ejemplo, en Bolivia, el 20% más rico de la población posee el 91% de las tierras en tanto que el 1% más pobre es propietario de un 0,1% de la tierra⁸. A nivel mundial, tan sólo un 2% de todas las tierras es propiedad de mujeres⁹.
- En los países menos adelantados (MA), las catástrofes naturales, la pobreza y las condiciones ambientales están estrechamente vinculadas entre sí: la menor productividad agrícola debido a las crisis climáticas incrementa la pobreza, y el uso intensivo de tierras marginales por parte de las personas pobres hace que aumenten los riesgos ante desastres¹⁰.

⁵ CIDA. 2000. *Towards a healthy, well-nourished world*. Pág. 4. Documento de debate.

⁶ Ídem, pág. 7.

⁷ FAO. 2000. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Pág. 221. Roma.

⁸ SISE. 1995. Encuesta Condiciones de Vida.

⁹ FAO. 1999. *Women's right to land and natural resources: Some implications for a human rights-based approach*. Roma.

¹⁰ PNUD. 2001. *Disaster Profiles of the Least Developed Countries. Informe de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados*. Pág. 2. (Celebrada en Bruselas.)

¿QUÉ APORTA DE NUEVO LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO?

En vista de que el PMA tiene más de 30 años de experiencia en actividades de MRN y de subsistencia, cabe preguntarse en qué aspectos la política de habilitación para el desarrollo impulsa a actuar de otra forma. En pocas palabras, muchos de los cambios parten de una nueva manera de abordar los problemas, es decir, tener claro que el problema que se está abordando está directamente relacionado con la seguridad alimentaria, nutricional y de la subsistencia, y concebir después medidas que solucionen esos problemas. No se trata de efectuar cambios en las propias actividades sino de formular las preguntas adecuadas que ayuden a las mujeres y los hombres a solucionar sus problemas alimentarios de manera más efectiva.

La política de habilitación para el desarrollo y los documentos de referencia conexos¹¹ no son sino una fuente de información sobre la programación de las actividades de desarrollo relacionadas con el objetivo 5. Pueden encontrarse otras valiosas fuentes de información en los siguientes documentos:

- el PMA y el medio ambiente: problemas y prioridades (WFP/EB.3/98/3);
- enfoques participativos (WFP/EB.3/2000/3-D);
- colaboración entre el PMA y las ONG: un marco de asociación (WFP/EB.A/2001/4-B);
y
- los Compromisos relativos a la mujer y la reciente circular relativa al acceso de las mujeres a los bienes, incluida la tierra, en el marco de las actividades apoyadas por el PMA (*Women's Access to Assets, Including Land, in WFP-Assisted Activities*).

En el diseño y seguimiento de las actividades de MRN y de subsistencia es importante tener en mente los principales elementos de estas políticas y remitirse a los materiales de orientación correspondientes, que se indican en el *"Manual para el diseño de programas"*:

- **Emplear prácticas ambientales racionales:** Ciertos tipos de actividades de MRN y de subsistencia (p. ej., la intensificación de la agricultura y la construcción de estructuras de riego) pueden plantear riesgos para el medio ambiente si no se diseñan y ejecutan de acuerdo con normas técnicas aceptadas. Tales riesgos, esto es, la erosión del suelo, la contaminación del agua o la reducción de la diversidad biológica, disminuyen la seguridad de los medios de subsistencia. Es necesario definir los riesgos y tenerlos en cuenta en todas las fases de la programación. Para mayor información, véanse las *Environmental Review Guidelines* (Directrices revisadas sobre cuestiones ambientales) de enero de 1999.

¹¹ Los documentos de referencia pertinentes de la consulta realizada en octubre de 1998, "Tiempo de cambiar: la ayuda alimentaria y el desarrollo", son los siguientes: Mejoramiento de la seguridad alimentaria en zonas marginales de bajo potencial; Participación: una manera de llegar a los pobres; Participación de la mujer en actividades de ayuda alimentaria: repercusiones y problemas; y Seguridad alimentaria, medios de subsistencia e intervenciones de ayuda alimentaria.

- **Adoptar enfoques participativos:** En las actividades relacionadas con los recursos naturales y los medios de subsistencia pueden adoptarse enfoques participativos a fin de potenciar la función de los beneficiarios y permitirles tener voz en el manejo y control de los bienes, incluida la formulación de arreglos de distribución de beneficios. Estos enfoques deben elaborarse de forma que se logre llegar a los grupos marginales, a saber, las mujeres, los hogares sin tierra, diversos grupos étnicos, etc. En la “Guía para promover el conocimiento: técnicas e instrumentos participativos” figuran instrumentos y sugerencias para la planificación, diseño, ejecución y seguimiento de actividades, así como técnicas para facilitar las asociaciones, en función de enfoques participativos.
- **Creación de asociaciones:** Si bien no es nuevo, el tema de las asociaciones toma especial importancia en las actividades de MRN y de subsistencia. Años de experiencia en la esfera de los recursos naturales han demostrado claramente que el PMA no puede encargarse de todo. Es por ello que se requiere especial dinamismo en la organización de asociaciones para programar actividades de MRN y de subsistencia. (Véase el documento “Colaboración entre el PMA y las ONG: un marco de asociación”.) Estas actividades dependen enormemente de la presencia de asociados adecuados que:
 - proporcionen conocimientos técnicos especializados que permitan gran nivel de calidad en el diseño y ejecución de proyectos (p. ej., análisis de cuestiones relacionadas con la tenencia de recursos, selección de las debidas especies);
 - refuercen los servicios de extensión de modo que se trabaje de manera participativa, se promueva el trabajo con las mujeres, se introduzcan tecnologías apropiadas y se gestionen conflictos potenciales;
 - respalden la capacitación en esferas vinculadas con medios de subsistencia mejorados y variados (p. ej., alfabetización, salud, saneamiento y microcréditos);
 - fomenten la capacidad de las contrapartes y de las ONG (p. ej., en materia de seguimiento y evaluación orientados a los resultados o de gestión de alimentos y procedimientos de rendición de cuentas); y
 - suministren artículos no alimentarios complementarios, como tuberías y aspersores para el riego en pequeña escala, o aperos, semillas y abonos para la agricultura.
- **Compromisos relativos a la mujer y circular sobre el acceso de las mujeres a los bienes:** se examinan en el capítulo 6.

En el cuadro 1 se resumen las diferencias entre los métodos de manejo de recursos naturales tradicionales y el método descrito en la política de habilitación para el desarrollo. En la medida de lo posible, el cuadro se sirve de ejemplos procedentes de actividades de ordenación forestal para ilustrar la nueva forma de enfocar el tema.

COMPARACIÓN ENTRE LOS ENFOQUES TRADICIONALES Y EL NUEVO EN RELACIÓN CON EL MRN Y LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA

Elementos de la habilitación para el desarrollo	Enfoque tradicional	Enfoque de la habilitación para el desarrollo
Finalidad y alcance	<ul style="list-style-type: none"> • Finalidad única (p. ej., leña, productos madereros). • Unidades de gestión grandes (p. ej., planes de 5 años). 	<ul style="list-style-type: none"> • Finalidades múltiples (p. ej., productos madereros y no madereros, ventajas nutricionales, ventajas ambientales). • Comunitario.
Los alimentos como solución de un problema de consumo	<ul style="list-style-type: none"> • Depende de datos oficiales sobre pobreza. • La selección se relaciona con los planes de trabajo y las necesidades de empleo oficiales. 	<ul style="list-style-type: none"> • La población local ayuda a definir los déficit alimentarios y a seleccionar los indicadores. • Datos oficiales; VAM, evaluación participativa.
Creación de bienes para quienes sufren un problema de consumo alimentario	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo presupuestario a programas gubernamentales (p. ej., proyectos de plantación de bosques en tierras estatales). • Organización de trabajadores para realizar actividades en gran escala. • Los bienes suelen estar controlados por el gobierno (madera explotada por el gobierno; leña muerta recogida por la comunidad). 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de bienes para las personas con inseguridad alimentaria (p. ej., plantación de árboles en fincas o bosques comunales). • Definición de bienes de menor escala que se ajustan a las prioridades de la población local, especialmente de las mujeres. • Arreglos formales de participación en los beneficios que hacen hincapié en derechos de uso y otros, y en la tenencia con garantías jurídicas.
Satisfacción de las necesidades alimentarias a corto plazo y respaldo de estrategias de subsistencia a largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Acento en el empleo. • Los productos suelen beneficiar a los gobiernos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acento en el alivio del hambre y la seguridad de la subsistencia. • Combinación de actividades alimentarias y de apoyo a los medios de subsistencia. • Se tienen en cuenta los factores que contribuyen a la inseguridad de los medios de subsistencia (derechos, discriminación, conflictos).
Uso de enfoques participativos	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación centralizada, verticalista, con pocos insumos de las poblaciones afectadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se da más importancia al papel de las personas, especialmente las mujeres, en las decisiones sobre el manejo y el control de los recursos naturales (p. ej., qué especies plantar, cuándo cosechar y quién participa en los beneficios).

Elementos de la habilitación para el desarrollo	Enfoque tradicional	Enfoque de la habilitación para el desarrollo
Búsqueda de nuevas asociaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Depende de contrapartes en los ministerios de agricultura o desarrollo rural. • Basado en planes de desarrollo gubernamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor dinamismo para crear asociaciones con el gobierno, los organismos multilaterales y bilaterales, las ONG y las organizaciones con base comunitaria. • Elaboración de propuestas junto con los asociados. • Participación en la CCA y en el UNDAF.
Momento de la intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución de alimentos según el plan de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribución de alimentos en períodos de déficit alimentario en función de la temporada y la oportunidad del momento .
Demostración de resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Apunta a hacer un seguimiento de los productos (p. ej., cantidad de árboles plantados o de beneficiarios asistidos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Lleva a cabo un análisis más exhaustivo. • Seguimiento de los resultados y los efectos. • Requiere datos de referencia sobre subsistencia.

¿Cómo se relacionan los objetivos de la habilitación para el desarrollo 3, 4 y 5?

¿Cómo saber si se deben programar actividades con arreglo al objetivo 3, al 4 o al 5?¹² Estos tres objetivos pueden alcanzarse mediante actividades similares; no obstante, las actividades abordan problemas diferentes y producen resultados diferentes. El elemento clave para definir el objetivo de habilitación para el desarrollo indicado radica en el análisis detenido del problema, gracias al cual:

- se comprende el problema que se va a abordar y la finalidad de la intervención; y
- se comprenden los resultados previstos y la manera en que éstos se ajustarán a las prioridades indicadas por los beneficiarios de los alimentos del PMA.

Para definir el problema, la finalidad y los resultados previstos se requiere la plena comprensión de:

- los principales problemas con que se enfrenta el grupo beneficiario;
- las estrategias con que se procurará solucionar esos problemas;
- la función que puede desempeñar la ayuda alimentaria; y
- las actividades viables que se adapten a la situación, teniendo en cuenta los aspectos positivos, los negativos y los impedimentos.

Con esta información, debe elegirse un objetivo de habilitación para el desarrollo que corresponda a la finalidad y a los resultados previstos. Es de esperar que, posteriormente, se midan los resultados correspondientes a la finalidad definida.

El ejemplo de la plantación de árboles ilustra las principales diferencias por lo que hace a la finalidad y los resultados previstos. La plantación de árboles puede cumplir los tres objetivos de la habilitación para el desarrollo según el problema que quiera resolverse, lo cual determina la especie que se seleccione, la ordenación de los árboles y las zonas en las que se los plantará.

¹² Objetivo 3: posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres; Objetivo 4: mitigar las consecuencias de las catástrofes naturales en zonas vulnerables a crisis recurrentes de esta índole.

- **Objetivo 3: creación de bienes**

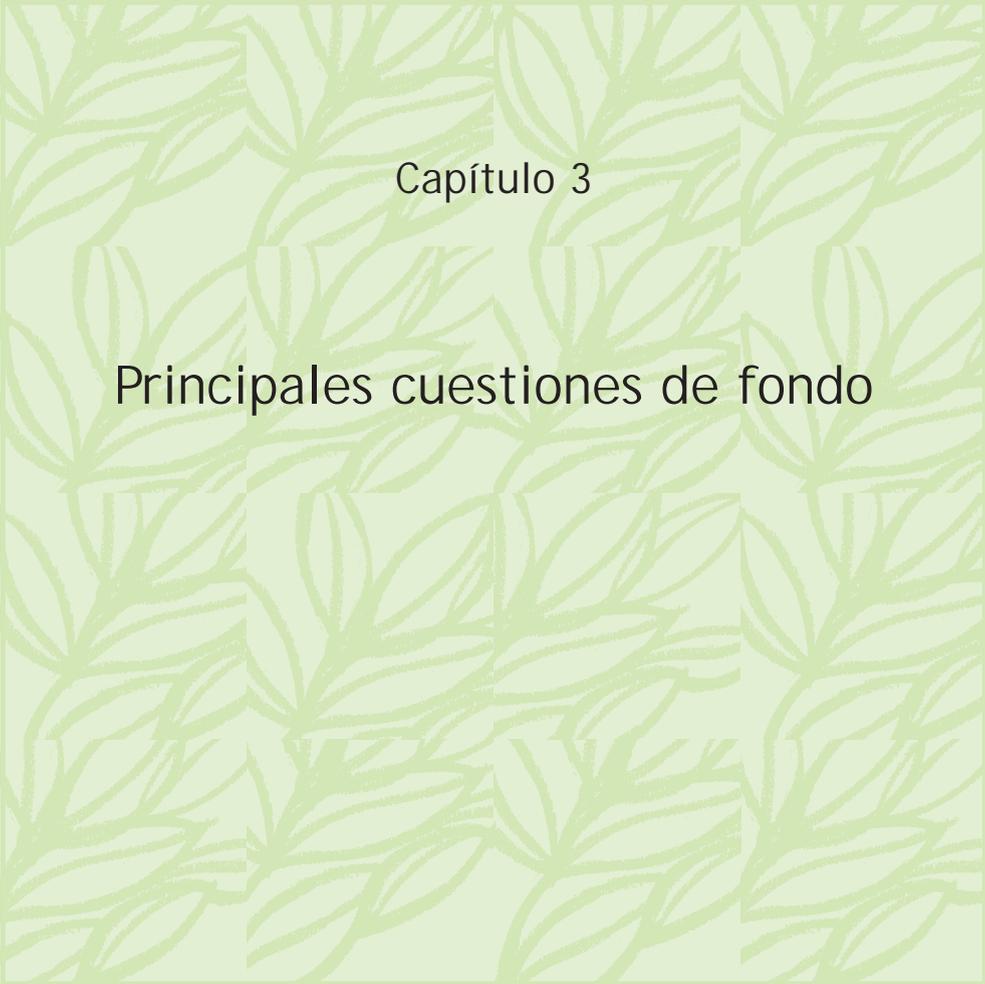
- Finalidad: crear y diversificar fuentes de ingresos para los más pobres. Por ejemplo, los árboles que se planten en fincas o bosques comunales pueden venderse como leña y material de construcción.
- Resultados previstos: incrementar todo lo posible los ingresos que generan esos productos. Para ello, se seleccionarían y plantarían como monocultivo (cultivo puro) ciertas especies de árboles (de rápido crecimiento y con troncos rectos) para facilitar la explotación de la madera.

- **Objetivo 4: mitigación de las consecuencias de las catástrofes**

- Finalidad: ayudar a las personas que viven en zonas propensas a las catástrofes naturales (p. ej., inundaciones y sequías) a planificar, responder a tales desastres y mitigar su impacto.
- Resultados previstos: plantación de árboles de modo que se eviten los desprendimientos de tierras en laderas escarpadas o para crear rompevientos. A fin de lograr la mayor eficiencia posible, deben seleccionarse zonas proclives a sufrir fenómenos naturales, como corrimientos de tierras o una intensa erosión eólica.

- **Objetivo 5: el manejo de recursos naturales y los medios de subsistencia**

- Finalidad: fortalecer los medios de subsistencia de las personas que dependen de recursos naturales degradados introduciendo prácticas de MRN más sostenibles y/o ayudándolos a emprender otro tipo de actividades. Se recalca el uso de los recursos naturales para abordar los factores biológicos, políticos y jurídicos que contribuyen a la inseguridad alimentaria y de la subsistencia. Por ejemplo, plantar árboles con alto contenido de nutrientes en tierras cuya tenencia tenga garantías jurídicas de modo que se mejore la nutrición y la salud.
- Resultados previstos: mejorar la seguridad nutricional y de la subsistencia plantando especies de gran valor nutricional en el marco de un arreglo de plantación de cultivos y árboles (agrosilvicultura). Por ejemplo, se seleccionarían árboles de modo que dieran sombra, redujeran la erosión del suelo, aumentarían la retención del agua y suministrarían productos nutritivos.



Capítulo 3

Principales cuestiones de fondo

Principales cuestiones de fondo

ANTECEDENTES

En este capítulo se debaten cuestiones de fondo, y no técnicas, esenciales para analizar las actividades de MRN y de subsistencia:

- Primera cuestión Cómo abordar el tema de los medios de subsistencia sostenibles
- Segunda cuestión La tenencia, el manejo de los recursos naturales y los medios de subsistencia sostenibles
- Tercera cuestión La gestión de conflictos

Los distintos organismos interesados están debatiendo en profundidad estas cuestiones; por tanto, lo que aquí se presenta no debe considerarse definitivo, ni desde el punto de vista teórico ni práctico. Se trata de cuestiones que se están desarrollando y que muchos organismos están tratando de llevar a la práctica. Si se introducen estos conceptos, el PMA podrá empezar a ver la forma de mejorar la prestación de asistencia. En algunos casos, estas cuestiones tendrán especial pertinencia, no sólo por lo que respecta a las actividades de MRN y de subsistencia sino también a la creación de bienes y la mitigación de los efectos de las catástrofes naturales. En otros casos es posible que no resulten adecuados.

En este capítulo se presenta un panorama general que ayudará a decidir cuán importantes son estos elementos en la labor que se esté realizando y la manera en que pueden tenerse en cuenta con eficacia.

PRIMERA CUESTIÓN: CÓMO ABORDAR EL TEMA DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA SOSTENIBLES

Introducción

Varios organismos dedicados al desarrollo se han dado cuenta de que no basta con tratar de reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria esencialmente mediante el incremento de los ingresos y de los bienes. En consecuencia, han adoptado un “enfoque basado en medios de subsistencia sostenibles” (SLA), que amplía el alcance

del análisis a todos los aspectos pertinentes de la subsistencia de las personas. Ello supone centrar la atención en las distintas estrategias que adoptan los pobres y en la manera en que las cuestiones normativas e institucionales les afecten. Este enfoque considera asimismo otros factores –aparte de los ingresos– que influyen en la pobreza, como el nivel de educación de las personas, su estado nutricional o el acceso que tienen a los recursos naturales.

En esta sección se exponen, en líneas generales, los elementos fundamentales y el marco analítico del SLA, de acuerdo esencialmente con el modelo del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID).

Según la definición de trabajo que emplea el DFID, los medios de subsistencia consisten en la capacidad, los bienes y las actividades necesarios para poder vivir. Un medio de subsistencia es sostenible cuando puede hacer frente a las tensiones y crisis, y recuperarse, y mantener o mejorar su capacidad y sus bienes en el presente y en el futuro sin socavar la base de recursos naturales¹³.

Un enfoque basado en medios de subsistencia sostenibles es una manera más amplia de organizar y analizar los factores que influyen en la pobreza de modo que puedan fijarse los objetivos, el alcance y las prioridades de la asistencia. Una de sus principales características consiste en que el desarrollo ya no se centra en los productos (por ejemplo, el número de pozos construidos) sino en las personas (el acceso al agua y cómo esto afecta a sus medios de subsistencia). Con este enfoque se procura no omitir los componentes importantes de los medios de subsistencia de las personas, ni sus limitaciones, cuando se diseña una actividad.

Conceptos básicos

- **Centrado en las personas:** Las personas son la principal preocupación, y no los recursos que usan o los gobiernos que las atienden¹⁴. Es decir, que los planificadores van más allá de la plantación de árboles y estudian en qué medida los árboles son importantes para la subsistencia de las personas; por ejemplo, si apoyan actividades generadoras de ingresos, previenen la erosión, conservan el agua en el suelo de modo que puedan surgir manantiales, etc.
- **Integral:** Tanto el análisis como la respuesta deben ser amplios y tomar en consideración los vínculos que existen entre los distintos sectores.
 - *Análisis:* Las personas adoptan múltiples estrategias para asegurarse sus medios de subsistencia, en función de la influencia que reciban de los sistemas económicos, sociales y ecológicos circundantes y de las interacciones

¹³ DFID. 1999. Sustainable Livelihood Guidance Sheets. <http://www.subsistencia@dfid.gov.uk>

¹⁴ El SLA da por sentado que los asuntos de género están incorporados y se toman en consideración en el análisis de las vulnerabilidades, los bienes, etc. de las personas.

entre ellos. Así pues, el análisis de los medios de subsistencia pasa de un enfoque sectorial limitado (por ejemplo, la construcción de carreteras secundarias) a cuestiones más amplias (tales como si las carreteras unen distintos mercados entre sí o quién es responsable de su mantenimiento).

- *Respuesta:* Cuando se habla de un análisis integral no se quiere decir que las intervenciones deben ser multisectoriales. Es posible que proyectos o programas unisectoriales sean totalmente adecuados; lo que el análisis de los medios de subsistencia ayuda a determinar es cuál es la mejor vía para iniciar las actividades.
- **Dinámico:** El SLA tiene en cuenta las condiciones cambiantes de los medios de subsistencia (como el clima, las políticas gubernamentales y las instituciones) y procura comprender cómo se ven afectados en el tiempo.
- **Basado en aspectos positivos:** Las intervenciones deben comenzar con un análisis de los aspectos positivos de las personas (como las estructuras comunitarias que las ayudan en tiempos de crisis), en lugar de un análisis de las necesidades (como la ayuda alimentaria de socorro).
- **Crea relaciones macro-micro:** El SLA examina la influencia de las políticas generales y las instituciones en los medios de subsistencia de las personas pobres, y define los cambios necesarios para respaldar medios de subsistencia sostenibles.
- **Fomenta las asociaciones:** El SLA puede conducir a actividades en múltiples niveles (nacional, regional y local), según dónde se logren mayores ventajas. Por ello, se promueve la creación de asociaciones amplias en varios niveles: con organismos internacionales, instituciones gubernamentales, grupos de la sociedad civil y el sector privado.
- **Sostenible:** Se procura un equilibrio entre las responsabilidades económicas, institucionales, sociales y ambientales.

Para adoptar elementos de este enfoque no es imprescindible efectuar cambios importantes en las operaciones; el fin es que las actividades reflejen con mayor cuidado las necesidades, los aspectos positivos y las prioridades de las personas.

El marco del SLA: un enfoque normalizado

Se han propuesto varios marcos para ayudar a comprender la complejidad de los medios de subsistencia, ilustrar los vínculos entre los distintos factores que influyen en ellos y definir las áreas en donde se puede intervenir. La mayoría de los marcos muestran cómo la interacción de tres elementos (contexto de vulnerabilidad; bienes de subsistencia; y políticas, instituciones y procesos) conducen a distintas estrategias de subsistencia y efectos, y se ven afectados por éstos. Tales marcos pueden servir

de lista de comprobación de cuestiones importantes que han de considerarse al diseñar una intervención. Pueden también usarse junto con otros instrumentos y métodos, a saber, las técnicas de evaluación rural participativa, la investigación-acción, el análisis de datos secundarios y el análisis económico, para diseñar y ejecutar programas.

- **El contexto de vulnerabilidad:** Las actividades que realizan las personas y los bienes en los que invierten se ven afectados fundamentalmente por factores ambientales externos (como la exposición a crisis) sobre los que tienen poco o ningún control. La vulnerabilidad de un hogar está determinada por su exposición a las crisis y su capacidad de enfrentarlas o gestionarlas.
- **Bienes de subsistencia:** Las personas recurren a una serie de bienes para alcanzar efectos positivos desde el punto de vista de la subsistencia. No hay una sola categoría de bienes que de por sí baste para producir la gran variedad de efectos en los medios de subsistencia que procuran las personas. Los bienes definidos son los siguientes:
 1. **Bienes humanos:** las aptitudes, los conocimientos, la capacidad de trabajo y la buena salud de las personas.
 2. **Bienes sociales:** los recursos sociales a los que recurren las personas para alcanzar sus objetivos en materia de subsistencia, como las redes sociales o los grupos formales o informales.
 3. **Bienes naturales:** las reservas de recursos naturales (p. ej., la tierra, los bosques, el agua) de los que derivan los recursos y servicios (p. ej., los ciclos de nutrientes, la protección contra la erosión) útiles para los medios de subsistencia.
 4. **Bienes físicos:** la infraestructura básica y los bienes de producción necesarios para apoyar los medios de subsistencia, como carreteras y vías férreas, edificios (incluida la vivienda), abastecimiento de agua y de saneamiento y acceso a la información (comunicación).
 5. **Bienes financieros:** los recursos financieros que emplean las personas para lograr los objetivos de subsistencia, como ahorros, corrientes de dinero (en efectivo o en especie, de mano de obra retribuida, pagos, etc.) y acceso a servicios de crédito formales o informales.
- **Políticas, instituciones y procesos:** Las instituciones, organizaciones, políticas y la legislación que determinan el acceso a los distintos bienes, los términos de intercambio entre distintos tipos de bienes y las ganancias de las estrategias de subsistencia.
- **Estrategias de subsistencia:** La variedad y combinación de actividades que realizan las personas para alcanzar sus objetivos de subsistencia. Por lo general, las personas combinan tres estrategias de subsistencia básicas para satisfacer sus diversas necesidades en diferentes momentos: las basadas en los recursos

naturales, las que no están basadas en recursos naturales y la migración en búsqueda de otras fuentes de ingresos. Para preparar debidamente las intervenciones es importante comprender las variaciones que pueden existir en las estrategias de subsistencia entre distintos grupos étnicos, hogares e individuos.

- **Efectos en la subsistencia:** Los resultados (tanto las mejoras como los deterioros) que indican con qué éxito están siguiendo los hogares sus estrategias de subsistencia. Esto supone ideas de “sostenibilidad” y la elaboración de indicadores que permitan hacer un seguimiento o una evaluación de la manera en que se va avanzando hacia la eliminación de la pobreza.

Principales lecciones

Si bien no abunda bibliografía acerca del empleo sobre el terreno del enfoque basado en medios de subsistencia sostenibles, se han notificado algunas experiencias iniciales sobre su uso y beneficios en actividades de desarrollo:

El SLA cambia el centro de atención de los proyectos: Cuando se estaban elaborando proyectos de ordenación de cuencas hidrográficas en la India, con el enfoque basado en los medios de subsistencia se determinó que una pequeña y poderosa minoría era capaz de quitarle sus derechos a una mayoría sin voz. Los aldeanos que emigraban por temporadas para realizar trabajos no agrícolas eran explotados (p. ej., altos costos de transporte y de alojamiento y bajos salarios) por los contratistas de la construcción. A raíz de ello se concluyó que un proyecto que fomentara e intensificara la productividad agrícola podría tener repercusiones positivas en los pobres en tanto que trabajadores o usuarios de recursos de propiedad común, pero que los beneficios irían en su mayor parte a los agricultores en mejores condiciones económicas. Así pues, el uso del marco del SLA cambió la naturaleza básica del proyecto, que ya no fue un proyecto clásico de ordenación de cuencas hidrográficas sino lo que se llamó “cuencas hidrográficas plus”¹⁵.

El SLA mejora el diseño de los proyectos: El uso del SLA permitió al personal de los programas explorar las relaciones de poder que se creaban en la labor de Oxfam. El uso del SLA mejoró las capacidades analíticas y para aplicar técnicas participativas en la planificación, el seguimiento y la evaluación de los proyectos en Viet Nam y en Mozambique¹⁶.

¹⁵ Turton, C. 2000. *Sustainable livelihoods and project design in India*. Documento de trabajo 127. Instituto de Desarrollo de Ultramar. Londres.

¹⁶ Neefjes, K. 2000. *Environments and livelihoods: strategies for sustainability*. Instituto de Desarrollo de Ultramar. Londres.

Conclusiones generales que se desprenden de la aplicación del SLA

En muchos casos, la pobreza no nace de la poca productividad de los recursos naturales en sí, sino que resulta de un complejo entramado de relaciones históricas, políticas y sociales.

Con el SLA, los proyectos ya no se orientan a los recursos sino a las personas, y el manejo de los recursos naturales (p. ej., la ordenación de cuencas hidrográficas) se convierte en un efecto de un medio de subsistencia sostenible.

SEGUNDA CUESTIÓN: LA TENENCIA, EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES Y LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA SOSTENIBLES

Introducción

Los derechos que habilitan el uso de los recursos naturales y su control tienen importantes consecuencias para la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible. No obstante, con frecuencia los derechos no están claros o son inexistentes, especialmente por lo que respecta a los más pobres y otros grupos marginados. La dificultad reside en definir y distribuir esos derechos de forma tal que todos los grupos puedan exigir sus derechos. Para hacer llegar los beneficios a los más pobres resultan cruciales los temas relacionados con el acceso a los recursos y el control de éstos.

El PMA ha introducido varias medidas tendentes a incrementar las ventajas de las mujeres a fin de mejorar su acceso a los bienes -incluida la tierra- y el control de éstos; por ejemplo, los Compromisos relativos a la mujer (1995) y la Directiva de la Directora Ejecutiva relativa al acceso de las mujeres a los bienes, incluida la tierra, en el marco de las actividades apoyadas por el PMA (*Women's Access to Assets, Including Land, in WFP-Assisted Activities, 2001*). La comprensión del régimen de tenencia es un factor crítico para alcanzar estos objetivos de política. En esta sección se resumirán temas relacionados con la tenencia por lo que hace a las actividades del PMA en materia de recursos naturales y de subsistencia.

Las consideraciones relativas a la tenencia son especialmente importantes para que las actividades del PMA tengan éxito. Para muchas personas, la creación de bienes, en forma de aptitudes, capital, etc., está relacionada con la tenencia. Aún la creación de bienes naturales -como árboles, estructuras de riego y estanques piscícolas administrados por la comunidad- está determinada por las relaciones de tenencia. Por lo tanto, las personas sin derechos a la tierra y otros recursos naturales pueden verse enormemente limitadas en su capacidad de crear otros bienes.

Conceptos fundamentales

Derechos de propiedad

Los derechos de propiedad confieren a sus titulares la autoridad de adoptar medidas particulares relacionadas con un campo concreto. Determinan *quién* puede hacer *qué* con un recurso particular, y los beneficios que genera, y a veces también *cuándo* y *cómo* hacerlo. Los derechos de propiedad se dividen en arreglos formales (*de jure*) e informales (*de facto*). Es importante comprender ambos tipos de derechos en relación con el MRN basado en la comunidad.

- Los derechos *de jure* son derechos explícitamente reconocidos e impuestos por los gobiernos. Están reconocidos formal y legalmente. Quienes gozan de derechos *de jure* pueden presumir que si sus derechos fueran impugnados en un contexto administrativo o judicial, con probabilidad se mantendrían.
- Los derechos *de facto* se presentan en situaciones en las que los usuarios de los recursos cooperan para definir y aplicar derechos entre ellos. Son *de facto* en tanto no sean reconocidos por las autoridades gubernamentales. A menudo los usuarios que han generado derechos *de facto* actúan como si hubieran creado derechos *de jure* entre ellos. Si bien los derechos *de facto* pueden ser reconocidos en los tribunales de justicia, tienen menos garantías jurídicas que los derechos *de jure*.

Tenencia

Con frecuencia se emplea el término tenencia para evitar definiciones de propiedad demasiado legalistas. Con él se hace referencia a las distintas maneras en que las personas adquieren acceso legítimo a los recursos naturales con el fin de manejarlos, extraerlos, usarlos y eliminarlos.

Se habla de seguridad jurídica de la tenencia en general para indicar que ni el Estado ni otras personas pueden interferir con la posesión de la tierra de la persona de que se trate. Esto supone que se confía en el sistema jurídico y no se teme la posibilidad de perder los derechos. Los economistas tienden a añadir la larga duración al factor confianza. El factor duración se relaciona con la cantidad de tiempo necesario para recuperar el costo de una inversión. Cuando la tenencia es demasiado corta o incierta para recuperar el costo de las inversiones, se considera que no tiene suficientes garantías jurídicas.

En los países en desarrollo, las mujeres dependen enormemente de los recursos naturales, especialmente de la tierra, los recursos hídricos y los bosques, para satisfacer las necesidades de alimentos, agua, combustible y medicamentos de sus hogares. Producen entre el 60 y el 80% de todos los alimentos y cosechas de

productos básicos, y son las responsables primordiales del uso y el manejo de flora y fauna. Es frecuente que su acceso a los recursos y el control de éstos tenga muy pocas garantías jurídicas debido a la dominación de los hombres, y a políticas y leyes que no atienden a las diferencias de género, así como a una capacidad local deficiente. Como consecuencia de ello, las mujeres se enfrentan a grandes dificultades para obtener acceso a los recursos naturales. Cuando sí lo obtienen, a menudo está restringido a derechos de uso, sin que se les permita controlar los recursos. La falta de garantías jurídicas respecto de la tenencia de las mujeres en partes de África ha quedado manifiesta por la repercusión del VIH/SIDA en el acceso de éstas a la tierra tras el fallecimiento de sus maridos. Las mujeres pueden perder el acceso a la tierra tanto desde el punto de vista jurídico (si no pueden heredar los derechos de sus maridos) como desde el punto de vista práctico (si los parientes hombres las fuerzan a irse de las granjas).

Derechos de uso y de control

En la práctica, las personas suelen usar y manejar los recursos naturales en virtud de derechos de uso y de control.

- Los *derechos de uso o usufructo* incluyen el acceso (autorización para entrar a una propiedad física definida, p. ej., un bosque) y el retiro (autorización para obtener productos de un recurso).
- Los *derechos de control* incluyen el manejo (la modificación o transformación del recurso, p. ej., plantar árboles), la exclusión (determinar quién puede usar el recurso) y la enajenación (la transferencia del derecho a otros).

Las personas que gozan de derechos de acceso y de retiro pueden o no tener derechos que les autoricen a participar en los procesos de toma de decisiones. Esta diferencia es fundamental por lo que respecta al manejo, especialmente en el caso de decisiones de uso futuro de recursos naturales.

Derechos de las personas a los recursos naturales

Durante los últimos 15 años ha sido cada vez más frecuente que el control de los recursos comenzara a pasar de los organismos gubernamentales a grupos de usuarios locales. Se suele llamar a esta realidad manejo comunitario de los recursos naturales. El manejo conjunto o mixto se refiere a situaciones en que el Estado mantiene gran parte del control del manejo de los recursos. No obstante, se amplía la función de los usuarios, que en general obtienen beneficios más sostenibles.

Las ventajas del manejo comunitario de los recursos naturales son las siguientes:

- por conocer muy de cerca el recurso, los usuarios lo manejarán mejor con el fin de satisfacer sus necesidades;

- los usuarios tienen un incentivo mayor de conservar el recurso dado que recibirán mayores beneficios;
- se refuerzan los derechos de los grupos y las garantías jurídicas de la tenencia al conceder a los usuarios la debida autorización para controlar su recurso y defenderlo ante intrusiones; y
- los usuarios participan en el proceso de adopción de decisiones que les afecta.

Este traspaso de poderes se vincula con el reconocimiento del Estado de los derechos de propiedad comunal, lo cual presenta ciertas ventajas desde el punto de vista del Estado:

- proporciona a los usuarios un “entorno habilitador” para el manejo, ya que permite que el gobierno y la población local trabajen conjuntamente;
- puede reforzar la acción colectiva, especialmente si el grupo genera ingresos del manejo y control del recurso; y
- ofrece incentivos para un uso sostenible al dar a los usuarios una perspectiva de planificación a largo plazo.

Cuestiones de la tenencia relacionadas con recursos específicos

La tierra

Para la población rural pobre de sociedades agrarias, especialmente, la tierra es un bien de subsistencia primordial y la principal forma de capital natural con que las personas se ganan la vida y producen alimentos. Constituye también un medio de inversión, así como de acumulación de riqueza y transferencia de una generación a otra.

Al negar a amplios segmentos de la sociedad rural un acceso equitativo a la tierra y a los beneficios de la regularización de la tenencia de la tierra surgen costos imprevistos. Ello contribuye en grado sumo a la pobreza extrema, la dependencia, la inestabilidad social y la migración rural, lo cual conduce al abandono y la degradación de la tierra. Entre quienes dependen de la tierra, las mujeres, los pastores y las poblaciones indígenas son quienes ven sus medios de subsistencia más amenazados por la falta de garantías jurídicas respecto de la tenencia y la propiedad asimétrica de la tierra. En cambio, se ha documentado que la seguridad de los derechos de propiedad tanto para los hombres como para las mujeres permite un mayor nivel de seguridad alimentaria, de salud y de vida.

Si no se tienen en cuenta las consecuencias de la tenencia de la tierra desde el inicio de un programa es probable que se produzcan efectos imprevistos. Posiblemente no producirá una mejora y, en algunos casos, la situación puede empeorar, por ejemplo despojando involuntariamente a las personas de sus derechos a la tierra. Se han producido situaciones de esta índole cuando en virtud de ciertos proyectos se ha procedido al reasentamiento de personas desplazadas en tierras incorrectamente indicadas como vacantes.

Los bosques

Los miembros más pobres y con menos influencia de una comunidad, que poseen la menor cantidad de tierras agrícolas, ganado y mano de obra, son quienes suelen recurrir a los productos forestales y actividades conexas para satisfacer la mayor parte de sus necesidades generales. Sin embargo, la población rural pobre con frecuencia carece de arreglos de propiedad o de uso adecuados que podrían legitimar su acceso a los bosques y sus recursos.

Es importante tomar en consideración las cuestiones jurídicas aún cuando la población local, las autoridades locales o la misma administración estatal no notifiquen ningún impedimento jurídico obvio. Por ejemplo, es posible que la legislación establezca ciertas prohibiciones aún cuando en la práctica esas disposiciones no se hayan aplicado; por tanto, éstas pueden constituir motivos de fallos desfavorables de tribunales en el futuro. Pueden haberse creado derechos *de facto* que los usuarios de un recurso dado hayan aplicado espontáneamente, pero que, de ser reconocidos por la administración y los tribunales, lo son tan sólo hasta cierto grado. Es posible que algunos derechos ni siquiera estén manifiestos (p. ej., derechos estacionales para pastar en algunas zonas), pero si no se los tiene en cuenta al formular un programa pueden involuntariamente causar posibles conflictos. Cabe la posibilidad de que haya ambigüedades en el marco jurídico que aún no hayan tenido consecuencias prácticas, pero que puedan volverse importantes en algún momento.

La falta de garantías jurídicas de la tenencia con respecto al uso y el manejo de los recursos forestales aísla a las personas de las decisiones cruciales que determinan la obtención de beneficios. Al carecer de derechos para seleccionar especies, establecer un plan de cosechas, etc. las comunidades no identifican como suyo un interés a largo plazo en el recurso, lo cual por lo general hace que lo exploten de manera excesiva.

El agua

Es casi inevitable que la escasez cada vez mayor de agua lleve a la competencia y a conflictos entre sectores o entre comunidades. Es muy poco común que la legislación con relación al agua discrimine explícitamente a uno u otro grupo, ya sea por motivos étnicos, religiosos o de género. Sin embargo, la aplicación de la legislación suele ser imperfecta. En principio, los sistemas formales de derechos de aguas prevén un sistema de asignación de aguas equitativo y transparente, que generalmente es suficientemente flexible para adaptarse a normas de uso del agua y necesidades de ordenación de los recursos hídricos cambiantes. No obstante, se corre el riesgo de que los usuarios de aguas mejor organizados y los que tienen más poder (en relación con el poder económico) tengan un acceso privilegiado a los sistemas de derecho de aguas. Los pobres pueden perder el acceso al agua o su control de diversas maneras, al amparo de sistemas de derechos formales y consuetudinarios. En algunos casos, para poder solicitar un derecho de aguas se debe

ser propietario de tierras o de una empresa; el acceso de las mujeres puede peligrar o se les puede negar por no ser propietarias de tierras.

Las leyes consuetudinarias que regulan el acceso a las aguas tienen la ventaja de ser flexibles y adaptarse a las necesidades locales. No obstante, la existencia de un sistema consuetudinario de derechos de aguas no garantiza de forma alguna un acceso justo y equitativo al agua. En muchas sociedades, el acceso a los recursos hídricos sigue estando bajo el control del patriarca o del jefe de la familia o de la aldea. En muchas aldeas, las jerarquías sociales son muy fuertes y se favorece a las castas, los ancianos y los grupos privilegiados.

Consideraciones fundamentales respecto de la tenencia de recursos naturales

Dentro de las consideraciones que afectan a la sostenibilidad y tienen importancia en la fase de diseño de las actividades se debe:

- *Definir quiénes son los propietarios del recurso.* ¿Pertenece al Estado, a dueños consuetudinarios o privados?
- *Definir quiénes tienen derecho al recurso.* ¿Están los derechos definidos claramente en la legislación y las normas consuetudinarias? ¿Qué restricciones existen? ¿Se reconocen legalmente los derechos consuetudinarios y se hacen cumplir? ¿Qué derechos de uso y/o de manejo tienen las mujeres y otros grupos marginados?
- *Definir las instituciones responsables y todo tipo de impedimento.* ¿Qué instituciones son responsables de regular el uso? ¿Qué capacidad tienen esas instituciones de desempeñar sus funciones?
- *Definir los efectos potenciales de las intervenciones del PMA.* ¿Cuál es el efecto de las intervenciones del PMA en los derechos de las personas respecto de los recursos naturales? ¿Qué reclamos potenciales existen respecto de recursos "mejorados"?

TERCERA CUESTIÓN: LA GESTIÓN DE CONFLICTOS RELATIVOS A LOS RECURSOS NATURALES

La importancia de la gestión de conflictos relativos a los recursos naturales

Un elemento central de los conflictos relativos a los recursos naturales es el acceso a los recursos naturales renovables y el control de su uso y de la distribución de los beneficios generados¹⁷. Si no se abordan estos temas, los conflictos pueden provocar una degradación ambiental, socavar medios de subsistencia precarios y llegar incluso a la violencia. Si bien los conflictos relativos a los recursos naturales no son causas directas de conflictos violentos, los casos de Rwanda, Bosnia y Sri Lanka, por

¹⁷ Este asunto se aplica específicamente a los recursos naturales renovables, si bien muchos de los elementos son aplicables al uso de los recursos naturales no renovables.

ejemplo, prueban que los conflictos comunitarios relativos a los recursos naturales fueron uno de los distintos factores interrelacionados que contribuyeron a los conflictos armados.

Los conflictos no siempre se traducen en violencia. Existen muchas formas no violentas de conflictos en el manejo de los recursos naturales, el acceso a éstos y su control. Por ejemplo, conflictos entre hombres y mujeres, entre usuarios tradicionales y quienes tienen derechos legales, y entre comunidades locales y autoridades gubernamentales. Es posible que sea más difícil ver los conflictos no violentos -que pueden producirse en el hogar o en la sala de reuniones de la aldea- que los conflictos armados, pero, si bien son menos insidiosos, también pueden dificultar los programas de desarrollo.

Las políticas y los programas pueden reforzar las fuentes de tensión existentes o bien actuar como agentes de cambio y atender muchas de las necesidades e inquietudes que exacerbaban el descontento y las tensiones. De hecho, el proceso por el cual un programa procura conservar los recursos naturales existentes y crear nuevos bienes naturales puede transformar tensiones ocultas en conflictos declarados. Las actividades de desarrollo mal planificadas pueden crear conflictos debido a la reorganización de las estructuras de poder de la comunidad, el cambio de sus prácticas en materia de recursos naturales, o la asignación de nuevas funciones sociales y de género. Por lo tanto, las actividades de desarrollo que no tengan en cuenta las cuestiones relacionadas con los conflictos, más que ayudar a una comunidad pueden crearle problemas y, en ese proceso, quitarle sostenibilidad y eficacia a la intervención.

Al diseñar los programas, la previsión y gestión de conflictos deben formar parte integral del ciclo programático: desde la fase de concepción y diseño, pasando por la ejecución, hasta el seguimiento continuo y la reformulación. Esto requiere un marco analítico que combine el análisis de la vulnerabilidad y el análisis de los interesados; y permita comprender la naturaleza, los orígenes y la dinámica del uso de los recursos y los puntos de conflictos.

¿De qué forma contribuyen los recursos naturales a los conflictos?

- **Una menor cantidad de recursos.** La menor calidad y cantidad de recursos renovables debido a las actividades de origen humano causan degradación o exacerbaban problemas naturales, como el cambio climático o situaciones meteorológicas extremas. Por ejemplo, desde 1970, las tierras arables per cápita en el África subsahariana han sufrido una disminución de aproximadamente 0,5 hectáreas por persona a menos de 0,3 hectáreas por persona. En muchos de los países de la zona, la combinación de precipitaciones irregulares, una productividad fluctuante y demandas cada vez mayores de una población en aumento ha producido una sobreexplotación de la base de recursos naturales.

- **Degradación de los recursos.** Con frecuencia, la degradación de los recursos está provocada por los cambios ambientales (malas cosechas debidas a sequías, inundaciones o la aparición de plagas de insectos), o bien por prácticas de manejo de los recursos que hacen hincapié en las ganancias a corto plazo en desmedro de la sostenibilidad. Por ejemplo, la combinación de sequías sucesivas y erosión del suelo en muchas partes del África subsahariana ha hecho que los pastores emigraran a regiones semiáridas y subtropicales en donde viven agricultores, lo cual ha contribuido a que se creen conflictos entre los unos y los otros.
- **Cambios demográficos.** El crecimiento de la población y la densidad han aumentado la presión que sufren los recursos naturales, como la tierra y el agua. Por ejemplo, la emigración de los bengalíes a la India en búsqueda de nuevas tierras agrícolas ha intensificado las tensiones étnicas, religiosas y políticas.
- **Niveles de consumo más altos.** A medida que las personas se enriquecen, sus pautas de consumo cambian. En casi todos los casos, un aumento de ingresos se asocia con un mayor consumo calórico, así como con un cambio en la *fente* de tales calorías, es decir, de cereales a carne y grasas. Esto aumenta la demanda de recursos naturales escasos (como la leña, la tierra y el agua) para la construcción y la productividad agrícola.
- **Múltiples usos de los recursos.** No es fácil encontrar un equilibrio entre el alivio de la pobreza a corto plazo y las consideraciones relativas a la conservación de los recursos a largo plazo, ya que las necesidades de ambas cosas a menudo son divergentes. Ilustra este aspecto el conflicto corriente entre la conservación de la flora y fauna y los agricultores locales. La tierra, los bosques y las vías de agua son también parte de formas particulares de vida (agricultores, pescadores, leñadores, ganaderos, etc.), identidades étnicas (p. ej., pastores o agricultores) y funciones según el género y la edad. Estas dimensiones simbólicas de los recursos naturales pueden tener una enorme importancia en el manejo de tales recursos.
- **Presiones del desarrollo.** Vastos proyectos agrícolas de cultivos comerciales, explotación forestal, generación de energía, minería y extracción de petróleo provocan a menudo una marginación de la población local, apartándola de sus prácticas de subsistencia tradicionales y forzándola hacia tierras más marginales.
- **Políticas de desarrollo poco adecuadas.** Las políticas de desarrollo que no logran abordar debidamente las necesidades y aspiraciones de las distintas partes interesadas pueden exacerbar las tensiones existentes. Concretamente, las políticas que aumentan la desigualdad o la discriminación pueden producir más tensiones ambientales, ya que quienes se ven marginados por ellas procuran mejorar su situación (o por lo menos se aseguran de que la situación de los otros no mejore a expensas de ellos).

Cómo evitar los conflictos en las intervenciones

Existe la posibilidad de que las actividades que suponen la rehabilitación o mejora de tierras degradadas provoquen tensiones que pueden llegar a transformarse en un conflicto dentro de la comunidad. Para evitar tales situaciones, debe tenerse presente lo siguiente:

- **Cuando se crean nuevos bienes**, tal vez surjan desacuerdos sobre quién recibirá los beneficios a corto y a largo plazo de tales bienes. Por ejemplo, los beneficios que pueden producir los bosques comunales incluyen productos muy apreciados, como leña, forraje y frutas para satisfacer las necesidades alimentarias, postes para la construcción y, finalmente, madera para la venta.
- **Cuando las actividades producen cambios de los derechos existentes, incluido el acceso a los recursos naturales o el control de éstos**, algunas personas o grupos pueden verse afectados adversamente¹⁸. Por ejemplo, cabe la posibilidad de que los pastores ya no puedan acceder a tierras de pastoreo anteriormente disponibles debido a actividades de reforestación. El PMA está especialmente interesado en cuestiones relacionadas con el acceso a los recursos naturales por parte de las mujeres y los grupos marginados, y con el control que éstos tengan de esos recursos. Al adquirir las mujeres mayor acceso y control es posible que surjan tensiones con los hombres, tanto en la comunidad como en sus hogares.

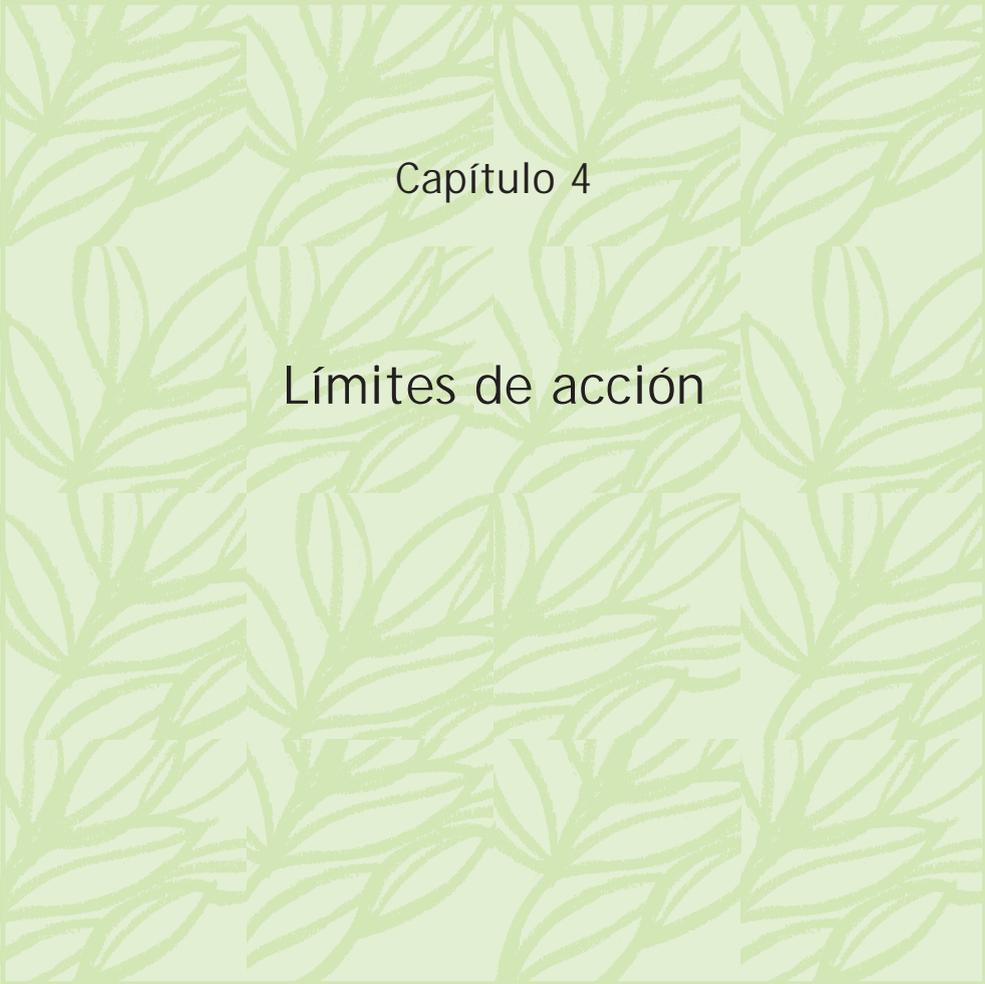
Consideraciones fundamentales en cuanto a la gestión de conflictos relacionados con los recursos naturales

Cuando se gestionan conflictos relacionados con el manejo de los recursos naturales es importante:

- entender las estructuras sociales existentes, incluidas las tensiones sociales, de modo que se pueda anticipar cuándo una intervención propuesta –especialmente una cuyo fin sea desarrollar la base de recursos naturales– contribuye quizás a crear tensiones y conflictos en la comunidad o agrava los ya existentes;
- poder definir las fuentes de conocimientos especializados en gestión de conflictos que puedan mitigar los efectos de una situación dada cuando la cuestión va ya más allá de la competencia de la organización;
- desentenderse, si cabe la posibilidad de que la intervención provoque problemas a largo plazo;
- darse cuenta de cómo distintas formas de abordar el diseño y ejecución de las actividades puede aumentar o disminuir las tensiones y los conflictos, y tomar las medidas oportunas para reducir esa probabilidad; y

¹⁸ Para obtener más información al respecto, véanse los documentos de referencia que tratan de temas relacionados con el acceso a los bosques, la tierra y el agua, y los derechos respecto de éstos.

-
- definir a todos los grupos que tienen derecho a usar la base de recursos naturales o interés en hacerlo, y procurar llegar a un consenso entre los distintos grupos sobre la manera de desarrollar y manejar los recursos en cuestión. Este proceso consiste fundamentalmente en un análisis de los interesados o la definición de las principales partes que pueden tener un interés en el uso de esos recursos naturales, tanto a escala macro como micro, así como de las características de la interacción entre tales partes. Tomando como base el análisis, se negocian pautas de acuerdo entre todas las partes interesadas respecto del uso y la propiedad de los recursos en cuestión.



Capítulo 4

Límites de acción

Límites de acción

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se establecen los principios fundamentales que han de regir la programación del objetivo 5 de la habilitación para el desarrollo por parte de todos los interesados, incluidos los asociados del PMA. Presenta asimismo estrategias concretas para una programación efectiva y sostenible de las actividades de MRN y de subsistencia, que se ahondarán en los siguientes capítulos.

PRINCIPIOS RECTORES

Los siguientes principios rectores aclaran y explican en detalle la política de habilitación para el desarrollo y se aplican directamente a las actividades de MRN y de subsistencia. Estos principios deben considerarse en conjunto. Su aplicación sistemática permitirá una mejor planificación, diseño y seguimiento de las actividades de MRN y de subsistencia.

- 1. Usar la ayuda alimentaria para atender: i) los problemas inmediatos de consumo alimentario de las personas que dependen de los recursos naturales; y ii) los problemas potenciales de consumo alimentario de las personas cuyos medios de subsistencia están en peligro debido a prácticas de MRN poco sostenibles.**

Las familias rurales pobres hacen continuamente compromisos entre los suministros de alimentos a corto plazo y la producción sostenible de alimentos a largo plazo. La mayor presión demográfica, la pobreza y el hambre pueden reducir las posibilidades de tal forma que a las personas no les quede más opción que degradar su base de recursos naturales.

Al programar las actividades de MRN y de subsistencia, el PMA empleará la ayuda alimentaria para: i) atender las necesidades alimentarias inmediatas de las personas que ya no pueden obtener suficientes alimentos de la tierra, los bosques y las aguas; y ii) permitir a esas personas asegurarse sus medios de subsistencia fortaleciendo o diversificando las estrategias de subsistencia.

2. Entender cuándo existe un déficit de consumo alimentario y adaptar la cantidad de ayuda alimentaria suministrada mediante las actividades a dicho déficit

Cuando se programan actividades relacionadas con el MRN se tiende a asignar alimentos según la cantidad de trabajo en lugar de tomar en consideración el déficit alimentario.

Al programar las actividades de MRN y de subsistencia:

- deben entenderse los déficit alimentarios y tenerse en cuenta de manera más amplia. Los déficit alimentarios no son tan sólo algo estacional sino que pueden también producirse por obligaciones sociales, económicas y culturales (p. ej., cancelación de deudas o bodas);
- la cantidad de alimentos suministrada no debe necesariamente asociarse a normas de trabajo o jornales;
- es posible que sea necesario programar mejor el calendario de las actividades a fin de que la asistencia alimentaria se preste antes de los períodos en que los hogares sufren déficit de alimentos o en el momento en que esto sucede;
- tal vez se requiera más de una actividad para superar el déficit alimentario; y
- es posible que no se necesiten alimentos de forma regular; aún así, quizás no baste con una sola entrega de alimentos.

Deberá comprenderse el carácter estacional dentro del contexto local. Aunque deben respetarse estrictamente los requisitos técnicos de las actividades de MRN por motivos de sostenibilidad, puede ser necesario programar simultáneamente otro tipo de actividades para poder facilitar las cantidades de alimentos necesarias.

3. Centrar la programación de las actividades de MRN y de subsistencia en las mujeres

Los programas de MRN tradicionales tienden a perpetuar la exclusión de las mujeres del proceso de adopción de decisiones y del acceso a los recursos naturales y su control. Sin embargo, es en las mujeres en quienes recae primordialmente la responsabilidad del manejo y la protección de los recursos naturales. Por otra parte, muchos de los productos que fabrican o de los que se ocupan son esenciales para la seguridad alimentaria y de la subsistencia de sus hogares.

A fin de cumplir los Compromisos del PMA relativos a la mujer, las mujeres participan a menudo con dinamismo en actividades relacionadas con el MRN, pero el desequilibrio fundamental del acceso a los recursos naturales y de su control sigue planteando problemas. La circular de la Directora Ejecutiva relativa al acceso de las mujeres a los bienes, incluida la tierra, en el marco de las actividades apoyadas por el PMA es un paso importante para equilibrar el acceso de las mujeres a los recursos naturales y su control de éstos.

No obstante, para que las mujeres obtengan mayor acceso a los recursos naturales y control de ellos serán necesarias medidas intensas que eliminen los obstáculos que se imponen a la tenencia de bienes, especialmente la tierra, por lo que hace a la toma de decisiones y a la participación de las mujeres en las actividades apoyadas por el PMA. Para lograr un mayor acceso a los recursos naturales y un mayor control de éstos se requiere un verdadero entendimiento de las prioridades y preocupaciones de las mujeres, y definir actividades que aborden tales preocupaciones en lugar de tratar que las mujeres se adapten a los programas de MRN tradicionales.

4. Promover vínculos complementarios y enfoques intersectoriales

Ha habido una tendencia a que las actividades relacionadas con el MRN se programaran desde la perspectiva de un solo sector. No obstante, las actividades de MRN por sí solas no abordan todas las razones que impiden que las personas hagan un manejo adecuado de los recursos naturales y se aseguren sus medios de subsistencia.

La experiencia ha demostrado que las actividades de MRN deben guardar relación con la educación, la salud y otras actividades en la esfera de la nutrición y el saneamiento. Para mejorar las condiciones básicas de vida de las personas se requieren vínculos multisectoriales, que muchas veces pueden lograrse simplemente reorientando el objetivo de una determinada actividad. La programación con arreglo al objetivo 5 de la política de habilitación para el desarrollo facilitará estos vínculos por cuanto:

- logrará una mayor comprensión de los factores que influyen en la seguridad de los medios de subsistencia de las personas, ya sea de manera positiva como negativa, incluidos los factores sociales, económicos, políticos, e institucionales; y
- pondrá en relación los objetivos de la habilitación para el desarrollo con objetivos de nutrición, educación, salud, medio ambiente y generación de ingresos.

5. Eliminar con diligencia los obstáculos que impiden el acceso de las personas a los recursos naturales y el control de éstos

Las actividades de MRN se han planificado y diseñado tradicionalmente en función de consideraciones técnicas y biológicas. Con todo, cada vez más se insiste ahora en los factores sociales, por ejemplo, mediante la introducción de actividades participativas o comunitarias. Por lo general, estos enfoques no son suficientes para superar los principales obstáculos, especialmente los de carácter político, jurídico, social e institucional, que constituyen las razones fundamentales que impiden que las personas accedan a los recursos naturales y los controlen.

Para que la programación con arreglo al objetivo 5 de la habilitación para el desarrollo sea efectiva será necesario tener en cuenta estos obstáculos. Es también importante entender la manera en que éstos pueden contribuir a que se creen conflictos en relación con los escasos recursos naturales comprendiendo las razones que explican la falta de garantías jurídicas respecto de los derechos sobre éstos, los derechos de usufructo injustos y la discriminación de grupos vulnerables, e incluyendo estos factores en las prácticas de evaluación y seguimiento.

6. Apoyar actividades de reasentamiento sólo tras un análisis detenido de la situación

Es muy frecuente que no se tomen debidamente en consideración las condiciones que afectan a las personas en general y a los residentes locales en casos de reasentamiento. Para planificar y diseñar actividades de reasentamiento efectivas es fundamental preguntarse: "¿Las personas quieren irse?" y "¿Es suficientemente productiva la zona donde se las reasentará?".

El apoyo que se brinde a los programas de asentamiento o reasentamiento se basará en un análisis detenido de las condiciones sociales, políticas y biológicas que afectan al asentamiento y el reasentamiento.

7. Adherirse a las normas internacionales de trabajo

La programación de las actividades de MRN y de subsistencia se adherirá a normas y convenios nacionales e internacionales, y tendrá en cuenta¹⁹:

- los efectos perjudiciales que pueden sufrir la salud o el desarrollo;
- la necesidad de asegurarse de que los trabajadores estén por encima de la edad mínima a partir de la que pueden empezar a trabajar; y
- que las actividades no interfieran con la educación (atendiendo especialmente al caso de las niñas).

ESTRATEGIAS DE PROGRAMACIÓN CON ARREGLO AL OBJETIVO 5

Una vez que se haya adoptado la decisión de programar actividades relacionadas con el objetivo 5 de la habilitación para el desarrollo, pueden ponerse en práctica distintas actividades, según las limitaciones concretas con que se enfrenten las personas en relación con el MRN y los medios de subsistencia. Un buen punto de partida es determinar los problemas más apremiantes (p. ej., la salud y la nutrición, o una disminución de la productividad de los recursos naturales) y la estrategia con que se pueden abordar tales problemas.

¹⁹ Convención sobre los Derechos del Niño, convenciones de la OIT.

Se proponen seis estrategias de lucha contra las limitaciones concretas que sufren las personas que viven en zonas marginales (p. ej., baja productividad agrícola, salud y nutrición deficientes, y bajo nivel de acceso de las mujeres a los recursos naturales). Estas estrategias servirán de guía para seleccionar las actividades que corresponda.

La lista de estrategias y actividades que figura más abajo no es exhaustiva. Por el contrario, es un punto de partida para definir enfoques y actividades que fortalezcan los medios de subsistencia de las personas mediante el manejo sostenible de los recursos naturales y la diversificación de los medios de subsistencia, promoviendo y fortaleciendo el actual programa de actividades del PMA. En algunos casos puede suceder que distintas estrategias incluyan actividades similares, pero éstas abordan problemas distintos.

Las estrategias que se han definido son las siguientes:

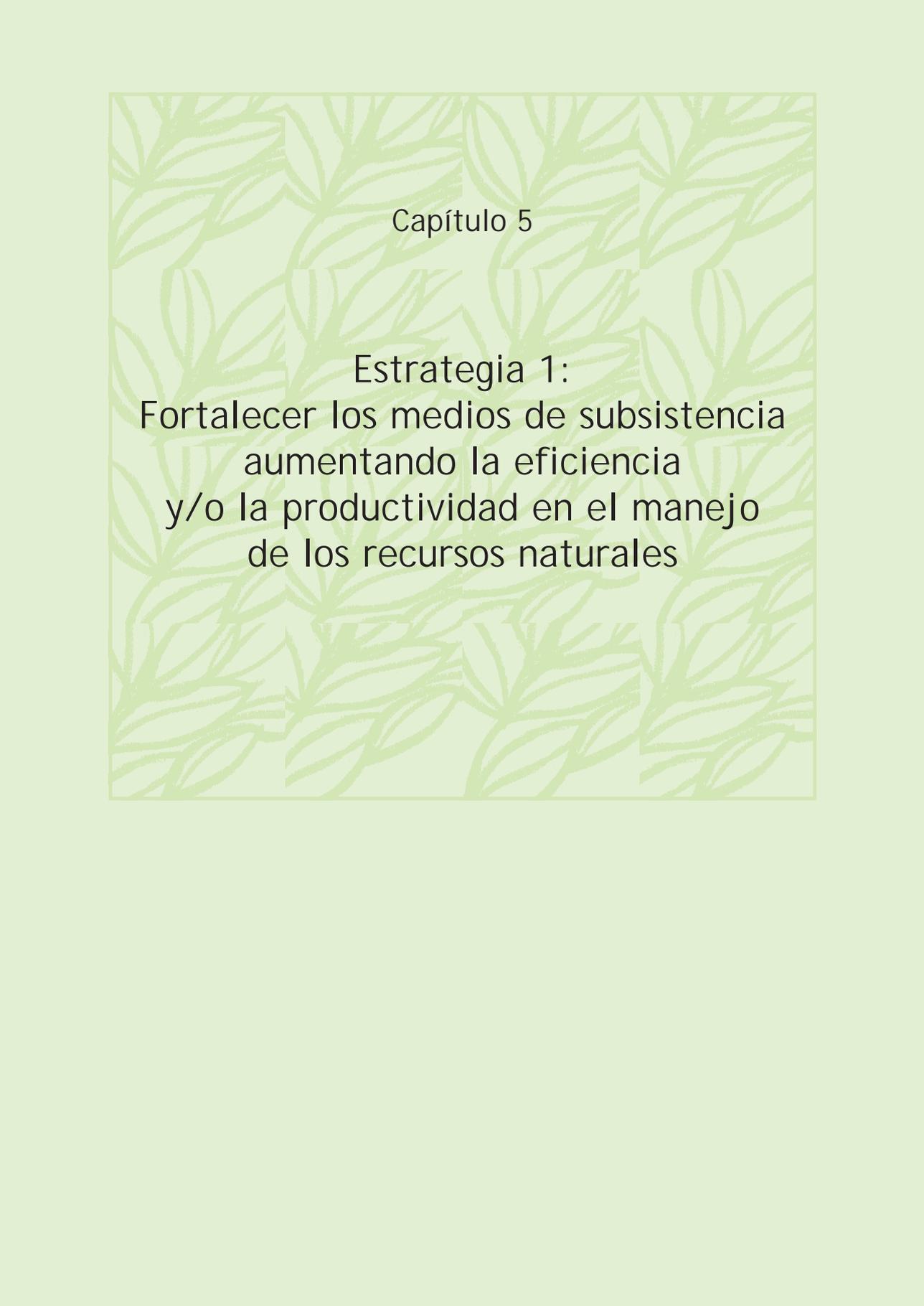
- Estrategia 1 Fortalecer los medios de subsistencia aumentando la eficiencia y/o la productividad en el manejo de los recursos naturales.
- Estrategia 2 Mejorar el acceso de las mujeres a los recursos naturales y a los beneficios de las actividades, así como el control de éstos.
- Estrategia 3 Fortalecer los medios de subsistencia introduciendo elementos relacionados con la nutrición y la salud en las actividades de manejo de recursos naturales.
- Estrategia 4 Fortalecer los medios de subsistencia mediante la mitigación de los efectos de los peligros naturales.
- Estrategia 5 Fortalecer los medios de subsistencia mediante la conservación de la diversidad biológica.
- Estrategia 6 Asentar o reasentar a las personas para que puedan adoptar estrategias de subsistencia sostenibles.

En los siguientes capítulos (capítulos 5 a 10) se describe en detalle cada estrategia y se facilita la siguiente información:

- ejemplos de las condiciones del MRN y los medios de subsistencia que sugieren cuándo resulta apropiado adoptar un programa basado en la estrategia de que se trate;
- una descripción del problema que la estrategia tiene que solucionar;
- la función de la ayuda alimentaria en la solución de los problemas;
- posibles esferas de actividad;
- resultados y efectos previstos;
- ejemplos pormenorizados de actividades concretas, incluidos posibles indicadores de efectos;

- consideraciones relativas a la programación, incluso, en la mayoría de los casos, un debate sobre los factores pertinentes relacionados con el diseño y el seguimiento y la evaluación; y
- las fuentes de asistencia técnica que ayudan a diseñar la actividad.

Esta información proporciona los elementos básicos de un marco lógico de la actividad. El uso efectivo de estos elementos depende de que las partes interesadas, especialmente los grupos beneficiarios, coincidan en cómo entienden el problema y de aplicar después los elementos sugeridos en función del contexto de que se trate. El análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM), junto con el marco analítico del capítulo 11, son instrumentos útiles que ayudan a escoger los puntos de partida adecuados para los programas.



Capítulo 5

Estrategia 1:
Fortalecer los medios de subsistencia
aumentando la eficiencia
y/o la productividad en el manejo
de los recursos naturales

Estrategia 1: fortalecer los medios de subsistencia aumentando la eficiencia y/o la productividad en el manejo de los recursos naturales

Resulta adecuado abordar el programa de acuerdo con esta estrategia cuando se presentan las siguientes condiciones:

- bajos beneficios (niveles de producción) y altos costos (mano de obra, insumos de abonos);
- escasez de productos forestales, especialmente leña y alimentos derivados de los bosques; y
- dependencia excesiva de especies de grandes insumos y especies que no se adaptan a las condiciones locales.

PROBLEMA

Las condiciones agroecológicas desfavorables, la exposición a sequías y plagas, la mala calidad de las semillas y prácticas de MRN ineficaces limitan la producción en las tierras marginales. Cuando las personas dependen en grado sumo de los recursos naturales para su subsistencia, la disponibilidad de alimentos es muy variable y a menudo no basta para satisfacer las necesidades calóricas y nutricionales mínimas. Debido a la ineficacia de las prácticas agrícolas, la producción agrícola absorbe asimismo una importante proporción de tiempo de mano de obra, lo cual deja poco margen para diversificar los medios de subsistencia. En vista del carácter precario de estas zonas, las estrategias nacionales destinadas a aumentar la producción agrícola, por lo general, han excluido las tierras marginales: tanto los gobiernos como los donantes esperan que el rendimiento de sus inversiones sea elevado. Cuando los

programas han procurado aumentar la productividad de las tierras marginales, con frecuencia se suministraron una gran cantidad de insumos o bien insumos inadecuados.

Al aumentar la productividad y/o la eficacia de las prácticas agrícolas, aumenta la producción de cultivos básicos y comerciales y se dispone de más tiempo para dedicarlo a otras actividades productivas. De esta forma es posible mejorar, diversificar y asegurarse los medios de subsistencia. No obstante, cambiando las prácticas agrícolas no siempre se obtiene un aumento de la productividad y mayor seguridad de la subsistencia a largo plazo. Por ejemplo, grandes cantidades de abonos químicos producen una disminución de la productividad y de la seguridad de la subsistencia a largo plazo.

Escasez de agua y degradación del suelo: La falta de agua y la mala calidad del suelo limitan enormemente la producción en las zonas marginales. Cuando no se dispone de riego, la agricultura depende de las precipitaciones (agricultura de secano) y, por consiguiente, está más expuesta a las variaciones de la pluviosidad. La explotación excesiva de los recursos naturales y la aplicación de prácticas inadecuadas (principalmente una labranza y preparación del suelo poco apropiadas) para el manejo del suelo causan un rápido deterioro físico, químico y biológico de éste, y perjudican tanto a la producción de alimentos como al medio ambiente.

Mala calidad de las especies: A menudo, los agricultores de tierras marginales no pueden invertir en especies de alto rendimiento y se ven forzados a emplear variedades de calidad inferior. No siempre se ha tenido éxito al procurar introducir especies mejoradas por cuanto:

- muchas veces no se cuenta con variedades de alto rendimiento para los alimentos básicos, que son las cosechas más usuales en las tierras marginales;
- se han desarrollado variedades de alto rendimiento sin la intervención de los agricultores, con lo cual éstas no fueron muy aceptadas, ya que no correspondían a las prioridades de los agricultores; y
- la mayor producción se acompañó por mayores ingresos. Sin embargo, el efecto de ingreso de la mayor producción puede amortizarse cuando: i) el acceso a los mercados es limitado; o ii) la mayor producción no se combina con un aumento equivalente de la demanda. Debido a ello puede producirse una baja de los precios y, por ende, de los ingresos.

Un manejo poco eficaz de los cultivos: Las prácticas de manejo de cultivos suelen ser poco eficientes, ya que requieren un gran insumo de mano de obra para obtener pocos productos. Como resultado de ello, la producción no basta para satisfacer las necesidades de las personas y a los agricultores les queda poco tiempo para realizar otras actividades productivas. Los intentos de incrementar la productividad agrícola se han centrado, por lo general, en novedades que afectan a la agricultura de gran escala (p. ej., el empleo de tractores) y, por tanto, no se han adecuado a la agricultura de pequeña escala de las zonas marginales. Restringen también la adopción de nuevas prácticas la falta de acceso a información, tecnologías y recursos financieros, o la incapacidad de correr los riesgos que ésta puede entrañar.

Efecto del VIH/SIDA: Cada vez más se reconoce que la pérdida de adultos en sus años más productivos debido al VIH/SIDA, y el efecto de ello en los sistemas agrícolas con gran demanda de mano de obra, constituye una amenaza potencial a la seguridad alimentaria a largo plazo. Los hogares que han sufrido la pérdida de adultos debido al VIH/SIDA se enfrentan a menudo con:

- una menor productividad agrícola como resultado de la escasez de mano de obra;
- una pérdida de ingresos y un agotamiento de los bienes;
- cambios en el acceso a los recursos naturales y el control de éstos; y
- una pérdida de conocimientos (agrícolas, sobre manejo, comercialización, etc.), aptitudes y experiencia (por ejemplo, adultos que mueren antes de haber transmitido conocimientos sobre prácticas agrícolas a sus cónyuges o hijos).

Al reorganizarse la distribución de tareas en el hogar es posible que quede menos tiempo para actividades agrícolas con gran demanda de mano de obra; o que los adultos se vean forzados a sacar a sus hijos de la escuela, especialmente a las niñas, de modo que compartan la carga de trabajo. Existe también el riesgo considerable de que, frente al VIH/SIDA, la pobreza y la seguridad alimentaria decreciente obliguen a los hogares rurales pobres a adoptar prácticas de recursos naturales poco sostenibles a fin de atender a sus necesidades inmediatas de alimentos e ingresos. Es más probable que las personas agoten sus bienes y usen los recursos naturales de maneras no sostenibles dado que necesitan efectivo o no tienen tiempo para dedicarse a prácticas de manejo que supongan gran densidad de mano de obra. Las familias en donde hay un miembro enfermo necesitan efectivo para satisfacer las necesidades alimentarias inmediatas y para gastos médicos. Así pues, prácticamente no cuentan con recursos para comprar insumos caros, como abonos o semillas resistentes a las sequías.

LA FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA

Al atender a las necesidades de consumo alimentario a corto plazo:

- queda valioso tiempo disponible para dedicar a actividades de gran densidad de mano de obra que, de lo contrario, no se realizarían (p. ej., construcción de bancales en las laderas);
- puede invertirse en la producción de bienes a largo plazo y en la preservación, de modo que se aumente la productividad; y
- se reducen los riesgos que plantea la introducción de nuevas especies y prácticas agrícolas.

ESFERAS DE ACTIVIDAD

Conservación y ordenación de recursos hídricos: La conservación y la ordenación de los recursos hídricos, de modo que se reduzcan las sequías estacionales y la erosión causada por un corrimiento de tierras excesivo, son cruciales para aumentar la producción de las tierras marginales, especialmente en zonas propensas a sequías. Las principales consideraciones son las siguientes:

- las tierras de regadío permiten una mayor intensidad y un mayor rendimiento de los cultivos, sin extenderlos a las zonas de secano. Esto último resulta costoso y entraña mayores riesgos de degradación ambiental (erosión del suelo y deforestación) y, por lo general, ofrece un bajo rendimiento agrícola;
- a menudo es necesario que no haya escasez de agua para que se adopten novedades biotecnológicas y variedades de semillas mejoradas, que requieren frecuentemente una mayor cantidad de agua de lo que suele haber en las tierras marginales; y
- con frecuencia dan mejores resultados las intervenciones de ordenación de los recursos hídricos de pequeña escala. En muchos casos, una microrepresa para una aldea, una nueva bomba manual o capacitación para marcar las curvas de nivel son elementos que distorsionan menos y son más productivos que la mayoría de los planes de riego en gran escala para mejorar el rendimiento de secano²⁰.

La conservación del agua aumenta la productividad: i) previniendo la erosión causada por el agua y mejorando así la fertilidad del suelo; y ii) aumentando la disponibilidad de agua para riego.

Mejor manejo de los recursos naturales: Por mejorar el manejo de los recursos naturales se entiende aumentar la sostenibilidad, la productividad y la eficiencia de las prácticas. Esto contribuye a lograr medios de subsistencia más diversos y sostenibles al dejar tiempo libre para otras actividades. La sostenibilidad suele suponer bajos niveles de insumos y hace hincapié en procesos naturales que no dañan el medio ambiente (p. ej., el manejo integrado de plagas). Una ganadería más eficiente (p. ej., mediante la mecanización) si bien puede que no produzca un aumento de la producción, sí puede producir una disminución de horas de trabajo.

Manejo de los suelos: Un mejor manejo del suelo a efectos agrícolas crea condiciones favorables para la germinación de las semillas, el crecimiento de raíces y plantas y la formación de granos, y ayuda a combatir la degradación causada por la erosión. Dentro de las posibles medidas se cuenta el uso de métodos seleccionados de labranza, junto con técnicas complementarias de manejo y conservación de suelos, como la construcción de bancales, la fertilización y la agrosilvicultura. Juntas, estas medidas pueden contribuir a una buena preparación del semillero y a eliminar ciertas limitaciones que afectan a la productividad del suelo, como la compactación, una capacidad de infiltración insuficiente, o poco avenamiento y temperaturas extremas del suelo. La conservación del suelo disminuye la erosión

²⁰ Carswell, G. 1997. Agricultural intensification and rural livelihoods: a think piece. Documento de trabajo 64 de IDS. IDS, Reino Unido.

y, por lo tanto, mantiene o aumenta la fertilidad del suelo. Ello, a su vez, aumenta la productividad y, por consiguiente, la disponibilidad de alimentos. Otra consecuencia secundaria es la diversificación de los productos alimentarios, p. ej., gracias a la agrosilvicultura.

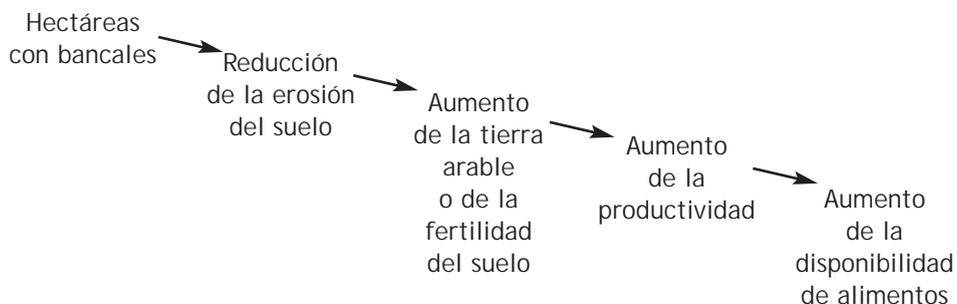
Mejora de las especies: Las variedades resistentes a las plagas y a las sequías, así como otras de alto rendimiento pueden contribuir a estabilizar y aumentar la productividad al disminuir las pérdidas e incrementar los productos por unidad de superficie. Deben estudiarse las necesidades agroecológicas y de insumos de las nuevas variedades. Las zonas marginales suelen caracterizarse por la poca fertilidad del suelo, el escaso riego y la presencia de agricultores con pocos recursos, que no pueden permitirse la gran cantidad de insumos (p. ej., abonos químicos, plaguicidas) que requieren ciertos cultivos. En esas circunstancias, debe prestarse más atención a:

- hacer intervenir a los agricultores en la selección de variedades mejoradas;
- crear variedades autóctonas de mayor calidad que requieran insumos limitados; y
- capacitar a los agricultores de modo que mejoren la calidad de sus semillas.

La productividad se incrementa: i) reduciendo las pérdidas ocasionadas por crisis como sequías; y ii) empleando variedades que ofrezcan mayores rendimientos.

RESULTADOS Y EFECTOS PREVISTOS

La naturaleza de las actividades propuestas, especialmente las relacionadas con la conservación del suelo y los recursos hídricos, supone una perspectiva a largo plazo, si se quieren lograr resultados. Los indicadores deben seleccionarse de forma que capten los progresos de los resultados previstos a lo largo del tiempo. Por ejemplo, los indicadores para una actividad de conservación del suelo, como la construcción de bancales, podrían medir la siguiente progresión de resultados:



Esfera de actividad: medidas de conservación del agua

Actividades	Finalidad y descripción	Ejemplos de indicadores de efectos
Captación y almacenamiento de agua	<ul style="list-style-type: none"> Por lo general supone recoger agua de lluvia en una amplia zona de tierras no agrícolas y usarla para el riego. Las técnicas locales varían y deben investigarse. 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor variedad de cultivos (p. ej., verduras). Mayor rendimiento de los cultivos.
Sistemas de riego	<ul style="list-style-type: none"> Al construir los debidos diques o gaviones se puede canalizar el agua a las tierras agrícolas. 	
Reforestación de las zonas de captación	<ul style="list-style-type: none"> La mayor vegetación en las zonas de captación de agua aumenta la absorción de agua cuando llueve. 	

Esfera de actividad: mejora de las prácticas de manejo

Actividades	Finalidad y descripción	Ejemplos de indicadores de efectos
Manejo integrado de plagas	<ul style="list-style-type: none"> Reduce las pérdidas debidas a las plagas y aumenta la sostenibilidad de los sistemas agrícolas. Depende primordialmente de procesos benignos y, por lo tanto, aumenta la sostenibilidad ecológica. 	<ul style="list-style-type: none"> Menor posibilidad de infestación por plagas. Menor uso de plaguicidas. Mayores fuentes de ingresos.
Prácticas de producción más eficientes	<ul style="list-style-type: none"> Una maquinaria sencilla puede reducir el tiempo de mano de obra necesario para ciertas tareas. De la misma forma, prácticas como la labranza de conservación reducen el tiempo de mano de obra necesario para la preparación del suelo. 	

Esfera de actividad: mejora de las especies

Actividades	Finalidad y descripción	Ejemplos de indicadores de efectos
Plantar especies de rápido crecimiento y resistentes Promover la investigación de especies de cultivos básicos mejoradas	<ul style="list-style-type: none"> El rendimiento puede aumentarse introduciendo especies de rápido crecimiento adecuadas al lugar, que sean resistentes a las plagas y la sequía. 	<ul style="list-style-type: none"> Menores pérdidas de cultivos por plagas o sequías. Empleo de cultivos estacionales de menor tiempo de crecimiento. Mayor rendimiento de los cultivos. Mayor rendimiento de las cosechas de productos básicos.

Esfera de actividad: medidas de conservación del suelo

Actividades	Finalidad y descripción	Ejemplos de indicadores de efectos
Construcción de bancales	<ul style="list-style-type: none"> Creación de terrazas planas en las laderas de las montañas para evitar la erosión de tierras fértiles y retener el agua. 	<ul style="list-style-type: none"> Menor erosión del suelo.
Nivelación de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> Nivelación de zonas agrícolas con terrenos ligeros a moderadamente montañosos. Esto disminuye el esfuerzo necesario para arar, aumenta la superficie potencialmente viable para la agricultura, previene la erosión del suelo y retiene el agua. 	<ul style="list-style-type: none"> Mayores rendimientos. Mayor producción de productos forestales madereros o no madereros.
Reforestación con especies de árboles adecuadas a la región	<ul style="list-style-type: none"> La plantación de especies forestales adaptadas al lugar ayuda a mantener el suelo y devolver la fertilidad y a aumentar la absorción de agua. 	
Abono verde y compostaje	<ul style="list-style-type: none"> La superposición de material vegetal no descompuesto en la capa arable aumenta la fertilidad del suelo. El compostaje supone la mezcla de una variedad de materiales orgánicos fuera de la zona de plantación, con la intención de incorporarla en el futuro. 	
Técnicas de arado adaptadas al lugar	<ul style="list-style-type: none"> Según la zona climática y las curvas de nivel del terreno pueden adoptarse técnicas de arado en tierra plana, arado por curvas de nivel u otras técnicas adecuadas. 	
Cultivos intercalados	<ul style="list-style-type: none"> Si se plantan cultivos complementarios en un terreno, aumenta tanto la productividad como la fertilidad del suelo. Por ejemplo, los frijoles y el maíz, los tomates y algunas variedades de calabaza. 	
Creación de setos vivos	<ul style="list-style-type: none"> La plantación de árboles altos alrededor de tierras agrícolas puede disminuir el daño que causan vientos intensos. Asimismo, ciertas variedades de flores y plantas pueden disminuir los ataques de insectos vectores rastrosos. 	
Agrosilvicultura	<ul style="list-style-type: none"> La plantación de árboles es un medio poco costoso de proteger la tierra y aumentar su productividad. Los árboles requieren menos insumos de mano de obra que otros cultivos y dan beneficios, como sombra para cultivos y animales, protección contra el viento y la erosión por el agua, así como tierras enriquecidas debido al abono vegetal y la fijación de nitrógeno. 	
Labranza de conservación	<ul style="list-style-type: none"> Supone disminuir al mínimo la labranza de la tierra y dejar residuos de cultivos en la superficie. Disminuye la erosión del suelo y aumenta la infiltración de agua. 	

CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN

Diseño

En la etapa de diseño deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- las zonas expuestas a degradación del suelo y escasez de agua;
- los factores que contribuyen a la degradación del suelo;
- las posibilidades y limitaciones de la agricultura;
- los arreglos de tenencia de tierras, recursos hídricos y forestales que afectan a las mujeres y a los hombres;
- los conocimientos locales (de mujeres y hombres) sobre conservación del suelo y del agua;
- las especies adaptadas al lugar y las preferidas por mujeres y hombres;
- los insumos técnicos de los especialistas; y
- la función potencial de las mujeres en la gestión de los conflictos.

Otros factores que deben tomarse en consideración en la fase del diseño son:

- *El acceso a los mercados y las relaciones de intercambio justas:* La capacidad de las personas de vender la producción excedentaria y comprar alimentos dependerá de su capacidad de acceder a los mercados y mantener relaciones de intercambio justas. Para ello puede ser necesario prestar asistencia complementaria en materia de construcción de carreteras y de educación, respectivamente.
- *Actividades complementarias:* Es posible que los esfuerzos que se realicen para aumentar la eficiencia y la productividad de la agricultura requieran ciertas actividades. Por ejemplo, las investigaciones realizadas han demostrado que a mayor nivel educativo son más elevadas las tasas de adopción de tecnología.
- *Demandas estacionales de mano de obra:* Cuando se introducen nuevas tecnologías y especies, debe prestarse atención a la demanda de mano de obra que éstas requieren a fin de que se ajuste a la oferta disponible.

Seguimiento y evaluación

En la fase de ejecución deben tenerse en cuenta las siguientes cuestiones:

- la idoneidad de las prácticas de conservación y las prácticas agrícolas introducidas en relación con el impacto en el medio ambiente y la producción, y con su adopción por parte de los agricultores;
- la idoneidad de las especies introducidas;
- la competencia de los agentes de extensión;
- la distribución de los beneficios de las actividades, desglosados por sexo, edad y origen étnico; y
- los conflictos en relación con los recursos y los beneficios generados.

Asuntos transversales

Tenencia: La seguridad jurídica de la tenencia es esencial para que las personas tengan un incentivo para realizar inversiones que incrementen la productividad, especialmente si éstas sólo generan beneficios a largo plazo. Por otra parte, se desprende de las investigaciones que una tenencia con garantías jurídicas es un factor claramente determinante de la adopción de tecnología. Si la tenencia de los recursos no tiene suficientes garantías jurídicas, las personas tendrán pocos incentivos para hacer un manejo sostenible de estos recursos. Es posible que las mujeres y los hombres, así como distintos grupos dentro de una comunidad, no tengan los mismos derechos respecto de los recursos. Se debe prestar atención a los derechos en relación con ciertas especies y a qué derechos se conceden a los hombres y a las mujeres.

Arreglos de participación en los beneficios: En vista de que los hombres y las mujeres tienen en algunos casos derechos (consuetudinarios) distintos respecto de las diversas especies, al seleccionar e introducir nuevas especies es importante determinar cómo se beneficiarán de éstas los hombres y las mujeres, y los ingresos potenciales que éstas generarán una vez que se comercialicen. Además, las relaciones de poder dentro de una comunidad afectarán a la distribución de beneficios en ella, y es menester tenerlas en cuenta.

Conflictos: Es posible que haya competencia de intereses entre distintos grupos respecto del uso de los recursos. Esto puede provocar conflictos cuando se seleccionan las actividades. Por ejemplo, las mujeres quizás prefieran especies mejoradas de cultivos básicos en tanto que los hombres estarán tal vez más interesados en especies mejoradas de cultivos comerciales.

Leyes, políticas e instituciones: Las leyes pueden limitar las cosechas y/o la comercialización de ciertos cultivos, árboles y productos forestales. Al introducir cultivos y árboles, deben determinarse las restricciones potenciales. Además, debe comprenderse cómo funcionan las instituciones formales e informales que regulan la tenencia del recurso y la mano de obra.

Participación: En el pasado, el fracaso de la adopción de nuevas tecnologías y prácticas podía atribuirse en parte a la incapacidad de tomar en consideración las preferencias de los usuarios finales. La participación también puede ayudar a incluir en la programación los conocimientos de las poblaciones indígenas sobre conservación de los recursos naturales y especies adecuadas.

Mujeres: En la mayor parte del mundo, las mujeres son las principales productoras en la agricultura de secano. Para que estas actividades sean sostenibles, deben incluir a las mujeres y adaptarse a sus necesidades concretas. Las mujeres deben poder acceder a esos insumos; de lo contrario es posible que no sea viable adoptar soluciones técnicas a los problemas relacionados con el agua.

De la escasez de alimentos a la regeneración de los medios de subsistencia en el altiplano del Perú

En los distritos más lejanos de la Sierra del Perú (zonas de valles y mesetas del altiplano), las comunidades eminentemente indígenas luchan por sobrevivir con una base de recursos muy frágil. El suelo es de mala calidad y muy proclive a la erosión, y las condiciones climáticas son muy extremas. La producción de cereales alimenticios ha estado estancada desde 1970. Para responder a esta crisis alimentaria y ecológica, el PMA ha prestado asistencia a las familias campesinas más pobres de esas sociedades indígenas que practican una agricultura de subsistencia.

Las comunidades indígenas del Perú fueron capacitadas para adoptar mejores prácticas de manejo de los cultivos andinos y rehabilitar cuencas hidrográficas en pequeña escala. Se crearon comités de mujeres con el fin de aumentar la participación de éstas en el trabajo de conservación de suelos. Las actividades de conservación de suelos, incluida la rehabilitación de bancales y terrazas de piedra tradicionales, dieron resultados positivos: la cantidad de tierras agrícolas mejoradas aumentó un 30%, y la productividad un 20%. En parte como resultado de la capacidad de venta de cierta producción excedentaria, los ingresos de los hogares aumentaron en promedio un 12%. Lo que es más importante, el consumo alimentario de los hogares se incrementó en general un 15%.

Usos múltiples de ciertos árboles

<i>Ximenia americana</i>	Se usa como alimento (pulpa de la fruta comestible como fruta, jalea, cerveza, almendra, aceite, hojas, pétalos), combustible (leña, carbón), madera, ramones, harina de semillas, setos, medicamentos (para la disentería, etc.).
<i>Acacia albida</i>	Se usa como forraje y para la medicina (para la tos, la fiebre y la diarrea), para mejorar las tierras (humus, fuente de nitrógeno, mejora de suelos), otros usos (leña, carbón).
<i>Oxytenanthera abyssinica</i> (bambú)	Se usa como bebida (alcohol y vino), fibra (para canastas), material de construcción (muebles, construcción de casas, cercas), otros usos (control de la erosión del suelo, rehabilitación de lugares degradados).
<i>Acacia tortilis</i>	Se usa como combustible (leña, carbón), forraje (frutas, hojas, nuevos brotes, plántulas), cercado, otros usos (agujas, ropa).

FUENTES DE ASISTENCIA TÉCNICA

Reseña Mundial de Enfoques y Tecnología de la Conservación (WOCAT)

Internet: www.wocat.net

Correo electrónico: wocat@giub.unibe.ch

Proyecto de la Asociación Mundial para la Conservación del Suelo y el Agua (WASWC), en colaboración con diversas instituciones y coordinado por la Universidad de Berna (Suiza). Tiene por finalidad promover la integración de métodos y técnicas de conservación del suelo y del agua que hayan obtenido buenos resultados en regímenes de uso de tierras de todo el mundo. Esta asociación apunta a explorar elementos de la conservación del suelo y del agua que han dado resultados satisfactorios en determinadas condiciones y elementos que se consideraron fracasos.

Servicio de Manejo de las Tierras y de la Nutrición de las Plantas, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Internet: <http://www.fao.org/ag/AGL/agll/>

Correo electrónico: parviz.koohafkan@fao.org

Este servicio está encargado de los programas y actividades relacionados con la planificación y el manejo integrados de los recursos de la tierra y los nutrientes vegetales, la mejora de la fertilidad del suelo y la productividad de la tierra a efectos de producción de alimentos, así como otros servicios sociales y ambientales relacionados con la tierra. Promueve un uso de la tierra, y políticas, estrategias y tecnologías de ordenación territorial sostenibles, así como una ordenación territorial, de los recursos hídricos y de los nutrientes vegetales integrada, incluido el uso eficiente de abonos.

Servicio de Recursos, Fomento y Aprovechamiento de Aguas, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Internet: <http://www.fao.org/ag/AGL/aglw/>

Correo electrónico: reto.florin@fao.org

Un servicio dedicado al uso y la conservación sostenibles del agua en la agricultura. Evalúa los recursos hídricos y supervisa su uso con fines agrícolas; colabora en la formulación de políticas sobre el agua; y promueve la agricultura de regadío y un uso eficiente del agua mediante innovaciones de manejo, modernización y reformas institucionales. Los programas y actividades del Servicio incluyen la ordenación de los recursos hídricos mediante sistemas de riego en pequeña escala y tecnologías adecuadas de regulación de las aguas; mejores prácticas para un uso y conservación del agua sostenibles; y la mitigación y supresión de los efectos de la ordenación de los recursos hídricos en el medio ambiente.

Servicio de Semillas y Recursos Fitogenéticos, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la AlimentaciónInternet: www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/AGRICULT/AGP/AGPS/Correo electrónico: Michael.Larinde@fao.org

Este servicio proporciona asesoramiento técnico a los países miembros de la FAO sobre la mejora de las semillas y del material de siembra, y programas y políticas de producción, incluida la seguridad, el intercambio, las pruebas, la elaboración, el control de calidad, el almacenamiento y el aprovechamiento de las semillas. Presta ayuda y asesoramiento sobre la conservación y el uso sostenible de recursos fitogenéticos.

Servicio de Protección Vegetal, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la AlimentaciónInternet: <http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/AGRICULT/AGP/AGPP/>Correo electrónico: niek.vandergaaff@fao.org

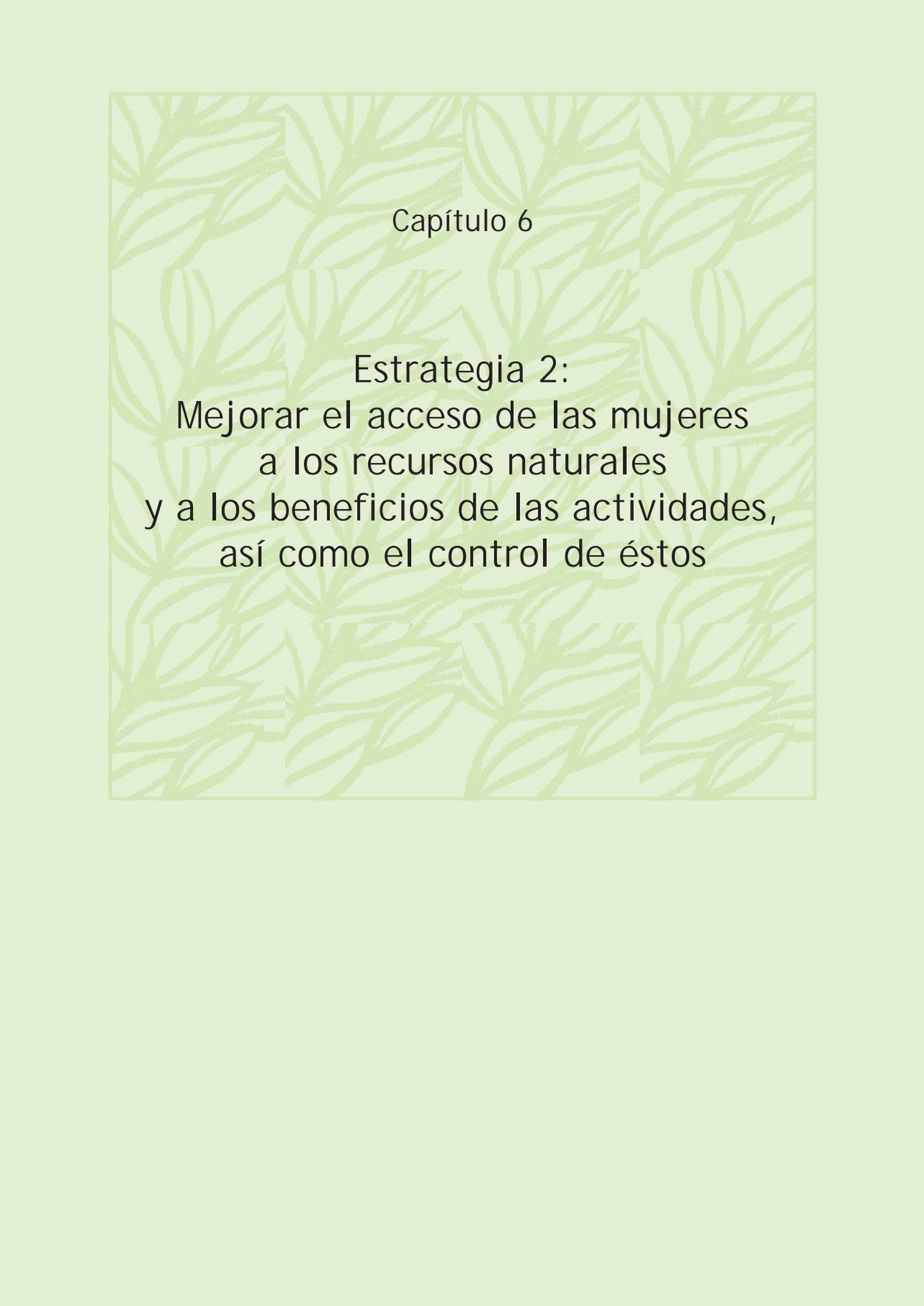
Este servicio promueve una protección vegetal efectiva, inocua para la salud humana y el medio ambiente, de modo que se eviten o reduzcan las pérdidas de cultivos ocasionadas por plagas en la fase del crecimiento, el traslado y el almacenamiento. Apunta a reducir el número de situaciones de urgencia provocadas por plagas transfronterizas.

Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas AlimentariasInternet: www.ifpri.cgiar.orgCorreo electrónico: R.Pandya-Lorch@cgiar.org

Las investigaciones que realiza el IIPA se centran en el desarrollo económico y el alivio de la pobreza en países de bajos ingresos, la mejora del bienestar de las personas pobres y el manejo racional de la base de recursos naturales que sustenta a la agricultura. El IIPA procura extender los resultados de sus investigaciones a todos aquellos que estén en condiciones de aprovecharlos, y fortalecer las instituciones de los países en desarrollo que llevan a cabo investigaciones en ámbitos dentro de su mandato.

Intermediate Technology Development Group (ITDG)Internet: www.itdg.org

El ITDG apoya los enfoques agrícolas de bajos insumos y sostenibles. La labor que realiza ITDG con pequeños agricultores y pastores apunta a ayudarlos a incrementar su capacidad de producción de alimentos de modo que puedan lograr medios de subsistencia sostenibles en un contexto de rápido cambio del régimen alimentario mundial. Junto con agricultores de África oriental, América Latina, África meridional y de otras partes, ITDG ayuda a las comunidades a desarrollar y mejorar una agricultura sostenible y de bajos insumos.



Capítulo 6

Estrategia 2:
Mejorar el acceso de las mujeres
a los recursos naturales
y a los beneficios de las actividades,
así como el control de éstos

Estrategia 2: mejorar el acceso de las mujeres a los recursos naturales y a los beneficios de las actividades, así como el control de éstos

Resulta adecuado abordar el programa de acuerdo con esta estrategia cuando se presentan las siguientes condiciones:

- bajos niveles de propiedad de la tierra por parte de las mujeres o una distribución desigual de los recursos naturales entre hombres y mujeres;
- bajos niveles de productividad de las actividades realizadas por las mujeres en la esfera de la producción agrícola y ganadera;
- una importante cantidad de horas empleadas cada día por mujeres y niñas para recoger leña o agua²¹; y
- un alto porcentaje de mujeres y niñas dedicadas a actividades de alimentos por trabajo de gran densidad de mano de obra.

PROBLEMA

Panorama general

En los países en desarrollo, las mujeres dependen en grado sumo de los recursos naturales -la tierra, el agua y los bosques- para satisfacer las necesidades de alimentos, agua, combustible y medicamentos de sus hogares. En algunas partes del mundo producen entre el 60 y el 80% de todos los alimentos y cosechas de productos básicos, y en ellas recae primordialmente la responsabilidad de la identificación, la

²¹ En el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD del año 2000 se indica que en las zonas rurales de determinados países en desarrollo las mujeres trabajan un 20% más que los hombres.

preservación y el manejo de las plantas, así como de la cría de animales pequeños²². Para realizar estas tareas se requiere en general mucho tiempo y mano de obra pesada (p. ej., la escarda, la cosecha, el transporte, el almacenamiento y la elaboración de los cultivos; y la recolección de agua y leña para cocinar).

La degradación de los recursos naturales aumenta el tiempo que las mujeres dedican a satisfacer las necesidades de alimentos, agua y combustible de sus familias, tiempo que podría destinarse a actividades más productivas. Concretamente, las mujeres se ven afectadas por:

- el acceso limitado a los recursos naturales y el control limitado de éstos, incluidas las garantías jurídicas de la tenencia de la tierra;
- el mayor tiempo dedicado a actividades relacionadas con la subsistencia debido al deterioro de las condiciones ambientales, que reduce la productividad agrícola y animal;
- el bajo nivel de alfabetización y conocimientos que impiden la adopción de tecnologías mejoradas, la participación en microempresas o la tenencia de la tierra con garantías jurídicas;
- prácticas culturales que limitan la participación de la mujer en actividades comerciales (p. ej., comercialización de lo producido o plantación de ciertos cultivos);
- un acceso deficiente a los servicios de extensión, que facilitan información e insumos sobre nuevas tecnologías, variedades vegetales y prácticas culturales. (El acceso de las mujeres a los servicios de extensión es, en todo el mundo, aproximadamente 20 veces menor que el de los hombres)²³;
- el acceso limitado a herramientas adecuadas u otros insumos (p. ej., debido a la falta de crédito para comprar insumos o a que ciertas herramientas no están previstas para las mujeres); y
- una menor disponibilidad de mano de obra a raíz de enfermedades, muertes, conflictos armados, o la migración estacional o a largo plazo de los hombres.

Sectores críticos

La experiencia del PMA en el ámbito de las actividades de MRN pone de relieve los siguientes sectores críticos:

1. Acceso a los recursos naturales y control de éstos

En muchas culturas, las mujeres están claramente en desventaja respecto del acceso a la tierra y a los recursos hídricos y forestales, y del control de éstos, así como también para obtener beneficios de los bienes creados con el apoyo del PMA.

²² CIDA. 2000. Towards a healthy, well-nourished world. Documento de debate.

²³ FAO. 1995. SD Dimensions. Plan de acción para la mujer en el desarrollo. Conferencia de la Organización para la Agricultura y la Alimentación, 28° período de sesiones. Roma.

- En muchos países, la legislación o las costumbres impiden que las mujeres sean propietarias de tierras o las hereden, y tan sólo pueden arrendarlas o adquirir derechos de uso a través del matrimonio. En otros países, en donde las mujeres sí tienen derechos de propiedad protegidos por ley, muchas veces las costumbres amenazan tales derechos. Por ejemplo, es posible que las comunidades que están experimentando escasez de tierras o donde el valor de la tierra está aumentando rápidamente no estén dispuestas o se muestren reticentes a impedir que los parientes hombres reclamen derechos respecto de tierras a las que tienen derecho las mujeres. Éste puede ser un problema importante para las mujeres viudas o solteras.
- A menos que se protejan específicamente los derechos de las mujeres cuando se establecen los procedimientos oficiales relativos a los títulos de propiedad y al registro de las tierras (p. ej., como parte de una reforma agraria), cabe la posibilidad de que los documentos legales otorguen derechos sólo al jefe del hogar (por lo general, un hombre).
- Existen desigualdades similares respecto de la tenencia y el acceso por lo que concierne a los recursos hídricos y forestales. Por ejemplo, los derechos de las mujeres al agua con frecuencia dependen de los de sus maridos, y sus necesidades suelen recibir menor prioridad que las de los hombres. En algunos casos, las mujeres tienen derechos exclusivos respecto de ciertas partes de un árbol, como sus hojas y frutas, en tanto que el árbol en sí es propiedad de un hombre²⁴.
- Las mujeres no suelen tener acceso a aquello que producen y, en algunas regiones, no pueden ir a los mercados ni vender determinados cultivos.
- Es frecuente que se excluya a las mujeres de las decisiones respecto de la creación de bienes y el mantenimiento y la distribución de los beneficios (incluso del uso de los fondos generados). Además, a menudo no reciben partes iguales de los beneficios de las actividades, por ejemplo, de forraje, leña y algunas especias (p. ej., shorea, teca y bambú).
- Algunos tipos de actividades de producción de recursos naturales producen cambios adversos en los regímenes tradicionales de acceso de las mujeres a los recursos.

Otro tema importante son los efectos potenciales de la muerte de los hombres de la familia, víctimas del VIH/SIDA, en el control que tienen las mujeres sobre los recursos naturales, especialmente por lo que respecta a los regímenes de propiedad de la tierra. En las sociedades en donde tradicionalmente son los hombres quienes poseen la tierra, las mujeres se enfrentan con dos importantes problemas cuando se produce el fallecimiento del marido: no pueden heredar la tierra y los parientes del marido fallecido "se acaparan" de la tierra. Las prácticas de manejo de recursos que se basan en derechos de propiedad arraigados sufren grandes tensiones en zonas afectadas por el VIH/SIDA, y con frecuencia dejan a las mujeres con una menor capacidad para cultivar tierras de cuyo manejo solían ocuparse. En algunos casos, las mujeres se vuelven aparceras en sus propias tierras; en otros, pierden totalmente el acceso a su base productiva.

²⁴ Para mayor información, véanse los documentos técnicos de referencia relativos a la tenencia de la tierra, el agua y los bosques.

Las leyes de herencia en Uganda, que favorecen a los herederos hombres frente a las mujeres, constituyen un importante obstáculo para que las mujeres sean propietarias de tierras. Se estima que la proporción de tierras propiedad de mujeres oscila entre un 7 y un 26%. Por consiguiente, los hombres poseen entre el 74 y el 93% de toda la tierra. Asimismo, las mujeres tienden a tener propiedades de menor extensión que los hombres, y sus tierras están en gran parte controladas por sus maridos u otro pariente hombre²⁵.

2. La pesada carga de trabajo de las mujeres

Los instrumentos participativos aplicados sobre el terreno para examinar las rutinas diarias de mujeres y hombres confirman que las mujeres suelen trabajar más horas que los hombres, a menudo en actividades muy agotadoras. Por diversas razones culturales y sociales, las mujeres asumen más tareas agrícolas y domésticas que los hombres, y éstas suelen exigir mucho tiempo y trabajo. Se trata tanto de actividades de producción para los mercados, como actividades de producción para la subsistencia y actividades domésticas. Inquieta también que las mujeres y las niñas del medio rural, que han perdido a sus maridos o a sus padres debido al VIH/SIDA, tienen a menudo que hacerse cargo de tareas de las que no solían ocuparse, lo cual les produce una importante sobrecarga de trabajo.

Además, las herramientas y maquinarias no están previstas para ser empleadas por mujeres y niñas, lo cual también aumenta el tiempo y la mano de obra que las mujeres deben emplear para realizar sus tareas. Por ejemplo, usar azadas cuando los hombres usan bueyes para arar, arrastrar el bambú que cortaron los hombres, y arrastrar piedras por largas distancias para que los hombres construyan terraplenes y terrazas²⁶.

En Uganda, además de las labores domésticas, se estima que las mujeres se encargan del 60% de las tareas de arado y plantación, el 70% de la escarda, el 60% de la cosecha, el 90% de la elaboración posterior a la cosecha y el 100% del arado manual. Por ejemplo, cuando se labra la tierra a mano, la tarea es exclusivamente femenina; cuando se usan bueyes, corresponde a los hombres hacerlo. En los últimos años, al perder bueyes en redadas de ganado en los distritos orientales ha sido necesario empezar a labrar a mano. Esto ha producido una disminución de la superficie de tierras cultivadas y un aumento de las horas de trabajo de las mujeres²⁷.

²⁵ Elson, D., Evers, B. y Gideon, J. 2000. Gender Aware Country Economic Reports. GENECO, Universidad de Manchester.

²⁶ Se desprende de un estudio realizado en cinco países del África subsahariana que muchas mujeres africanas emplean herramientas manuales de baja calidad. FAO. Agricultura 21. Enfoques: Las mujeres y los aperos. Véase: <http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/AGRICULT/magazine/9810/spot1.htm>

²⁷ Ibid

La mayor parte de las actividades de MRN respaldadas por el PMA son en general de gran densidad de mano de obra y se realizan con arreglo a normas de trabajo oficiales. Esta manera de abordar el tema puede sobrecargar a las mujeres, que ya tienen un volumen de trabajo intenso, y que es posible que tengan que ir a trabajar embarazadas, con sus bebés en la espalda o junto con sus hijos pequeños. Las mujeres que realizan esas actividades han manifestado su preocupación por el duro trabajo que esto supone, y han manifestado la necesidad de hacer arreglos para que se atienda durante el día a sus hijos mayores o de llevar a los bebés o hijos más pequeños al lugar de trabajo. Con frecuencia, son las hijas quienes las ayudan cuidando de sus hermanos menores y ocupándose de las labores domésticas en lugar de ir a la escuela. Otra preocupación es que en algunos casos no existen normas laborales aplicables a las actividades que benefician directamente a las mujeres, por ejemplo, creación de lotes de piensos o de huertos de verduras, o participación en programas de formación, por lo que quedan excluidas de los programas respaldados por el PMA.

Algunas de las principales cuestiones que hacen a la participación de las mujeres en las actividades de MRN respaldadas por el PMA son las siguientes:

- la cantidad de trabajo que pueden realizar los hombres y las mujeres en función de su estado nutricional y del esfuerzo necesario para desempeñar la labor;
- los planes de trabajo de hombres y mujeres en función de la disponibilidad de tiempo, la conveniencia y ubicación del trabajo;
- consideraciones laborales especiales aplicables a las mujeres gestantes y madres lactantes, las mujeres con problemas nutricionales y las mujeres jefas del hogar;
- la necesidad de crear centros comunales de atención diurna que permitan mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres y liberar a sus hijas de las tareas domésticas;
- la capacidad de las mujeres de hacer frente a pesadas cargas de trabajo;
- la delegación de las tareas domésticas de las mujeres a sus hijas; y
- el estado de salud y nutrición de las mujeres²⁸.

3. Desequilibrios en materia de género

El PMA persigue el objetivo de las Naciones Unidas de alcanzar la igualdad de género en los países y regiones en donde existen diferencias entre hombres y mujeres. El PMA reconoce la necesidad de ocuparse de tales desequilibrios respecto del acceso a los recursos naturales y los beneficios de las actividades respaldadas por el PMA, y el control de éstos. Los Compromisos relativos a la mujer constituyen una medida

²⁸ Por ejemplo, se ha estimado que el tiempo extraordinario que dedican las mujeres en algunas partes de África para recolectar agua aumenta las necesidades nutricionales de su ingesta alimenticia diaria una cuarta parte, como mínimo. Rodda, 1991. En *Gender and Sustainability: Re-assessing Linkages and Issues*. Martine, G. y Villarreal, M. 1997. Véase: <http://www.fao.org/sd/wpdirect/WPan0020.htm>.

concreta, por la que se asignan, cuando procede, más recursos y beneficios a las mujeres y niñas, y se les da participación más efectiva en el proceso de adopción de decisiones a fin de superar las diferencias de género. (Véase el Glosario del PMA sobre género, 1996.)

El PMA ya ha introducido varias políticas, directivas y medidas para superar los desequilibrios que afectan al acceso de las mujeres a los recursos naturales y a los beneficios de las actividades. Por ejemplo:

1. Los Compromisos relativos a la mujer (1995), en los que se insta a asignar como mínimo el 25% de los recursos de las actividades de alimentos por trabajo a actividades en que las mujeres tengan un interés directo en los bienes creados, y a invertir el 25% de los fondos generados en actividades que beneficien a las mujeres.
2. La circular de la Directora Ejecutiva sobre el acceso de las mujeres a los bienes, incluida la tierra, en el marco de las actividades apoyadas por el PMA (*Women's Access to Assets, Including Land, in WFP-Assisted Activities, 2001*), apunta a superar la meta del 25% y:
 - lograr que todos los bienes privados que se creen (incluidos los beneficios derivados de tales bienes) sean propiedad o se compartan por partes iguales entre maridos y mujeres;
 - fomentar las garantías jurídicas respecto de la tenencia de tierra de las mujeres, siempre que sea posible y adecuado; e
 - incorporar una perspectiva de género en todas las fases de la programación, empleando el análisis de género para comprender el régimen de propiedad y el control de bienes de las mujeres y los hombres, así como sus funciones respectivas respecto de la seguridad alimentaria y de subsistencia, y sensibilizar a los hombres acerca de la necesidad de superar los desequilibrios de género.

Sin embargo, la programación no siempre se ha mantenido a la altura de estas políticas ambiciosas y prospectivas. En particular, se ha tendido a continuar realizando el mismo tipo de actividades con mayor participación de las mujeres, en lugar de tratar de formular nuevas actividades o actividades complementarias que atiendan a las prioridades e inquietudes específicas de las mujeres. Asimismo, la programación se ha centrado, en algunos casos, sólo en las mujeres sin tomar en consideración la relación entre las mujeres y los hombres.

LA FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA

La ayuda alimentaria puede emplearse con los siguientes fines:

- crear bienes que atiendan a las necesidades de las mujeres (p. ej., de agua, combustible, huertos de verduras). Con ello puede reducirse el número de horas

- que dedican las mujeres a recolectar agua, transportar leña, etc. y a actividades de MRN (tanto orientadas a los mercados como de producción de subsistencia);
- liberar a las mujeres de las actividades de subsistencia diarias para que tengan tiempo de realizar otras actividades. Por ejemplo, la ayuda alimentaria puede compensar el tiempo que las mujeres dedican a participar en sesiones de sensibilización y capacitación para reforzar sus conocimientos teóricos y prácticos, así como su capacidad de liderazgo; e
 - influir para que se asegure el acceso de las mujeres a los recursos naturales y a los bienes, así como el control de éstos.

ESFERAS DE ACTIVIDAD

Para contribuir a las actividades de MRN de las mujeres se requiere:

- tecnologías de producción agrícola con poca densidad de mano de obra (p. ej., técnicas de diversificación de cultivos, cultivos sin labranza) y actividades y prácticas que economicen mano de obra y tiempo respecto de las actividades de MRN de las mujeres;
- promover una capacitación que mejore los conocimientos de las mujeres, así como su alfabetización y confianza en sí mismas;
- fomentar la capacidad con contrapartes, ofrecer formación y sensibilización, p. ej., para promover servicios mejorados de extensión y de apoyo técnico en materia de MRN para las mujeres, y el empleo de mujeres como agentes de extensión; y
- defender en todas las instancias –con líderes comunitarios, ONG y contrapartes oficiales de distrito y gubernamentales– la necesidad de poner los bienes bajo control directo de las mujeres y de mejorar los derechos de las mujeres y su acceso a la tierra y a los recursos naturales²⁹.

RESULTADOS Y EFECTOS PREVISTOS

Se prevé que un programa efectivo tenga los siguientes resultados:

- un mayor acceso de las mujeres a los recursos naturales (tierra, agua y bosques), y/o mayor control de éstos, o una participación en los beneficios a largo plazo de los bienes creados (p. ej., estanques, arboledas);
- menos tiempo dedicado a acceder a los recursos naturales para tareas domésticas y agrícolas; y
- un mejor equilibrio de género.

²⁹ Véanse las otras estrategias, en particular las estrategias 1, 3 y 4.

Actividades propuestas

Esfera de actividad	Actividad	Examples of outcome indicators
Introducción de tecnologías que requieran poca mano de obra para las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> Promover tecnologías de producción agrícola que economicen mano de obra, p. ej., técnicas de diversificación de cultivos, cultivos sin labranza, etc. Promover tecnologías que economicen mano de obra respecto de las responsabilidades de las mujeres en materia de MRN, p. ej., estructuras que permitan incrementar el acceso al agua, estufas que consuman poco combustible de modo que se requiera menos madera, tecnologías para transportar los productos forestales (como carretillas). Promover distintas herramientas para la elaboración de alimentos (p. ej., molinillos manuales, secadores rápidos). Introducir pozos, cisternas y bombas para recolectar y almacenar agua; plantar árboles para leña o arboledas que acerquen la leña a los hogares de las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> Menor tiempo promedio dedicado por las mujeres a buscar agua. Menor tiempo promedio dedicado por las mujeres a elaborar los alimentos. Menor tiempo promedio dedicado por las mujeres a recolectar leña. Cantidad y porcentaje de mujeres que han adquirido más bienes. Porcentaje de mujeres que usan bienes respaldados por el PMA.
Establecimiento de programas de capacitación para mujeres	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar la formación de las mujeres a fin de mejorar sus aptitudes, su nivel de alfabetización, su capacidad de liderazgo y su confianza en ellas mismas. Apoyar la formación a fin de incrementar los conocimientos de los hombres sobre temas de género. 	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de mujeres con mejores conocimientos, aptitudes y prácticas Porcentaje de mujeres en puestos ejecutivos.
Fomento de la capacidad de la contraparte (gobierno y ONG)	<ul style="list-style-type: none"> Realizar talleres de capacitación con las contrapartes a fin de aportar una perspectiva de género a las actividades de MRN y de subsistencia. Promover a las mujeres como personal de extensión en las organizaciones de contraparte. 	<ul style="list-style-type: none"> Cantidad y porcentaje de personal de contraparte que aplica un análisis de género en los proyectos. Cantidad y porcentaje de mujeres extensionistas en las organizaciones asociadas y de contraparte.
Promoción	<ul style="list-style-type: none"> Promover el examen de políticas nacionales y locales referentes al régimen de propiedad de la tierra de las mujeres con la participación del gobierno, las Naciones Unidas, las ONG, las organizaciones de base comunitaria, los grupos y asociaciones de mujeres, etc. Llevar a cabo una labor de promoción con las contrapartes a fin de que las mujeres tengan más posibilidades de ser propietarias, acceder a los bienes y controlarlos, con el apoyo del PMA, y lograr un reparto equitativo de los beneficios del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> Cantidad de iniciativas que permiten sensibilizar la opinión pública acerca de la necesidad de reducir las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto al acceso y el control de los recursos naturales. Aumento del porcentaje de mujeres propietarias de tierras o de otros bienes creados con el apoyo del PMA.

CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN

Es esencial adoptar una perspectiva de género³⁰ en todas las etapas del ciclo programático, especialmente para que el diseño y el seguimiento de las actividades de MRN sean efectivos.

Diseño

El uso de instrumentos participativos ayuda a entender mejor las prioridades y las limitaciones de las mujeres en relación con las actividades de MRN y de subsistencia. Esto resulta importante para:

- tener en cuenta el tiempo y los esfuerzos que pueden dedicar los hombres y las mujeres a las actividades respaldadas por el PMA, en función de su estado nutricional y de los planes diarios;
- planificar las actividades y los programas de trabajo de forma que se adapten a la disponibilidad de tiempo de las mujeres, y tener en cuenta también dónde se lleva a cabo la actividad y el apoyo que pueden necesitar las mujeres para participar;
- introducir arreglos de trabajo que permitan atender las necesidades especiales de las mujeres, por ejemplo la provisión de servicios de atención infantil comunales para las mujeres con hijos pequeños; y
- diseñar actividades complementarias que atiendan a las prioridades de las mujeres. Se reconoce que las prioridades de la comunidad pueden reflejar la percepción de una necesidad común, por ejemplo, el riego, en lugar de abordar los problemas concretos que enfrentan las mujeres.

Seguimiento y evaluación

Los aspectos relacionados con el género pueden fortalecerse en la fase de ejecución mediante las siguientes medidas:

- estudios de referencia que permitan hacer un seguimiento de los efectos de los proyectos (p. ej., el acceso de las mujeres a los recursos naturales y su control de éstos);
- definición de indicadores clave en materia de género, en consulta con las mujeres y con otras partes interesadas pertinentes; y
- recolecciones y análisis periódicos de datos cualitativos y cuantitativos que permitan seguir la evolución de la solución de los desequilibrios en materia de género.

Los datos cualitativos resultantes del uso de instrumentos participativos son primordiales para comprender los cambios que se producen en las relaciones entre hombres y mujeres con respecto a las barreras culturales y sociales.

³⁰ El análisis de género examina las funciones, las responsabilidades, las prioridades y las limitaciones con que se enfrentan mujeres y hombres en relación con el acceso a los recursos naturales y su control, así como con la creación de bienes. Se examinan los factores socioculturales, políticos e institucionales a fin de superar los obstáculos y reducir los desequilibrios de género.

Cuestiones transversales

Conflictos: Es importante comprender la función primordial que desempeñan las mujeres en la mediación y gestión de conflictos en la comunidad. Su función tradicional debe intensificarse y el diseño de los proyectos deberá aprovechar la experiencia de las mujeres en situaciones de conflictos y de mediación que, con frecuencia, no es la misma que la de los hombres. Es posible que la adopción de medidas a favor de las mujeres y que potencien su función ocasionen conflictos, tanto en la comunidad como en los hogares. Las mujeres necesitan ser respaldadas durante este proceso.

Tecnología adecuada: Prácticamente siempre es necesario modificar tecnologías y prácticas de gestión de modo que se adapten a las condiciones locales y se ajusten a las necesidades específicas de los participantes, especialmente las mujeres jóvenes y las mujeres con hijos pequeños.

Potenciación del papel de la mujer: Es importante ser diligentes en la creación de medios que permitan una genuina y plena participación de las mujeres. Una manera de lograrlo es asociarse con organizaciones nacionales y locales de grupos de mujeres. Se desprende de la experiencia adquirida que las organizaciones de mujeres desempeñan una función importante en la promoción de los derechos de la mujer a la tierra o a los árboles. La participación en la adopción de decisiones y la gestión aumenta la confianza de las mujeres, y las prepara mejor para participar en otras actividades comunitarias.

Debe tenerse en cuenta que si bien es bueno comenzar por nombrar a mujeres para que integren comités de gestión, la finalidad es lograr su participación continua y plena.

Una menor carga de trabajo para las mujeres en Zambia

El programa sobre mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición de los hogares mediante la potenciación de la comunidad en Zambia contribuye a reducir la carga de trabajo tradicional de las mujeres al introducir servicios que requieren poca mano de obra, como molinillos, puntos de abastecimiento de agua y leña de árboles plantados en sus corrales. Las actividades rurales de abastecimiento de agua y sanitarias ayudan a disminuir las enfermedades transmitidas por el agua y aligerar la carga de trabajo de las mujeres, por cuanto reducen la distancia que tienen que recorrer para buscar agua. Gracias a ello, las mujeres tienen más tiempo para participar en otras labores privadas o comunales. Las mujeres pueden participar en actividades de alimentos por trabajo según calendarios flexibles que les permitan cumplir con sus responsabilidades domésticas. Los huertos de verduras son una fuente de ingresos adicional y alimentos nutritivos. (Estudio de caso, Programa de seguridad alimentaria en Tigray, Etiopía. Véase el documento técnico de referencia 8).

FUENTES DE ASISTENCIA TÉCNICA

Las fuentes que se enumeran a continuación pueden consultarse en la siguiente dirección: www.fao.org/dimitra

- **FAO: Dirección de la Mujer y de la Población.** La Dirección de la Mujer y de la Población de la FAO integra cuestiones relacionadas con la mujer en el desarrollo, el género y la población en las estrategias y programas de desarrollo. Procura eliminar las barreras jurídicas que se imponen al acceso de las mujeres a los recursos, ayuda a reorientar los sistemas de extensión de modo que incluyan a las mujeres y sus necesidades, patrocina capacitación en análisis de género y divulga datos desglosados por sexo. La Dirección presta asesoramiento a los formuladores de políticas y administradores de programas sobre los vínculos entre la población, la agricultura y el desarrollo rural.
- **FAO: El género y la seguridad alimentaria.** El sitio Web de la FAO sobre género y seguridad alimentaria se activó el 8 de marzo de 1999. Contiene 60 páginas, disponibles en español, francés e inglés, sobre temas de género relacionados con el desarrollo rural y agrícola, incluidas la pesca y la silvicultura. El material se divide en nueve categorías: agricultura; división del trabajo; medio ambiente; bosques; nutrición; pesca; economía rural; población; y educación, extensión y comunicación. Contiene asimismo una base de datos con más de 200 referencias bibliográficas, gráficos informativos, y mapas dinámicos con estadísticas sensibles a los temas de género, fotografías y pormenores de proyectos y artículos.
- **Flame: African system on line.** Flame es una red de mujeres africanas en línea dedicada a fortalecer la capacidad de las mujeres mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para ejercer presión, hacer campaña y participar en el proceso Beijing +5, a escala regional y mundial. La página de vínculos lleva a documentos de texto completo sobre la reunión de Beijing y actividades conexas. Este sitio está disponible en francés y en inglés.
- **Mapping the World.** Mapping the World es una base de datos de servicios de información sobre la mujer disponible en todo el mundo. La finalidad de esta base de datos es aumentar la visibilidad de los servicios de información de las mujeres y facilitar el acceso a información relativa a género. Se apunta a que la utilicen las mujeres y las organizaciones de mujeres, así como formuladores de políticas y servicios de información general.
- **Departamento de Género y Agricultura de la Universidad de Agricultura de Wageningen.** Este sitio Web ofrece información sobre las actividades de investigación, educación, cooperación y establecimiento de redes del Grupo sobre estudios de género y agricultura de la Universidad de Agricultura de Wageningen, así como bibliografía, bases de datos y publicaciones. El sitio facilita además enlaces interesantes con muchos otros sitios de interés en el ámbito del género, la agricultura y el desarrollo rural.

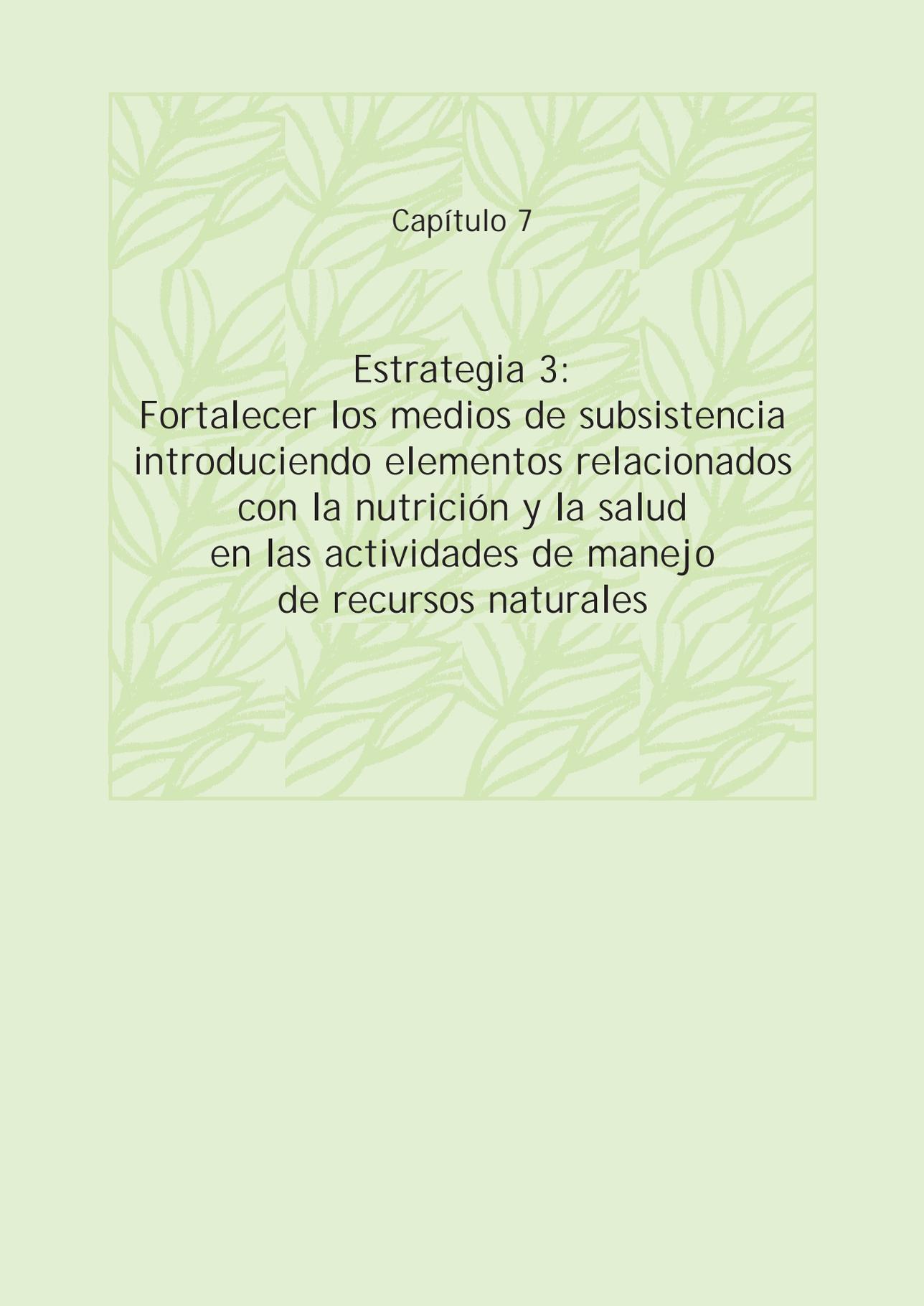
- **Forest, Trees and People Programme Network (FTPP).** Este sitio Web es parte de las actividades de establecimiento de redes de FPPP, que se realizan juntamente con el Departamento de Estudios de Desarrollo Rural (DRDS) de la Universidad Sueca de Ciencias Agrícolas (SLU); la Unidad de Forestería Comunitaria de la FAO; y facilitadores de programas regionales en Asia, África, Europa, y América Latina y del Norte.
- **FTPP. África Este.** FPPP África Este es un programa mundial de donantes múltiples, coordinado y dirigido por la FAO. El programa se rige por la necesidad de mejorar los medios de subsistencia de las personas en los países en desarrollo, especialmente de la población rural pobre. Su finalidad es reforzar las instituciones nacionales y regionales que, a su vez, procuran reforzar la capacidad de la población local de manejar y usar sus recursos naturales. El programa mundial está compuesto por distintos programas regionales en África oriental, África occidental, Asia y el Pacífico, América Central y del Sur, Europa, América del Norte y el Caribe.
- **Género y Desarrollo en el PNUD.** Este sitio Web está administrado por el Programa de la Mujer en el Desarrollo y ofrece un panorama general de las políticas y programas del PNUD de igualdad de género y promoción de la mujer a escala mundial y regional. El sitio está organizado en distintas secciones: el boletín UNDP Gender Beat (que se publica cada tres semanas); información conceptual y operacional sobre la incorporación de una perspectiva de género; los principales documentos normativos del PNUD en materia de género; información sobre programas mundiales y regionales; información de los países; Sala de Recursos; información sobre distintos niveles orgánicos dedicados al tema del género en el PNUD; y enlaces a un directorio de los coordinadores clave en materia de género y sus direcciones de correo electrónico.
- **GC sobre género.** La Red de investigación sobre género fue iniciada por el Programa de género del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), y está ahora patrocinado por el proyecto "Fortalecimiento de la política de desarrollo mediante el análisis de género" de USAID/WID en el IIPA. Su finalidad es poner en contacto a investigadores en los centros de CGIAR, institutos de investigación nacionales y universidades que investiguen sobre temas de género dentro de los hogares. La red incluye el GC sobre género, una red de correo electrónico; un boletín impreso; y Gender-Prop, una conferencia electrónica sobre género y derechos de propiedad.
- **La Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID)** es una organización de integración internacional, con sede en los Estados Unidos, dedicada a la igualdad en materia de género y a un proceso de desarrollo justo y sostenible. La AWID facilita un intercambio en tres direcciones entre los académicos, el personal ejecutivo y los formuladores de políticas, que permite crear enfoques efectivos y de transformación que mejoran la vida de las mujeres y las niñas en todo el mundo. Los miembros de AWID, una dinámica red de mujeres y hombres de todo el mundo, trabajan sin descanso a fin de que el

desarrollo sea un proceso verdaderamente habilitador, equitativo en lo que hace al género y de transformación, que vaya de la base comunitaria a las principales instituciones políticas.

- **La División para el Adelanto de la Mujer (DAW)**, con sede en Nueva York, forma parte del Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible. La DAW actuó como secretaria de asuntos sustantivos de la Cuarta Conferencia sobre la Mujer en Beijing (1995). Bajo la orientación del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer, la DAW llevó a cabo la labor preparatoria del 23° período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2000. La DAW está encargada de prestar servicios a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), principal órgano de formulación de políticas relativas a las mujeres de las Naciones Unidas. Presta también servicios al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que hace el seguimiento de la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, un tratado de derechos humanos a favor de las mujeres. Este sitio contiene vínculos con el texto completo de la mayoría de los principales documentos oficiales de las Naciones Unidas y resoluciones de la Asamblea General relacionados con las mujeres; varios de ellos se aplican concretamente a las mujeres del medio rural.
- **El Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer (ICRW) y el Centro para Actividades de Desarrollo y Población (CEDPA)** están trabajando en asociación en un programa de subsidios, Promoción de la Mujer en el Desarrollo (PROWID). Este programa de cuatro años respalda intervenciones experimentales novedosas, investigación sobre operaciones y actividades de promoción que intensifiquen los esfuerzos para beneficiar a las mujeres e incrementar su plena participación en el proceso de desarrollo. Con financiación de la Oficina para la Mujer en el Desarrollo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), PROWID procura mejorar la vida de las mujeres en los países en desarrollo y las economías en transición promoviendo el desarrollo basado en puntos de vista prácticos adquiridos con intervenciones probadas sobre el terreno. En este sitio se describen varios proyectos en curso con mujeres del medio rural.
- **La Organización de Mujeres para el Medio Ambiente y el Desarrollo (WEDO)** es una organización mundial que se dedica con dinamismo a aumentar la visibilidad, las funciones y la capacidad de liderazgo de las mujeres en la formulación de políticas públicas mediante campañas para la paz, sobre temas de género, derechos humanos, medio ambiente y justicia económica; actividades de promoción a escala nacional y regional, en el seno de las Naciones Unidas y de instituciones financieras internacionales; y medidas locales.
- **La Red sobre Género del Banco Mundial.** En este sitio se describe la manera en que el Banco promueve la igualdad entre hombres y mujeres, se hace un resumen de asuntos teóricos y prácticos, y se ofrecen perfiles de género de distintos países. El sitio dispone de una sección para debatir sobre el tema del

género. Con sus programas y proyectos, el Banco procura lograr una mayor igualdad entre hombres y mujeres, y mejorar la eficiencia y sostenibilidad de sus operaciones tomando en consideración aspectos relacionados con el género.

- **El Instituto Africano sobre Género (AGI).** El AGI fue creado en 1996 en la Universidad de Ciudad de El Cabo (Sudáfrica), tras un proceso de consultas en el que participaron interesados de muchas partes de África. La misión del Instituto consiste en fomentar la igualdad entre hombres y mujeres en África procurando ayudar a transformar instituciones y prácticas sociales poco equitativas que limitan el potencial de liderazgo de las mujeres y la promoción de los objetivos de igualdad de género en África. Además de contener información sobre los programas del Instituto, incluidos documentos e informes publicados por el AGI, el sitio contiene una lista útil de "enlaces electrónicos sobre género".



Capítulo 7

Estrategia 3:
Fortalecer los medios de subsistencia
introduciendo elementos relacionados
con la nutrición y la salud
en las actividades de manejo
de recursos naturales

Estrategia 3: fortalecer los medios de subsistencia introduciendo elementos relacionados con la nutrición y la salud en las actividades de manejo de recursos naturales

Resulta adecuado abordar el programa de acuerdo con esta estrategia cuando se presentan las siguientes condiciones:

- un consumo insuficiente de alimentos ricos en micronutrientes;
- déficit estacionales de alimentos;
- pérdidas elevadas posteriores a la cosecha debido a falta de materiales de conservación y preservación, conocimientos y técnicas e instalaciones de almacenamiento, y a sistemas de comercialización poco efectivos;
- prevalencia de enfermedades transmitidas por el agua y los insectos, como el cólera y la hepatitis, y enfermedades intestinales (p. ej., diarrea); y
- disminución de especies comestibles valiosas o de variedades locales de cultivos alimentarios ricos en micronutrientes.

PROBLEMA

Una enorme cantidad de personas con inseguridad alimentaria que viven en zonas marginales (agricultores y pastores, habitantes de bosques y cazadores-recolectores) dependen de tierras de labranza y bosques frágiles para obtener frutas silvestres, nueces, semillas, insectos y verduras, especialmente durante temporadas de carestía y malas cosechas. Estos productos son esenciales para que el régimen alimenticio sea variado y nutritivo.

A medida que la base de recursos naturales se degrada, los medios de subsistencia de los hogares y, especialmente, el nivel de salud y de nutrición disminuyen. Pueden verse forzados a:

- cambiar los hábitos alimentarios reduciendo la cantidad de comidas (o incluso quedándose sin comer), la cantidad de alimentos consumidos y los tipos de alimentos consumidos, lo cual provoca malnutrición;
- recurrir a agua contaminada, lo cual produce enfermedades transmisibles e intestinales y afecta a la capacidad de trabajo; y
- degradar continuamente su base de recursos naturales (p. ej., una tala excesiva de bosques para obtener leña para cocinar y materiales de construcción con fines pecuniarios), lo cual produce una merma aún mayor del combustible disponible y fuerza a las personas a reducir el tiempo de cocción aumentando así la incidencia de enfermedades infecciosas y transmitidas por el agua.

El ciclo se perpetúa por cuanto los hogares adoptan estrategias de subsistencia basadas en la explotación excesiva de su base de recursos naturales para un consumo inmediato de alimentos. Recogen en exceso alimentos silvestres, talan árboles para obtener carbón, reducen los períodos de barbecho, aumentan las plantaciones en zonas marginales y permiten que sus animales abusen de las zonas de pastoreo. En pocas palabras, la degradación aumenta la vulnerabilidad de las personas a una nutrición y salud inadecuadas a largo plazo.

LA FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA

Los alimentos satisfacen las necesidades de consumo alimentario a corto plazo y permiten a las personas emprender actividades de subsistencia al reducir los riesgos que supone:

- la introducción de cultivos no tradicionales de mayor valor nutritivo;
- la adopción de técnicas de elaboración de alimentos que conservan el valor nutritivo de los cultivos; y
- la adopción de prácticas de MRN que permitirán un mejor nivel sanitario y nutricional.

Por otra parte, la ayuda alimentaria puede compensar el tiempo dedicado a asistir a sesiones de sensibilización y capacitación, que de otra forma se dedicaría a actividades de subsistencia y producción.

ESFERAS DE ACTIVIDAD

Al poner en relación directa la nutrición y la salud con las prácticas de MRN, los hogares pueden atender tanto las necesidades alimentarias y nutricionales a corto plazo como las inquietudes en cuanto a los medios de subsistencia a largo plazo. Al vincular entre sí estas dos esferas críticas se mejora la nutrición y la salud del hogar, se refuerzan las estrategias de subsistencia y se evita que siga agotándose la base de recursos naturales.

Se pueden reforzar los vínculos de varias maneras:

1. Introducir cultivos de gran valor nutricional y fomentar técnicas de elaboración de alimentos que conserven los nutrientes (y reduzcan las pérdidas de micronutrientes).

A continuación, algunos ejemplos de cultivos nutritivos:

- ñame, mandioca, colocasia, plátano, maíz, ocra, calabaza común, melón, verduras, guindilla, guayabo, tomates, batatas, frijoles, hierbas locales y berenjena; y
- árboles que dan frutos, semillas, flores, raíces, hojas y nueces con gran valor nutritivo.

Ejemplos de usos de árboles	
<i>Moringa oleifera</i>	Los frutos, semillas, hojas y flores se comen como verduras nutritivas; aceite comestible, combustible, forraje, setos vivos, abono, cuerdas, purificador de agua y medicamentos.
<i>Ziziphus jujube</i> (o <i>Ziziphus mauritiana</i>)	Los frutos, hojas y semillas son comestibles; bebidas alcohólicas, combustible, madera, forraje y medicamentos.

2. Promover actividades de manejo de recursos naturales y otras complementarias destinadas a prevenir y/o reducir la contaminación de los recursos naturales que acarrea peligros para la salud y el saneamiento.

Por ejemplo: asegurar fuentes de agua potable mediante pozos cubiertos; crear zonas de protección que disminuyan al mínimo la presencia de plaguicidas y abonos en el agua potable; y eliminar las aguas estancadas mediante sistemas de drenaje (el agua contaminada o estancada puede ser un medio ideal para la incubación de enfermedades transmisibles por el agua, que plantean graves riesgos para la salud y la productividad de las familias rurales).

3. Promover la sensibilización y la capacitación en materia de salud y nutrición. Por ejemplo, cuestiones relacionadas con fuentes vitamínicas, tiempos de cocción de determinados alimentos, métodos de preparación, incluido el remojo de las legumbres secas, la depuración del agua y la eliminación del agua.

RESULTADOS Y EFECTOS PREVISTOS

La introducción de actividades de MRN que promuevan los cultivos alimentarios nutritivos y una elaboración de alimentos y técnicas de conservación adecuadas contribuyen a alcanzar los siguientes resultados previstos:

- un mejor nivel nutricional y de salud de los hogares mediante: i) un mayor consumo de una variedad de alimentos nutritivos todo el año; ii) un mayor grado nutritivo de los alimentos gracias a su mejor conservación; y iii) un entorno de vida y de trabajo más saludable;
- medios de subsistencia fortalecidos mediante: i) una mayor producción de más variedad de cultivos; ii) mejores conocimientos acerca de nutrición y salud; y iii) la diversificación de las estrategias de subsistencia gracias a la generación de ingresos (venta de frutas, verduras y alimentos elaborados fuera de las temporadas de cosecha); y
- una base de recursos naturales mejorada a largo plazo, incluida agua potable más limpia a raíz de prácticas de MRN mejoradas.

Actividades Propuestas

Esfera de actividad	Actividad	Ejemplos de indicadores de efectos
Introducir cultivos de mayor valor nutritivo	<ul style="list-style-type: none"> • Definir e introducir cultivos nutritivos en: <ol style="list-style-type: none"> a) los sistemas agrícolas locales, incluidos los huertos familiares y escolares; b) las actividades de plantación de árboles, incluidas las plantaciones de borde o limítrofes; y c) las actividades de agrosilvicultura, p. ej., ordenación forestal, incluidos los árboles frutales, en el marco de las prácticas agrícolas. • Crear viveros y centros de producción de semillas para difundir y promover los cultivos nutritivos, incluidas las especies autóctonas, que se planten en tierras de labranza y otras superficies. • Introducir sistemas de cultivos múltiples que den una producción de alimentos variada y continua, y combinen distintas especies con distintos períodos de maduración de modo que se diversifiquen los momentos de cosecha. • Mejorar el acceso a las zonas de bosques naturales y la ordenación de éstas, p. ej., silvicultura comunitaria, para proteger y seleccionar especies de árboles que den alimentos nutritivos. • Promover la plantación de árboles de gran valor nutritivo como setos vivos alrededor del hogar familiar y los edificios públicos, incluidos los centros de salud y las escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un mejor nivel de nutrición. • Consumo de una mayor variedad y cantidad de alimentos por temporadas (cantidad de productos en el régimen alimentario familiar, variedad de la canasta de alimentos). • Cantidad de productos forestales comestibles recolectados por hogar cada año.
Fomentar técnicas de elaboración de alimentos que conserven los nutrientes	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la introducción de técnicas de elaboración y conservación de alimentos (p. ej., secar los alimentos nutritivos, enlatado, almacenamiento en seco). 	<ul style="list-style-type: none"> • Un mayor número de distintos alimentos consumidos cada temporada.

Esfera de actividad	Actividad	Ejemplos de indicadores de efectos
Promover actividades de MRN y otras complementarias destinadas a prevenir y/o reducir la contaminación de los recursos naturales, disminuyendo así los riesgos para la salud y el saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Crear pozos cubiertos para evitar la contaminación del agua potable. • Introducir prácticas de manejo del riego (p. ej., riego por goteo) que impidan que se creen aguas estancadas o de lento movimiento susceptibles de causar enfermedades. • Introducir actividades de drenaje de aguas para eliminar las aguas estancadas. • Construir letrinas para mejorar el saneamiento. • Fomentar el manejo integrado de plagas en lugar de los plaguicidas con el fin de evitar o reducir la contaminación del agua y los riesgos que esto supone para la salud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor calidad del agua potable. • Menor incidencia de enfermedades transmitidas por el agua.
Establecer programas de sensibilización y de capacitación sobre salud y nutrición	<ul style="list-style-type: none"> • Respalda actividades de capacitación, sensibilización y demostración. Fomentar la participación de los hogares, los agentes extensionistas, los promotores y los líderes comunitarios, las escuelas y los centros de atención materno-infantil de modo que: <ol style="list-style-type: none"> a) se promueva la introducción y el consumo de nuevos cultivos y el conocimiento de las ventajas nutricionales; b) se promueva el uso, el manejo y el mantenimiento de las nuevas técnicas de elaboración y conservación; y c) se aumente el conocimiento de cuestiones relacionadas con la salud y el saneamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejores conocimientos demostrados, actitudes y prácticas sobre métodos racionales en relación con la nutrición y la salud.

CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN

Diseño

Selección de las poblaciones beneficiarias: Deberán incluirse los siguientes tipos de hogares:

- los que dependan de recursos naturales degradados (tierras degradadas, abastecimiento de agua insuficiente o de mala calidad) y cuyos integrantes vulnerables padezcan un deterioro de la salud y malnutrición;
- aquéllos en los que las mujeres dediquen muchas horas cada día a recolectar leña y agua y en los que la utilización de los recursos naturales exija un gran esfuerzo físico; y
- los de zonas de bosques, o cerca de éstas, que dependan (permanente, periódica u ocasionalmente) del uso de los recursos forestales para obtener variedad nutritiva como parte de su seguridad alimentaria.

Selección de las actividades: Cuando se introducen nuevos cultivos o sistemas de producción en una comunidad, tales como huertos familiares, deben considerarse detenidamente los siguientes factores:

- cuán aceptables son los alimentos, teniendo en cuenta las prácticas culturales;
- la disponibilidad de tecnologías de elaboración para los nuevos cultivos;
- la mano de obra necesaria y la asignación del tiempo;
- la disponibilidad de mercados para contar con una corriente mayor de una variedad más amplia de alimentos; y
- los servicios de extensión.

Seguimiento y evaluación

Es importante elaborar información de referencia (p. ej., acerca de lo que se está cultivando en el momento, las técnicas de elaboración de alimentos y prácticas de salud y saneamiento en vigor) y medir los cambios en el nivel de nutrición de los hogares que se produzcan como consecuencia de las actividades respaldadas por el PMA. Se requiere asimismo un seguimiento de modo que se vea si las especies de árboles, los cultivos y las tecnologías introducidas, así como el tipo de manejo y de mantenimiento son adecuados. Los ajustes deben ser parte ordinaria del seguimiento.

Cuestiones transversales

Participación: La planificación y el diseño dependerán en gran medida de los conocimientos teóricos y prácticos de las partes interesadas del lugar. Será especialmente importante:

- saber cuánto dependen los participantes de productos derivados de recursos naturales, incluidos productos forestales no madereros;
- su conocimiento de especies autóctonas y su valor nutritivo;
- saber cuán apropiadas son las nuevas variedades y tecnologías desde la perspectiva social y ambiental; y
- saber cuán apropiadas son las nuevas variedades y tecnologías para los distintos grupos de usuarios.

Participación de las mujeres: Dado que las mujeres asumen la responsabilidad primordial de la producción, almacenamiento, elaboración, preservación y preparación de los alimentos, deben tener una función más importante en el manejo y control de los recursos naturales. Hay dos factores cruciales:

- La carga de trabajo de las mujeres: Puesto que las mujeres no suelen tener mucho tiempo disponible, la introducción de cultivos nutritivos, pero que requieran mucha mano de obra, puede aumentar su carga de trabajo y traer aparejadas múltiples consecuencias negativas.
- La elección de los cultivos: En muchos países existe una división del trabajo muy

clara para los distintos cultivos. En tanto que los hombres se ocupan de los cultivos cerealeros, las mujeres se ocupan de pequeños huertos de verduras para el consumo doméstico y la venta. Si se introducen cultivos que puedan comercializarse y que puedan ser controlados por las mujeres, se mejorarán sus ingresos. El control que ejercen se traduce con frecuencia en un aumento de las inversiones en salud y educación para los niños. Además, es posible que algunos alimentos estén reservados tradicionalmente a los hombres (p. ej., el vino de palmera); es poco probable que las mujeres y los niños se beneficien de la promoción de tales alimentos.

Acceso a los recursos naturales, tenencia y control: Un acceso y un control de los recursos naturales con garantías jurídicas, incluidos arreglos de tenencia, de distribución de beneficios y derechos de usuarios, son componentes esenciales de los programas de MRN en general, especialmente para lograr acceder a las tierras agrícolas, las zonas forestadas y los productos madereros y forestales.

Conocimientos autóctonos: Si se toman como base los conocimientos autóctonos sobre preferencias locales y regímenes alimentarios tradicionales, déficit alimentarios estacionales, almacenamiento de alimentos y prácticas de cocción se logrará mayor éxito en las actividades mencionadas.

Conflictos: Es posible que haya intereses encontrados entre distintos grupos de usuarios, por ejemplo, entre hombres y mujeres, respecto de los recursos naturales. Ello puede crear conflictos cuando se selecciona la actividad, como en la selección de cultivos.

Asociaciones: Una parte central de las actividades de MRN es la colaboración con los principales asociados, incluidos los ministerios gubernamentales, los institutos nacionales, las ONG y los organismos multilaterales y bilaterales. En este contexto debe prestarse atención a los siguientes aspectos:

- prestar conocimientos técnicos especializados para identificar los cultivos;
- fortalecer los servicios de extensión de modo que se introduzcan nuevos cultivos y tecnologías;
- respaldar la formación en materia de nutrición, salud y saneamiento; y
- proporcionar artículos no alimentarios como aperos y semillas.

Los setos vivos contribuyen a la seguridad alimentaria en el Sahel

Desertificación, suelos estériles, altas temperaturas, pocas precipitaciones y sequías periódicas son las desalentadoras condiciones en que viven casi 50 millones de personas en el Sahel, la mayoría de las cuales apenas logran alimentarse cada día. Para solucionar estos problemas, el Centro Internacional de Investigaciones Agrosilvícolas (ICRAF), junto con asociados nacionales e internacionales, ha elaborado innovaciones en materia de agrosilvicultura que ponen de relieve el enorme valor añadido que supone agregar árboles y arbustos a los sistemas de producción agrícola de la región. Los árboles pueden ayudar a la población rural pobre a superar el hambre y la pobreza, mejorar sus medios de subsistencia y disminuir su vulnerabilidad ante las adversidades climáticas.

La creación de "setos vivos" fue una novedad agroforestal de mucho éxito, que produjo beneficios en materia de seguridad alimentaria y de ingresos. Los setos vivos protegen a los huertos de verduras de estaciones secas, y otros cultivos de gran valor, del ganado suelto durante la temporada seca y permiten que los agricultores del África subsahariana diversifiquen los alimentos y cultivos comerciales que producen. Esta diversificación tiene importantes repercusiones en la seguridad alimentaria de las familias. La mandioca, por ejemplo, ha resultado ser muy valiosa en años con pocas precipitaciones y, en general, en los meses de agosto y septiembre, anteriores a la cosecha, cuando reina el hambre. Las familias que han podido producir verduras han mejorado su régimen alimentario, lo cual repercutió directamente en su salud. Las verduras excedentarias se comercializan y proporcionan ingresos que mejoran aún más la seguridad alimentaria de las familias y su nivel de vida en general.

Además, las especies empleadas para los setos vivos ofrecen alimentos nutritivos, vitaminas y productos que generan ingresos. Por ejemplo, el fruto del *Ziziphus mauritania* es una fuente importante de nutrientes y vitaminas para los niños, y las hojas pueden usarse como pienso. El *Acacia nilotica* se emplea como tinta y como medicamento. La goma del *Acacia senegal* puede venderse como incienso y sus hojas se pueden utilizar como forraje. Las hojas secas del *Lawsonia* pueden convertirse en henna y venderse en el mercado. Además, los setos vivos constituyen una buena protección contra la erosión del suelo y una fuente de materia orgánica que mejora su fertilidad. (Para mayores detalles, véase el documento técnico de referencia 8.)

FUENTES DE ASISTENCIA TÉCNICA

Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias

Internet: www.ifpri.cgiar.org

Oxfam International, Oxford (Reino Unido)

Internet: www.oxfam.org

Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID), Ottawa (Canadá)

Internet: www.idrc.ca

Centro Internacional de Investigaciones Agrosilvícolas (ICRAF), Nairobi (Kenya)

Internet: www.icraf.org

Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR)

Internet: <http://www.cgiar.org>

Fundación Ford

Internet: www.fordfound.org

Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA), Washington, DC (Estados Unidos)

Internet: www.ifpri.org

CARE International

Internet: www.care.org

Instituto de Recursos Mundiales (WRI)

Internet: <http://www.wri.org>

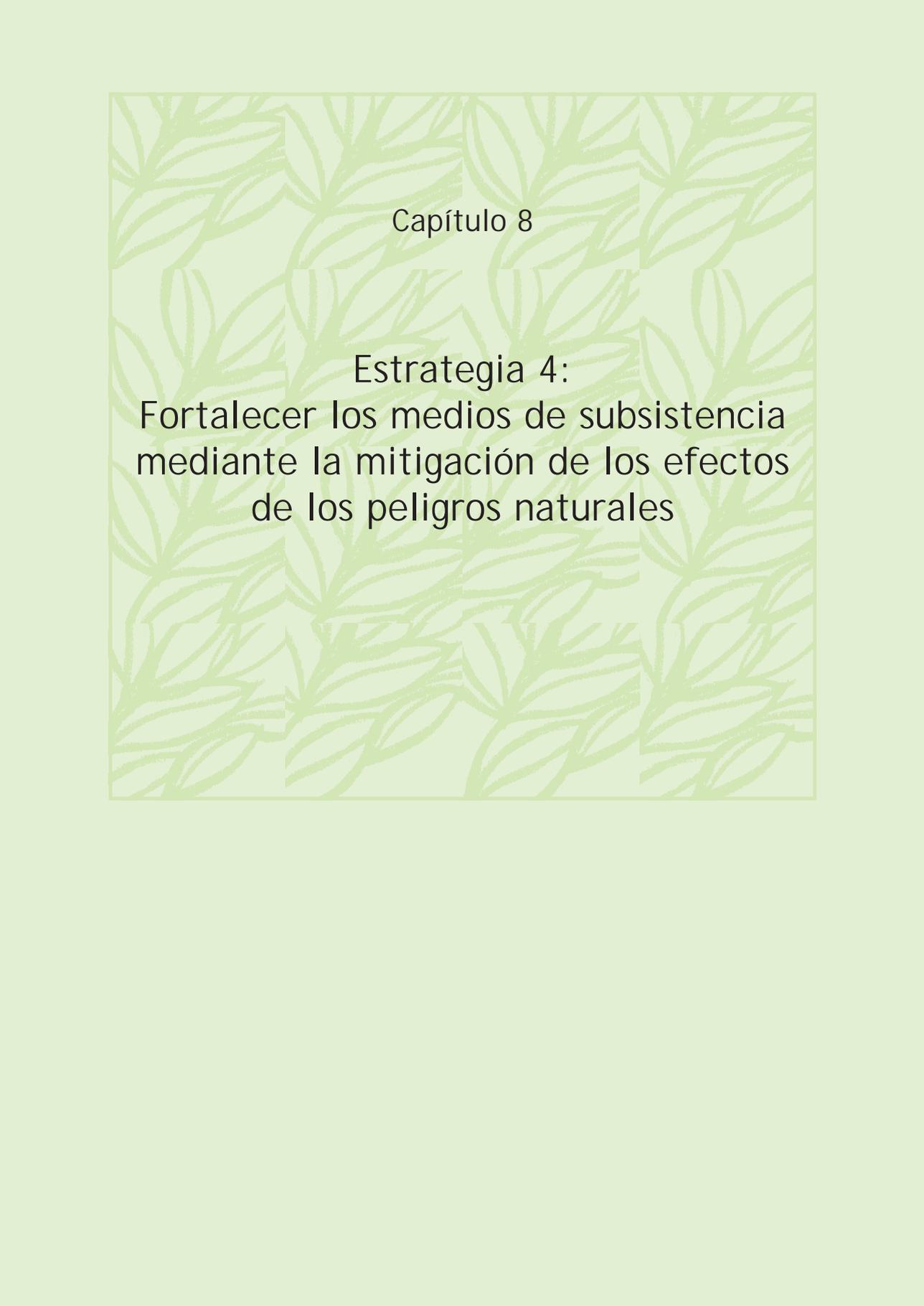
FAO, Seguridad alimentaria en los hogares y nutrición

Internet: <http://www.fao.org/es/ESN/NUTRI.HTM>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Internet: <http://www.undp.org>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)Internet: <http://www.unicef.org>**Organización Mundial de la Salud (OMS)**Internet: <http://www.who.int/home-page/>**Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID-Reino Unido)**Internet: www.dfid.gov.uk**Willkommen bei der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)**Internet: <http://www.gtz.de>



Capítulo 8

Estrategia 4:
Fortalecer los medios de subsistencia
mediante la mitigación de los efectos
de los peligros naturales

Estrategia 4: fortalecer los medios de subsistencia mediante la mitigación de los efectos de los peligros naturales

Resulta adecuado abordar el programa de acuerdo con esta estrategia cuando se presentan las siguientes condiciones³¹:

- peligros naturales recurrentes en una región, como inundaciones, sequías y corrimientos de tierras, que tengan repercusiones adversas en los medios de subsistencia de los hogares;
- degradación de los recursos naturales, lo cual aumenta la vulnerabilidad a los peligros naturales recurrentes; e
- incapacidad de los hogares de preservar los bienes debido a una exposición periódica a peligros naturales.

PROBLEMA

Generalidades

Es importante recalcar que los recursos naturales degradados incrementan la vulnerabilidad de la población ante los efectos de los peligros naturales³². El grado en que la sequía, las inundaciones y los corrimientos de tierras afectan a la población depende en gran medida de las condiciones de la tierra; no obstante, las tierras marginales y de bajo potencial, dada su fragilidad, degradación y falta de la debida infraestructura, son más vulnerables a los efectos a largo plazo de los desastres naturales.

³¹ Lo que hace a esta estrategia adecuada es la combinación y la interacción de los factores mencionados.

³² En este documento, por peligro se entiende un fenómeno natural que pueda provocar catástrofes naturales en zonas y regiones vulnerables.

Un MRN poco sostenible aumenta la vulnerabilidad y afecta significativamente a la magnitud de los desastres. En gran medida, las inundaciones y los corrimientos de tierras resultan de una combinación de precipitaciones excesivas y una deforestación previa, el encenagamiento de los ríos y la reducción de los sistemas de regulación hidráulica naturales, como humedales y manglares³³.

Por ejemplo, tasas elevadas de deforestación en regiones pobladas y montañosas exacerbaban los efectos destructivos del huracán Mitch en Honduras y Nicaragua. A medida que caían las intensas y constantes lluvias, también lo hacían las inestables laderas de las montañas y, junto con ellas, las casas, las tierras agrícolas, los cultivos y las mismas familias.

Sectores críticos

En el medio rural, los peligros naturales casi siempre provocan una pérdida inmediata de bienes, a saber, producción agrícola, vida animal y semillas almacenadas; así como una mayor degradación de la tierra para la agricultura y el pastoreo, además de enfermedades, lesiones y pérdidas de vidas.

La exposición reiterada a los peligros naturales va lentamente minando la resistencia de los hogares y su capacidad de supervivencia. Aún cuando en las zonas muy vulnerables los hogares adquieran bienes, existen grandes probabilidades de que estos bienes recién adquiridos queden destruidos con el siguiente peligro natural. Por consiguiente, una exposición reiterada disminuye la capacidad de los hogares de preservar los bienes.

Los recursos naturales degradados intensifican los efectos de los peligros naturales en la población local; al mismo tiempo, los peligros naturales degradan los recursos naturales. Para romper este ciclo constante se requiere un enfoque en dos sentidos: un manejo racional de los recursos naturales y medidas de mitigación de los efectos.

LA FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA

Satisfacer las necesidades de consumo alimentario a corto plazo permite:

- dedicar tiempo valioso a actividades que requieran gran densidad de mano de obra, que de otra forma no se llevarían a cabo (p. ej., construcción de bancales en las laderas); e
- invertir en la producción y preservación de bienes a largo plazo a fin de reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales.

³³ Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. 1999. Estrategia para reducir la vulnerabilidad ambiental de la región centroamericana ante las catástrofes naturales.

ESFERAS DE ACTIVIDAD

La primera línea de defensa, y la más importante, contra sucesos naturales extremos consiste en reducir la vulnerabilidad y mitigar³⁴ los efectos mediante la aplicación de técnicas de MRN racionales. A continuación se dan algunos ejemplos de prácticas de MRN que mitigan los efectos de los peligros naturales:

- prevenir la erosión del suelo preservando las tierras agrícolas (p. ej., medidas de desvío de aguas, aumento de la fertilidad del suelo);
- diversificación de las técnicas de plantación y sistemas para aumentar la cubierta vegetal (p. ej., cultivos intercalados, rotación de cultivos);
- aplicación de medidas de conservación de los recursos hídricos (p. ej., estructuras de almacenamiento de agua, reforestación de zonas de captación); y
- construcción de estructuras de ordenación de los recursos hídricos (p. ej., sistemas de riego, terraplenes).

RESULTADOS Y EFECTOS PREVISTOS

Un manejo racional de los recursos naturales puede reducir la vulnerabilidad de la población local ante los desastres naturales. Paralelamente, al disminuir la vulnerabilidad de las personas, aumenta su capacidad de adquirir y preservar bienes a largo plazo, lo cual permite medios de subsistencia más sostenibles.

Una mayor cubierta vegetal no sólo beneficia a los hogares por diversificar las especies de plantas y árboles, dar más sombra y aumentar las aguas subterráneas, sino también por disminuir su vulnerabilidad a las inundaciones, los desprendimientos de tierras y las sequías. Esto se aplica especialmente a las regiones montañosas y propensas a sequías.

Se prevé que la aplicación de esta estrategia ayude a:

- reducir los efectos de los desastres naturales como resultado del aumento de la cubierta vegetal en zonas vulnerables; y
- disminuir la vulnerabilidad de los hogares ante los peligros naturales, y permitirles mejorar su producción de alimentos.

³⁴ A los efectos de este documento, por mitigación de los efectos de las catástrofes se entiende la preparación en caso de desastres, la disminución de los efectos, la prevención de crisis y otras medidas generales de prevención.

Actividades propuestas³⁵

Esfera de actividades	Actividad	Ejemplos de indicadores de efectos
Evitar la erosión del suelo y los corrimientos de tierras	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de bancales en las laderas a fin de retener las tierras fértiles para la producción de cultivos. • Estabilización de suelos llanos y marcación de curvas de nivel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de los deslizamientos de tierras durante la temporada de lluvias. • Mayor número de hectáreas de terrenos agrícolas llanos sostenibles.
Aumentar la cubierta vegetal	<ul style="list-style-type: none"> • Reforestación de barrancos y laderas de montañas. • Aplicación de técnicas sostenibles de pastoreo. • Aplicación de técnicas de agrosilvicultura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de los deslizamientos de tierras en las laderas reforestadas. • Mayor tiempo de permanencia del agua en las zonas de captación. • Mayor superficie con sistemas de agrosilvicultura sostenibles.
Conservación del agua y mitigación de los efectos de las sequías	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de estructuras de almacenamiento de agua, útiles para el riego. • Plantación de cultivos apropiados al clima (p. ej., resistentes a la sequía). • Reforestación de las zonas de captación de agua. • Excavación y construcción de pozos. • Reposición de las aguas subterráneas que utilizan los pozos mediante la conservación del suelo y del agua. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de agua utilizable en períodos de pocas precipitaciones. • Mayor superficie de cultivos apropiados al clima. • Mayor tiempo de permanencia del agua en zonas de captación durante la temporada seca. • Mayor nivel de aguas subterráneas.
Medidas de ordenación de los recursos hídricos y mitigación de los efectos de las inundaciones ³⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de estructuras de desvío de las aguas (gaviones, diques, terraplenes, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la superficie de tierras protegidas de las inundaciones que pueden emplearse para la agricultura o a efectos comunitarios.

³⁵ Dado que todas las actividades enumeradas en cada estrategia se centran en prácticas de MRN sostenibles, es posible que haya una superposición de actividades entre las estrategias. En este cuadro se presenta una lista incompleta de actividades que se adecuan especialmente a esta estrategia.

³⁶ En la sección sobre la prevención de la erosión del suelo y los corrimientos de tierras se mencionan muchas actividades idóneas para la mitigación de los efectos de las inundaciones.

Un ejemplo de cómo pueden unirse las actividades a los resultados

Se espera que la conservación del agua, mediante la construcción de estructuras de almacenamiento de agua y plantación de cultivos resistentes a las sequías, permita:

- actividades de riego durante la temporada seca;
- una mayor productividad agrícola anual; y
- una menor vulnerabilidad de la población local ante las inundaciones y las sequías.

CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN

Diseño

Análisis de vulnerabilidad: Es necesario definir no sólo cuáles son las zonas en las que se repiten las catástrofes naturales sino también aquellos hogares en esas zonas que padecen de gran inseguridad alimentaria. Una vez que se finalice el análisis de la vulnerabilidad, el personal del PMA y el de sus asociados estarán en condiciones de determinar regiones y hogares de gran prioridad en los que aplicar medidas de mitigación de los efectos de los desastres. El uso del VAM y de los Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV) pueden proporcionar buenas fuentes de información regional y estudios de referencia.

Dentro de los asuntos que deben tenerse en cuenta al efectuar el análisis de la vulnerabilidad se incluyen, entre otros, los siguientes:

- los peligros que afectan a las regiones y los cambios en cuanto a la frecuencia con que se dan y las zonas de impacto como consecuencia de distintas pautas de asentamiento, actividades de desarrollo, la degradación ambiental, el cambio climático, etc.;
- la cantidad de personas especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria como consecuencia de catástrofes, sus características y los lugares donde se encuentran, y la manera en que se han visto afectadas por distintos peligros en el pasado;
- los riesgos y vulnerabilidades más importantes y cuyos efectos tengan mayor probabilidad de disminuirse, y la viabilidad y probable eficacia y costos de las distintas medidas de mitigación de los efectos;
- el tipo, la ubicación y la magnitud de los efectos de las catástrofes que probablemente sigan produciéndose y, por consiguiente, la necesidad de estar preparados para hacerles frente; y
- la manera en que han respondido –o no– los sistemas de abastecimiento de alimentos a la degradación ambiental y/o a las catástrofes naturales.

Selección de las poblaciones beneficiarias: Es importante evaluar cuáles son los hogares de las zonas propensas a los desastres con un alto grado de vulnerabilidad en la región, y también tener en cuenta la seguridad alimentaria de los hogares vulnerables.

Los grupos muy vulnerables a los desastres naturales y la degradación de los recursos naturales son los siguientes:

- pequeños agricultores o arrendadores que hayan tenido malas cosechas y/o que no puedan encontrar otro empleo;
- los trabajadores sin tierra que han perdido su trabajo debido a la merma de la producción agrícola o que se enfrentan a rápidos aumentos de los precios de los alimentos en tanto que sus salarios no sufren cambios;
- las mujeres, debido a su función en el manejo de recursos naturales basados en la subsistencia; y
- los trabajadores rurales que se ven afectados por una caída de los ingresos reales y del poder adquisitivo en las tierras marginales y las tierras altamente vulnerables a los efectos de los peligros naturales.

Oportunidad de la intervención: Las consideraciones relativas a los momentos de intervención para mitigar los efectos de las catástrofes son las siguientes:

- muchas catástrofes afectan a las comunidades de manera estacional;
- las medidas de mitigación de los efectos de las catástrofes son un proceso de ejecución, información retroactiva e incorporación de esa información. Es importante comprender que no se trata de medidas milagrosas;
- debe llevarse a cabo una evaluación completa de la vulnerabilidad ante los desastres antes de aplicar medida alguna de mitigación de sus efectos; y
- una intervención oportuna, especialmente en caso de mitigación de los efectos de la sequía, puede preservar los bienes y la seguridad alimentaria y evitar que se produzca una mayor degradación.

Asistencia técnica: El PMA debe participar en la planificación para emergencias, especialmente por lo que respecta a políticas, leyes o la creación de normas nacionales relacionadas con la distribución y la seguridad de los alimentos. Mediante una preparación racional y una participación dinámica será posible ayudar al PMA a definir su función en caso de desastres; y ofrecer asesoramiento técnico sobre la distribución, el almacenamiento de los alimentos y cuestiones nutricionales a los gobiernos, en coordinación con otras organizaciones dedicadas a la distribución de alimentos.

Seguimiento y evaluación

Lamentablemente, el mejor indicador de una medida bien formulada y aplicada respecto de la mitigación de los efectos de los desastres naturales es el efecto que tiene en la población local después de que se ha producido el peligro natural. Dado que es difícil hacer una comparación de esta índole, es imperioso definir indicadores de éxito seguros. La prevención de muertes o de destrucción en una comunidad puede depender de tales indicadores.

Cuestiones transversales

Conocimientos autóctonos: Los hogares que viven en zonas propensas a los desastres naturales cuentan con mecanismos autóctonos para responder a ellos, que han aumentado su capacidad de sobrevivir en tiempos de crisis. Al fortalecer los mecanismos de respuesta efectivos, especialmente con buenas técnicas de MRN, puede reducirse la vulnerabilidad de la población ante los efectos de los peligros naturales al tiempo que se aumenta la productividad.

Tenencia y conflictos: Debe tenerse especial cuidado al proceder al manejo de recursos naturales degradados empleados por varias comunidades vecinas. Si bien las medidas de MRN pueden aumentar la productividad en una comunidad, cabe siempre la posibilidad de que aumentan la vulnerabilidad a los desastres en una comunidad vecina. Asimismo, al aumentar la productividad en una comunidad surgen tensiones con las comunidades menos productivas.

Circunstancias en las que el PMA no debe realizar actividad alguna: Si el análisis de los efectos de una potencial medida de mitigación de los efectos de una catástrofe demuestra que aumentan los efectos negativos, ya sea para la vulnerabilidad o la productividad de una comunidad vecina, no ha de adoptarse tal medida. Por ejemplo, es posible que una nueva carretera aumente los medios de subsistencia de algunos productores y comerciantes, pero provoque más problemas de erosión y riesgos de deslizamientos de tierras para otras comunidades.

Género: Dado que las mujeres se ven particularmente afectadas por la degradación de los recursos naturales y los consiguientes desastres naturales, es importante asegurarse de que exista una perspectiva de género en todas las etapas del ciclo programático.

Posibles asociados: Dado que la mitigación de los efectos de las catástrofes hace intervenir a una variedad de sectores, y que el PMA no suele iniciar, ejecutar o diseñar todos los tipos de medidas, resulta importante formar asociaciones. Pueden establecerse relaciones de coordinación y colaboración con muchas de las organizaciones y organismos que se enumeran a continuación.

La reforestación como una actividad de mitigación de los efectos de las catástrofes en Bangladesh

En el centro de Bangladesh convergen tres grandes ríos: el Ganges, el Brahmaputra y el Meghna, antes de volcarse a un sistema de deltas que tiene por último punto la Bahía de Bengala. Cada año, más del 21% del país, en promedio, se inunda. Es tan común que se produzcan inundaciones que en la lengua local, el Bangla, existen dos palabras para denominar las inundaciones: barsha, que indica una inundación normal, y banya, que se traduce como una inundación anormal.

Uno de los métodos que se ha empleado para mitigar los efectos más graves de las inundaciones es la evacuación de la población a refugios seguros. No obstante, como han observado muchos trabajadores internacionales, las mujeres no suelen participar en la evacuación debido a limitaciones culturales. Se espera que se queden a proteger las posesiones de la familia. La reforestación ha ayudado a muchas mujeres a proteger los bienes de sus familias y sus propias vidas.

Las familias plantan arboledas alrededor de sus casas y las tierras agrícolas. Los árboles tienen diversas finalidades. En primer lugar, mitigan los daños causados por el viento a las tierras y los cultivos, y estabilizan un suelo muy preciado para la producción agrícola. El segundo propósito no resulta tan obvio: los árboles permiten a las personas treparse cuando se producen inundaciones repentinas, lo cual resulta particularmente útil para las mujeres que deben permanecer en la casa.

FUENTES DE ASISTENCIA TÉCNICA

Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), Proyectos de prevención de catástrofes y mitigación de los efectos en América Central

Internet: www.gtz.de

OXFAM-Reino Unido, Proyectos de evaluación de la vulnerabilidad ante los desastres y de mitigación de los efectos y prevención en Sri Lanka, Bangladesh y América Central

Internet: www.oxfam.org.uk

Fundación de Vivienda Cooperativa (CHF), Mitigación de los efectos de los desastres en América Central

Internet: www.chfhq.org

Centro Regional de Información sobre Desastres (CRID)

Proporciona talleres y materiales de formación en español y en inglés

Internet: <http://www.crid.or.cr/crid/ESP/CAPACITa/Capacita.htm>

Base de datos sobre desastres de OFDA/CRED

Internet: <http://www.cred.be/emdat/intro.html>

Organización Panamericana de la Salud (OPS), Salud, Medio Ambiente y Desastres

Internet: <http://www.paho.org/Selection.asp?SEL=TP&LNG=ENG&CD=ADISASTER>

Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (ISDR)

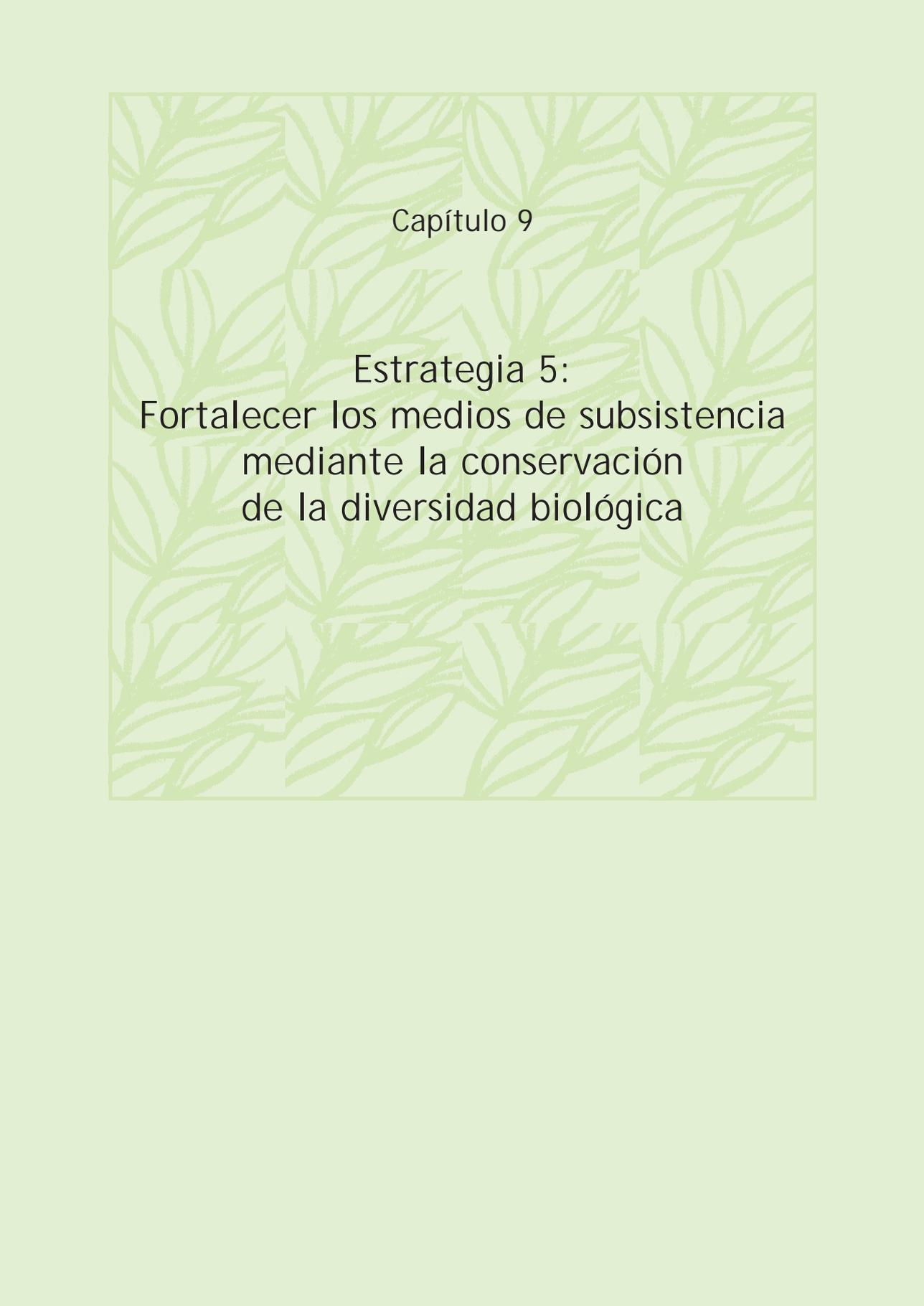
Internet: <http://www.unisdr.org/unisdr/indexpage2.htm>

Banco Mundial, Servicio de gestión de actividades en casos de desastre

Internet: <http://www.worldbank.org/dmf>

Organización para la Agricultura y la Alimentación, Desertificación y demás información sobre desastres naturales

Internet: <http://www.fao.org/desertification/default.asp?lang=en>



Capítulo 9

Estrategia 5: Fortalecer los medios de subsistencia mediante la conservación de la diversidad biológica

Estrategia 5: fortalecer los medios de subsistencia mediante la conservación de la diversidad biológica

Resulta adecuado abordar el programa de acuerdo con esta estrategia cuando se presentan las siguientes condiciones:

- un gran número de hogares ven amenazados sus medios de subsistencia debido a una diversidad biológica que merma;
- personas pobres que viven en zonas con gran diversidad biológica y necesitan protección (p. ej., bosques tropicales); y
- la población beneficiaria posee gran riqueza de conocimientos sobre el manejo y la protección de los recursos biológicos, y estos conocimientos corren peligro.

PROBLEMA³⁷

La diversidad biológica es una expresión empleada para describir la gran variedad de vida en la Tierra. El Convenio sobre la Diversidad Biológica la define como "... la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos... los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas". En otras palabras, las plantas, los animales y los microorganismos, sus genes, y los ecosistemas en que viven los organismos vivos, son todas facetas de la diversidad biológica³⁸.

³⁷ Esta estrategia se basa en gran parte en las siguientes fuentes: FAO (<http://www.fao.org/biodiversity>); UICN (<http://www.iucn.org>); Cromwell, E. 1999. Agriculture, biodiversity and livelihoods: Issues and entry points. Instituto de Desarrollo de Ultramar; Koziel, I. Biodiversity and sustainable rural livelihoods. En Sustainable rural livelihoods, What contribution can we make? (ed. D. Carney). Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID).

³⁸ UICN, <http://www.iucn.org/bil/whatis.html>.

Los hogares se benefician de la diversidad biológica de varias maneras:

- *Uso directo*: cantidad y calidad de alimentos (p. ej., productos para el consumo, como la leña, el combustible, el forraje, los animales de caza, la carne, los cultivos comerciales, material para vivienda, madera, pescado y medicamentos); contribución desde el punto de vista de la nutrición (provisión de minerales, vitaminas y proteínas, cultivos para períodos de hambre); materiales para la construcción y el cercado; e ingresos en efectivo;
- *Uso indirecto*: producción de efectos como estabilidad del rendimiento, resistencia a las plagas y las enfermedades, capacidad de almacenamiento y efectos en las raíces (absorción de elementos nutritivos y de agua, estabilización de los suelos, resistencia a las enfermedades); funciones del ecosistema (calidad del suelo, calidad del agua, protección del hábitat); y
- *Valores sin un uso concreto*: como el mantenimiento de las especies de fauna y flora silvestres y las zonas naturales.

La pérdida de la diversidad biológica socava los medios de subsistencia de las personas al reducir el suministro de productos derivados de variedades locales (menos opciones de cultivos) y provocar una pérdida de conocimientos locales y un mayor riesgo ante los desastres naturales y de origen humano. Por ejemplo, en Zimbabwe, algunos hogares pobres recurren a especies de frutas silvestres como alternativa al cereal cultivado para satisfacer entre un cuarto y la totalidad de las necesidades alimentarias en la temporada seca³⁹.

La pérdida de la diversidad biológica puede ser causada, por ejemplo, por la expansión agrícola y la uniformidad de los cultivos. Las actividades de MRN respaldadas por el PMA, como la intensificación agrícola y la ordenación de bosques, cuencas hidrográficas y tierras de pastoreo, tiene también la potencialidad de debilitar la diversidad biológica local mediante la introducción de monocultivos y cultivos que no son locales, que favorecen los brotes de plagas y enfermedades. Un ejemplo es la introducción de bosques de eucalipto puros.

En algunos casos, las actividades destinadas a mantener la diversidad biológica pueden tener repercusiones negativas en los medios de subsistencia. Por ejemplo, en Etiopía y Pakistán, las actividades de protección de los recursos naturales, como el cercado de zonas recién plantadas, cambiaron las modalidades tradicionales de acceso de los agricultores y pastores más pobres. Tales programas de protección de zonas a veces también crean conflictos entre la población local y las autoridades oficiales.

³⁹ Documento de referencia sobre la diversidad biológica en la agricultura, preparado para la Conferencia FAO/Países Bajos sobre el carácter multifuncional de la agricultura y la tierra.

LA FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA

Al suministrar alimentos de modo que las personas satisfagan las necesidades de consumo alimentario a corto plazo se les permite:

- reducir los riesgos iniciales que entraña el cultivo de variedades locales y de cultivos y especies autóctonas secundarios, que en general son de crecimiento más lento y no tienen buena propagación;
- reducir los riesgos iniciales que entraña la adopción de nuevas técnicas y tecnologías a fin de proteger la diversidad biológica local; y
- compensar el tiempo que no se ha dedicado a actividades de producción y subsistencia.

ESFERAS DE ACTIVIDAD

El PMA puede apoyar iniciativas de MRN (agricultura, silvicultura, agrosilvicultura) que promuevan la conservación y protección de la diversidad biológica. Las esferas de actividad que promueven la conservación y protección de la diversidad biológica incluyen las siguientes:

- introducción de técnicas y tecnologías que permitan a la población local conservar la diversidad biológica de la flora y fauna, como bancos de semillas comunitarios;
- incentivos y otras medidas que fomenten el cultivo de variedades locales y cultivos secundarios (incluidas las tecnologías agrícolas tradicionales, de bajos insumos); y
- fomento de opciones distintas de los plaguicidas y abonos químicos.

RESULTADOS Y EFECTOS PREVISTOS

Es de prever que un programa efectivo tenga los siguientes resultados:

- un suministro sostenible de productos derivados de variedades locales;
- la preservación de los conocimientos locales en cuanto a la diversidad de especies, especialmente las especies autóctonas, y de sus usos; y
- un menor riesgo de subsistencia ante catástrofes naturales y de origen humano.

Actividades propuestas

Esfera de actividad	Actividad	Ejemplos de indicadores de efectos
Promover técnicas y tecnologías que permitan a la población proteger la diversidad biológica local	<ul style="list-style-type: none"> • Crear viveros de árboles frutales o para la agrosilvicultura a fin de sembrar especies en peligro. • Introducir la conservación in situ de las especies mediante el suministro de alimentos, lo que permitirá asignar una parte de la tierra a la preservación de las variedades locales. • En las técnicas de regeneración natural, cuando sea viable, emplear cercados y promover el uso de vallas y setos vivos para permitir tal regeneración. • Introducir programas de multiplicación de semillas para aumentar los suministros locales de semillas y multiplicar determinadas variedades. • Mantener los suministros de semillas mediante la construcción de almacenes locales de semillas, bancos de semillas, bancos o depósitos de cereales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de las variedades locales en los sistemas de producción de alimentos. • Aumento de las semillas almacenadas. • Suministro regular de productos derivados de las variedades locales.
Dar incentivos y aplicar otras medidas que promuevan el cultivo de variedades locales y cultivos secundarios	<ul style="list-style-type: none"> • Promover tecnologías agrícolas tradicionales y de bajos insumos. • Preservar el hábitat natural en las orillas de arroyos, las laderas abruptas y las zonas delicadas desde el punto de vista ecológico. • Apoyar la restauración y reforestación de zonas de bosques con especies autóctonas. • Promover los árboles de granjas para el consumo de combustible, los huertos familiares, etc. a fin de evitar la tala excesiva y la reducción de la diversidad biológica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de zonas delicadas desde el punto de vista ecológico que se hayan replantado con éxito. • A largo plazo, un aumento de la diversidad de las especies forestales.
Promover el uso de otras opciones en lugar de los plaguicidas y los abonos	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la lucha integrada contra las plagas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor infestación por plagas. • Menor uso de plaguicidas.

CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN

Cuestiones transversales

Deben tenerse en cuenta varias cuestiones al programar actividades que fomenten la diversidad biológica⁴⁰. Por ejemplo:

Centrarse en las personas: Las actividades de MRN deben centrarse en incrementar al máximo los beneficios que supone la conservación de la diversidad biológica para los medios de subsistencia de los hogares. Es decir, que las actividades no deben obstaculizar las actividades de conservación, pero tampoco crear condiciones que desfavorezcan, desde el punto de vista económico, a la población local debido a la conservación de la diversidad biológica (por ejemplo, cuando las personas dependen de los ingresos de la venta de leña).

Proteger los conocimientos tradicionales: Las comunidades, los grupos indígenas y los funcionarios locales han preservado y elaborado a lo largo del tiempo plantas para usar como alimento, medicamento o para otros fines. Las mujeres, particularmente, tienen conocimientos enormemente valiosos sobre el uso y el manejo sostenibles de la diversidad de la flora para la seguridad alimentaria, adquiridos gracias a sus responsabilidades y funciones en tanto que productoras y abastecedoras de alimentos. Es importante lograr una mejor comprensión de los asuntos legales relacionados con las patentes y el uso de las variedades locales a fin de proteger los conocimientos tradicionales sobre recursos naturales. Además, deben tomarse en consideración los conocimientos de las mujeres sobre diversidad biológica y conservación de los recursos naturales en la evaluación, diseño y seguimiento de las actividades.

Conflictos: Es posible que las actividades destinadas a proteger la diversidad biológica, por ejemplo la creación de zonas protegidas, produzcan a veces conflictos entre los hogares, la población local y las autoridades gubernamentales, como los encargados de los parques.

⁴⁰ Por lo que respecta al diseño y el seguimiento de las actividades, véase la estrategia 1.

Regeneración de semillas en Mozambique

La función de las mujeres es muy importante en lo que hace a conservar y cuidar las semillas tradicionales. Las actividades relativas a la regeneración de semillas son fundamentales para la producción de alimentos y una posible manera de comenzar a crear bienes controlados por las mujeres. (FAO, SD. 2001).

En el proyecto sobre rehabilitación y regeneración de semillas después de catástrofes, en las zonas afectadas por las inundaciones del distrito Xai-Xai de Mozambique, respaldado por la FAO, los agricultores afectados por las inundaciones expresaron las siguientes necesidades:

- suministro inmediato de semillas y materiales para plantar a fin de volver a iniciar la actividad agrícola;
- recuperación de las semillas deseadas (invariablemente, las variedades tradicionales que se cultivaban antes de las inundaciones);
- almacenamiento de las reservas de semillas de los hogares o la aldea en lugares seguros;
- rehabilitación y mejoramiento de los canales de drenaje en las tierras bajas;
- sistemas de arado con bueyes o tractores (actualmente se cultiva mayormente con azadas); y
- mejora de los caminos rurales.

En respuesta, se planificaron los siguientes componentes:

- evaluación de la variedad de semillas tradicionales y otras semillas adecuadas; conservación de las semillas y funciones según el género; tipo de cultivos; y seguridad alimentaria de los hogares;
- suministro de semillas y materiales para plantar a las mujeres para reiniciar la actividad agrícola;
- mecanismos que fortalecen el control de las semillas por parte de las mujeres y actividades destinadas a la regeneración de semillas locales después de las emergencias, así como creación de lotes de siembra; y
- métodos participativos con una perspectiva de género en virtud de los cuales los hombres y las mujeres se encargan de determinar las necesidades, definir las prioridades y las soluciones, aplicar medidas y participar en los procesos de seguimiento.

FUENTES DE ASISTENCIA TÉCNICA

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Ottawa (Canadá)

Internet: www.idrc.ca

Centro Internacional de Investigaciones Agrosilvícolas (ICRAF), Nairobi (Kenya)

Internet: www.icraf.org

Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR)

Internet: <http://www.cgiar.org>

Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA)

(Incluye información sobre el VIH/SIDA): Internet: www.ifpri.org

Instituto de Recursos Mundiales (WRI)

Internet: <http://www.wri.org>

Centro Internacional de Investigaciones Forestales (CIFOR)

Internet: <http://www.cifor.org/publications/html/ar-98/biodiversity.html>

Unión Mundial para la Naturaleza (UICN)

Internet: <http://iucn.org/bil/IUCNFlash.html>

Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Internet: <http://www.fao.org/biodiversity/default.asp?lang=en>

(VIH/SIDA y seguridad alimentaria): Internet: www.fao.org/Focus/E/aids/aids1-e.htm

Coordinación sobre VIH/SIDA: Sra. Marcela Villarreal, marcela.villarreal@fao.org

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)

Internet: <http://www.unifem.undp.org/>

Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID)

(Includes information on HIV/AIDS): Internet: www.dfid.gov.uk

Banco Mundial

Internet: <http://wbi0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/Biodiversity/Front+Page>

Otros organismos dedicados a estudiar la relación entre el VIH/SIDA y el MRN:**Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)**

Internet: www.unaids.org

Mejores prácticas en cuanto a actividades de desarrollo rural dentro del marco del VIH/SIDA: www.unaids.org/bestpractice/digest/table.html#imp_agr

Livelihoods Connect, sitio Web administrado por el Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS) y financiado por el DFID

Internet: www.livelihoods.org

Save the Children Fund (SCF), Reino Unido

Internet: www.scfuk.org.uk

Dependencia de seguridad alimentaria de SCF (los niños y la seguridad alimentaria): fsu@scf.org.uk

Equipo de diálogo sobre desarrollo de SCF (los niños y el VIH/SIDA): dialogue@scfuk.org.uk

Organismo Católico para el Desarrollo de Ultramar (CAFOD), Londres (Reino Unido)

Internet: www.cafod.org.uk

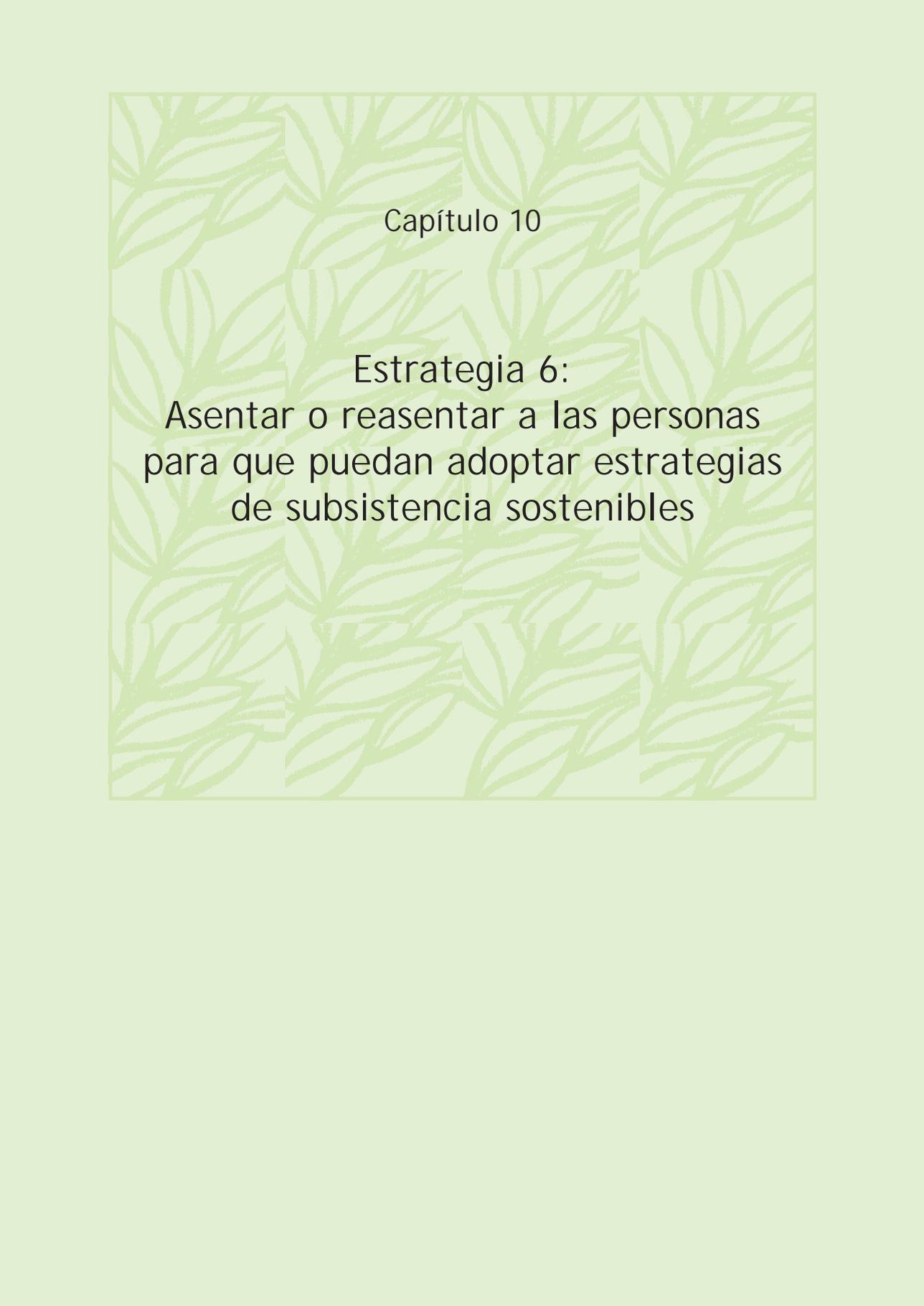
Correo electrónico de la Sección sobre SIDA: asmith@cafod.org.uk

Boletín informativo sobre el SIDA: www.cafod.org.uk/aidsindex.htm

CARE International, Bruselas (Bélgica)

Internet: www.care-international.org

Correo electrónico: info@care-international.org



Capítulo 10

Estrategia 6:
Asentar o reasentar a las personas
para que puedan adoptar estrategias
de subsistencia sostenibles

Estrategia 6: asentar o reasentar a las personas para que puedan adoptar estrategias de subsistencia sostenibles

Resulta adecuado abordar el programa de acuerdo con esta estrategia cuando se presentan las siguientes condiciones:

- asentamiento/reasentamiento/reubicación de poblaciones en tierras marginales; y
- degradación de la base de recursos naturales de los hogares (re)asentados.

PROBLEMA

El asentamiento o reasentamiento (reubicación) de hogares rurales afecta enormemente su seguridad alimentaria y de subsistencia, y puede plantear asuntos problemáticos, como los que se describen a continuación⁴¹. Por ello, el PMA debe ser muy cuidadoso en su decisión de respaldar tales planes. Dado que el éxito o el fracaso de los asentamientos y reasentamientos están con frecuencia fuera del control directo del PMA, es importante darse cuenta de los peligros potenciales existentes antes de comprometer el apoyo del PMA. El apoyo del PMA tal vez sea apropiado tan sólo en determinadas circunstancias, cuando se han cumplido una serie de condiciones básicas.

En algunas situaciones, debido al fracaso de planes de asentamiento y reasentamiento han quedado asentamientos abandonados (p. ej., en Etiopía tras la caída del régimen Derg), las personas asentadas se han vuelto dependientes de la

⁴¹ Si bien en este documento se cubren temas relacionados con las personas desplazadas en el interior de los países (PDI) y los refugiados, no se trata específicamente del retorno de los refugiados o las PDI a su lugar de origen (lo cual se conoce también como reinserción). No obstante, muchos problemas iguales o similares a los descritos en este documento se plantean en los programas de asistencia a los repatriados, los cuales deben tomarse en consideración.

asistencia externa, o bien se han empobrecido aún más. En los peores casos, el fracaso trajo aparejados violencia comunal y asesinatos generalizados, y el desplazamiento forzado de las personas asentadas (como sucedió en fecha reciente en muchas partes de Indonesia).

Las razones más usuales por las que los asentamientos y reasentamientos han fracasado son las siguientes:

- La tierra en la que se asienta o reasienta a las personas pertenece a otras personas, o es usada por otras personas, a quienes no se indemniza debidamente. Esto crea tensiones internas (p. ej., el caso de Indonesia).
- La tierra y/o los servicios de apoyo proporcionados no bastan para que las personas asentadas se vuelvan autosuficientes. Esto es especialmente importante cuando se espera que las personas logren una autosuficiencia y cuando se vaya a retirar gradualmente la ayuda alimentaria del PMA. En algunos casos, especialmente en el de los refugiados o las personas desplazadas en el interior de los países (PDI), los asentamientos tal vez sean intervenciones de corta duración y no se espere que las personas se vuelvan totalmente autosuficientes. El reasentamiento no es sino una opción en lugar de vivir en campamentos hasta lograr una resolución más permanente. En algunos casos puede suceder que cualquier tierra -y las mejores posibilidades de autosustento y dignidad que traerá aparejadas- es mejor que ninguna. En estos casos, seguirá siendo necesaria la asistencia alimentaria del PMA, aunque seguramente con raciones más pequeñas, para reflejar la mayor posibilidad de producción familiar.
- Las características de la tierra en la que se (re)asienta a las personas no hace posible continuar las actividades de MRN tradicionales (p. ej., en Sri Lanka se reasentó a aldeanos que solían ser pescadores y agricultores en una zona seca, sin acceso a tierras arables ni al mar). Tales situaciones imponen nuevas vulnerabilidades a las poblaciones (re)asentadas y a los residentes locales.
- Las mismas personas asentadas tienen orígenes diversos y pertenecen a distintos grupos étnicos, y no reciben suficiente apoyo social para crear una infraestructura comunitaria con la solidez necesaria para mantener en pie el plan de reasentamiento (p. ej., en Malí).
- No se consulta a las personas sobre su voluntad de establecerse en la zona en donde se las va a asentar o sobre el mejor momento para proceder a hacerlo (p. ej., en Etiopía a mediados de 1980 y en Sri Lanka en 1999; en el último caso, al no haber consultado a las PDI sobre el retiro propuesto de los residentes de los campamentos se creó gran antagonismo entre las personas desplazadas y las autoridades locales. Los últimos reasentamientos en Sri Lanka se planearon junto con los residentes de los campamentos).
- Se asienta a las personas en regiones y zonas climáticas a las que no están acostumbradas (p. ej., se reasentó a bolivianos del altiplano en tierras bajas) o

entre grupos étnicos con culturas, e incluso idiomas, muy distintos de los de las personas recién asentadas (p. ej., en Etiopía a mediados de 1980 y en los programas de transmigración en Indonesia).

LA FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA

Los miembros del personal de las oficinas en los países del PMA desempeñan un papel importante en lo que hace a determinar cuándo debe iniciarse la asistencia del PMA. Una vez que se ha empezado a prestar apoyo a la intervención de asentamiento, es sumamente difícil interrumpir el proyecto o desligarse de él, independientemente de cómo esté evolucionando la intervención en general. En la mayoría de las intervenciones de asentamiento y reasentamiento, suele suministrarse la ayuda alimentaria directamente a las personas recién asentadas, a fin de atender a sus necesidades alimentarias hasta que puedan valerse por sí mismas, por lo general, una vez que han logrado obtener una o dos cosechas. Así pues, en general el PMA sólo desempeña una función de apoyo; la iniciativa de las intervenciones de asentamiento, y, sin duda, la mayor proporción de recursos, procederán normalmente de los asociados, casi siempre, el gobierno. Es poco probable que la prestación de ayuda del PMA sea un factor determinante del éxito o el fracaso generales de la intervención.

Pese a esta función de apoyo, muchas familias pobres dependerán de la provisión regular de asistencia del PMA, y sufrirán si se interrumpe o retira esa asistencia antes de que puedan valerse por sí mismas. Es probable que las posibilidades de que quienes llegan a asentarse en una nueva zona obtengan trabajo o sustituyan de alguna otra forma la ayuda alimentaria del PMA sean muy limitadas.

En algunos casos, es posible que sea el propio PMA quien inicie el proceso de asentamiento o reasentamiento. Es lo que normalmente sucede en el caso de las PDI, donde a menudo el PMA es de facto el organismo coordinador de las Naciones Unidas (y a veces el único). Las condiciones en los campamentos de PDI con frecuencia están muy por debajo de normas mínimas aceptables. Esto se debe a que los campamentos dependen del apoyo del gobierno nacional en tanto que las finanzas nacionales suelen estar ya muy exigidas (una de las razones es sin duda el conflicto en curso, que ha sido lo que ha ocasionado el desplazamiento de la población civil). El apoyo que prestan los organismos bilaterales y ONG internacionales a las PDI también suele ser limitado. Además, no existe un único organismo de las Naciones Unidas con un mandato que le permita asegurar que las condiciones en los campamentos de PDI se ajustan a normas aceptables. Dadas estas circunstancias, puede ser preferible reasentar a quienes viven en campamentos, al menos como medida provisional, de tal forma que las PDI puedan volver a estar en control de sus vidas y tener una apariencia de dignidad. Con todo, aún en estos casos, si bien el PMA puede ayudar a iniciar el proceso de reasentamiento, el principal apoyo y la ejecución seguirá correspondiendo a los asociados.

ESFERAS DE ACTIVIDAD

Existen tres situaciones generales en las que resulta oportuno que el PMA apoye las actividades de asentamiento y reasentamiento:

1. *El reasentamiento de las personas desplazadas por conflictos (ya sea refugiados o PDI).* La finalidad de este tipo de reasentamiento suele ser mejorar las condiciones de vida de los refugiados y las PDI que viven por el momento en campamentos o con los anfitriones. No obstante, el reasentamiento de refugiados o PDI puede también ser parte de una resolución a largo plazo de su situación. En tal caso el reasentamiento podrá ayudar a que las personas, cuyas vidas se han visto interrumpidas por los conflictos, recuperen la dignidad y la independencia; y será quizás el primer paso hacia la reconstitución de sus medios de subsistencia. En ambos casos, los planes de reasentamiento deben proporcionar por lo menos el mismo nivel de servicios y de seguridad que existe en los campamentos o las comunidades anfitrionas en donde se encuentran las personas. En una situación de conflicto resulta crítico determinar si existen motivaciones políticas o militares detrás de los reasentamientos y si cabe el riesgo de que la ayuda alimentaria se vea manipulada para respaldar tales motivaciones.
2. *El reasentamiento de las personas desplazadas por catástrofes naturales.* Después de muchos tipos de catástrofes naturales (p. ej., sequías, terremotos, corrimientos de tierras, marejadas gigantes) simplemente no es posible que los sobrevivientes regresen a sus aldeas o ciudades o bien a sus medios de subsistencia normales. Por lo tanto, es posible que no quede más opción que reasentarlos en otro lugar. En esas situaciones, se trata de que los sobrevivientes pueden regenerar sus medios de subsistencia o crear nuevos medios de subsistencia y de vida lo más rápidamente posible.
3. *Asentamiento voluntario.* Por ejemplo, hombres y mujeres que se asientan en tierras de regadío recién establecidas o en tierras ganadas al desierto o al mar. (Debe evitarse todo asentamiento que entrañe repercusiones importantes para el medio ambiente.) La intención de tales planes de asentamiento voluntarios es mejorar los medios de subsistencia de las personas en las nuevas tierras. Sólo deberá prestarse ayuda alimentaria cuando se hayan cumplido todas las otras condiciones para la creación de nuevos medios de subsistencia y se hayan establecido los insumos esenciales. Además, se deberá prestar ayuda alimentaria por un período muy limitado a fin de evitar que se cree dependencia y que ésta actúe como un elemento disuasivo.

Aparte de estas situaciones, se pide a menudo al PMA que apoye reasentamientos involuntarios, a saber, cuando a raíz de grandes proyectos de desarrollo (p. ej., presas, planes agrícolas) se destruyen hogares o aldeas⁴². En la mayoría de los casos, resulta difícil justificar la función del PMA.

Las esferas de actividad que podrían ayudar a fortalecer los medios de subsistencia de las poblaciones en las zonas de (re)asentamiento son las siguientes:

- Promoción de métodos de producción alimentaria y agrícola sostenibles de forma que los hogares puedan adquirir prácticas de producción que les permitan volverse autosuficientes, aumentar su base de bienes y reducir la necesidad de explotar abusivamente su base de recursos naturales. Esto será de especial importancia en el caso de poblaciones (re)asentadas en zonas en donde no pueden llevar a cabo sus actividades tradicionales de subsistencia.
- Asistencia para diversificar los medios de subsistencia, tanto dentro del MRN como en otras esferas económicas, incluidas las actividades generadoras de ingresos.
- Promoción de prácticas de MRN sostenibles, que permitan mejorar la base de recursos naturales y reducir (el riesgo de) una mayor degradación.
- Actividades de promoción de modo que los organismos de ejecución asociados cumplan los requisitos básicos mínimos aplicables a las zonas de asentamiento⁴³.

RESULTADOS Y EFECTOS PREVISTOS

Es de prever que un programa efectivo tenga los siguientes resultados:

- una producción de alimentos sostenida mediante la adopción de métodos de producción agrícola sostenibles, gracias a la cual se logre un nivel de nutrición y de salud adecuado;
- diversos ingresos procedentes de otras actividades de subsistencia; y
- prácticas de MRN mejoradas y prevención de una mayor degradación de los recursos naturales disponibles.

⁴² De conformidad con lo establecido por el Banco Mundial, se emplea aquí el término “involuntario” porque las personas desplazadas por el proyecto no tienen la opción de negarse al desplazamiento. Si bien es posible que participen plenamente en el diseño del programa de reasentamiento y que estén enteramente satisfechas con las medidas de reasentamiento, su reasentamiento sigue siendo “involuntario” dado que no tienen la posibilidad de continuar viviendo en el lugar en donde se encontraban.

⁴³ Véase la sección correspondiente a las Cuestiones fundamentales y la Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta en caso de Desastres. 1998. Ginebra. Proyecto de la Esfera (Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria y la Interacción con VOICE, el CICR y el CIOV).

Actividades propuestas

Esfera de actividad	Actividad	Ejemplos de indicadores de efectos
Promover métodos de producción alimentaria y agrícola sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> • Prestar asesoramiento sobre métodos sostenibles de producción alimentaria y agrícola que requieran poca densidad de mano de obra y se adapten particularmente bien al tipo de terreno disponible. • Ofrecer formación en técnicas agrícolas apropiadas a la zona de (re)asentamiento para los hogares que solían dedicarse a distintos tipos de actividades de subsistencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de hogares capaces de producir suficiente cantidad de alimentos de calidad, o de acceder a éstos, de manera sostenible.
Prestar asistencia a los hogares en materia de diversificación de medios de subsistencia	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir otras actividades agrícolas (apicultura, distintas razas de ganado), incluida la capacitación, el suministro de materiales para iniciar las actividades, la provisión de crédito. • Introducir actividades no agrícolas para generar ingresos (producción de artesanías, costura, actividades comerciales menores), incluida la capacitación, el suministro de materiales para iniciar las actividades, provisión de crédito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de ingresos resultante de las nuevas actividades de subsistencia.
Promover prácticas de MRN sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> • Introducir técnicas que permitan un manejo mejorado de la base de recursos naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la cubierta vegetal, que supone una menor degradación de los recursos naturales.
Actividades de promoción a fin de asegurarse de que el PMA y sus asociados de ejecución cumplen los requisitos mínimos relativos al lugar de (re)asentamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo con dinamismo actividades en pro del cumplimiento de las normas mínimas sobre el lugar de (re)asentamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se han cumplido los requisitos mínimos. • Porcentaje de personas (hombres, mujeres y niños) que se han asentado o reasentado voluntariamente. • Postergación de las intervenciones del PMA hasta que se cumplan los requisitos mínimos.

CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PROGRAMACIÓN

Cuestiones fundamentales

En función de la experiencia del PMA en operaciones de asentamiento y reasentamiento, se han definido una serie de asuntos clave que afectan a la ejecución de esas operaciones. Los asociados de ejecución deberán considerar tales asuntos debidamente antes de que el PMA convenga en suministrar ayuda alimentaria. En la mayoría de los casos, el PMA se asegurará del cumplimiento de las siguientes condiciones relativas al lugar antes de comprometer sus recursos.

Selección del lugar: De conformidad con los lineamientos del Proyecto de la Esfera⁴⁴, será menester que existan requisitos aplicables al posible lugar de asentamiento, independientemente de las variaciones estacionales. Tal lugar:

- estará a una distancia segura de cualquier posible amenaza externa a la seguridad física;
- será accesible por caminos transitables todo el año; si es necesario construir un camino, el tipo de suelo y de terreno deben ser idóneos para ello;
- estará cerca de los servicios sociales y económicos existentes;
- tendrá suficiente cantidad de agua (para beber, cocinar, la higiene y el saneamiento);
- estará, como mínimo, tres metros por encima del nivel del agua previsto en la temporada de lluvias;
- tendrá un tipo de suelo idóneo para la perforación y la infiltración del agua;
- tendrá suficientes gramíneas, arbustos y árboles que den sombra y eviten la erosión del suelo;
- tendrá a disposición suficientes recursos sostenibles de leña y materiales de construcción;
- tendrá suficientes tierras adecuadas disponibles para los niveles requeridos de agricultura y cría de animales; y
- no estará propenso a enfermedades endémicas que puedan afectar a los habitantes o a su ganado, a aguas estancadas o inundaciones; no debe estar en tierras que corran riesgo de deslizamientos, ni cerca de un volcán activo.

Otros asuntos que el PMA y sus asociados deben detenerse a considerar son los siguientes:

Derechos existentes: Es raro que las tierras no sean objeto de propiedad alguna o de uso tradicional. Si se tienen en cuenta debidamente las inquietudes de los propietarios rurales y los usuarios pertinentes durante la fase de diseño se reducirá la probabilidad de que surjan tensiones o conflictos más adelante. Deben asegurarse los arreglos de tenencia y uso existentes respecto de la tierra en la que se llevarán a cabo los asentamientos. Por ejemplo:

⁴⁴ Carta Humanitaria y Normas Mínimas de Respuesta en caso de Desastres. 1998. Ginebra. Proyecto de la Esfera.

- ¿Se ha consultado debidamente a quienes en el momento poseen o usan la tierra acerca de las propuestas de asentamiento? ¿Están estas personas de acuerdo con las propuestas de asentamiento?
- ¿Se les ha indemnizado debidamente?
- ¿Sacarán provecho de las propuestas de asentamiento o perderán con ellas? Si cabe la posibilidad de que sufran pérdidas, ¿cómo pueden reducirse esas pérdidas?
- ¿Pueden rediseñarse las propuestas de asentamiento de modo que los propietarios y usuarios tradicionales se vean más beneficiados (ya sea directamente, indemnizándolos, o indirectamente, ofreciéndoles nuevas posibilidades de empleo) por el proceso de asentamiento?

Arreglos de tenencia propuestos para las personas recién asentadas: Si se logra que los arreglos de tenencia estén arraigados y sean viables antes del asentamiento se reducirá una vez más la probabilidad de que se produzcan tensiones o conflictos más adelante. El PMA recalca la importancia de otorgar la misma tenencia a esposas y maridos. Otros asuntos que suelen plantearse en relación con la tenencia son los siguientes:

- ¿Recibirán las personas asentadas títulos de propiedad adecuados o sólo derechos de usufructo? Por ejemplo, ¿tienen libertad de intercambiar, vender o heredar sus títulos de propiedad de la tierra?
- ¿Se les exige pagar por el título de propiedad, ya sea directamente (la tierra) o indirectamente (los honorarios de los abogados)? ¿Están obligados a pagar impuestos sobre la tierra? En caso afirmativo, ¿cuándo deben pagarse los primeros impuestos? ¿Podrán pagarlos?
- ¿Se han aclarado los derechos de aguas y el derecho de uso respecto de otros recursos naturales (p. ej., madera, piedra y arena)?

Sostenibilidad: El tamaño y la productividad de la propiedad son aspectos importantes para que las personas asentadas puedan mantenerse de forma sostenible. ¿Se dará a las personas asentadas tierras de calidad y tamaño adecuados que les permitan mantener a sus familias?

Infraestructura: El éxito de los asentamientos depende en gran medida de la infraestructura suministrada por los organismos asociados de ejecución (que por lo general, si bien no siempre, son los gobiernos). No obstante, con frecuencia los asociados estiman que facilitar infraestructura resulta oneroso, y la experiencia ha demostrado que la infraestructura proporcionada no es suficiente. El PMA debe también tener presente que si suministra demasiada infraestructura, o infraestructura de gran calidad, puede suscitar el antagonismo de la población anfitriona, que quizás sienta que las personas recién asentadas están recibiendo beneficios adicionales, que deberían también dirigirse a ellos. Por lo tanto, se ejerce gran presión en el asociado de ejecución para que reduzca el nivel de sus inversiones, lo cual puede dejar a las personas asentadas sin los debidos medios de apoyo. Como consecuencia, es posible que las personas asentadas tarden en alcanzar la autosuficiencia y se pida al PMA que prolongue el período de asistencia

alimentaria. (Esto fue lo que sucedió en Indonesia, donde el PMA prestó asistencia a programas de transmigraciones durante diez años.)

A continuación se detallan los niveles básicos de infraestructura que pueden necesitar las personas asentadas. En la mayoría de los casos, el PMA no deberá apoyar la intervención a menos que se cuente con tal infraestructura antes de que lleguen las primeras personas que se van a asentar. Los requisitos básicos de las intervenciones son los siguientes:

- la vivienda, que, según el clima y la situación de las personas que se vayan a asentar, puede constar de una casa completa, la provisión de materiales de construcción o la provisión de servicios de crédito para la compra de tales materiales;
- buenas instalaciones sanitarias (letrinas, desagües, lugares de desechos);
- servicios básicos de salud y educación;
- preparación de la tierra y trabajos conexos de modo que las personas asentadas puedan empezar a cultivar sin demora. (Por lo general, no deben fomentarse propuestas de apoyo a la preparación básica de la tierra mediante actividades de alimentos por trabajo: la tierra debe estar lista para el cultivo apenas llegan las personas y no después de que se hayan asentado, lo cual sucedería si se recurriera a actividades de alimentos por trabajo para preparar la tierra); y
- servicios de apoyo agrícola, incluido asesoramiento sobre la mejor manera de aprovechar la tierra, y suministro de semillas, aperos y abonos (en caso necesario), y posiblemente animales.

Para que se inicie la asistencia del PMA se debe estar seguro de que se han tomado en consideración debidamente las principales características de las operaciones de asentamiento y reasentamiento. Nuestra obligación con el Programa y las personas asentadas es que el proceso de asentamiento y reasentamiento se diseñe y ponga en práctica de manera racional. Esto supone una importante función del PMA a fin de señalar a la atención de los asociados de ejecución esas características fundamentales, y promover procesos de diseño y ejecución adecuados. Si existe alguna duda acerca de la posibilidad de que estos asuntos no se aborden debidamente, el PMA no deberá comprometer su apoyo a la intervención. Aclarar de manera explícita las razones por las que no se presta apoyo es también una manera de prestar asistencia.

Diseño

Durante la fase de diseño y ejecución deben tenerse en cuenta también otros asuntos:

Proceso de selección de las personas que se va a asentar: Las pautas según las cuales se elige a las personas que se van a asentar son importantes, tanto desde el punto

de vista práctico como moral. Nunca debe forzarse la selección. Especialmente en el caso de los refugiados y las PDI que viven en campamentos, deben celebrarse consultas regulares para mantener informados a los residentes acerca de propuestas para su futuro. Deberán tenerse presentes los siguientes aspectos:

- *Medios físicos y base de conocimientos:* Por razones prácticas, las personas que se proponga asentar deben tener medios físicos y una base de conocimientos que les permitan aprovechar al máximo la tierra que se les proporcione. Es decir, que probablemente en los criterios de selección se deba hacer hincapié en los agricultores o ex agricultores pobres con familias jóvenes⁴⁵.
- *Ausencia de discriminación:* El proceso de selección no debe hacer discriminación alguna entre distintos grupos étnicos ni por motivos de género.
- *Participación:* El proceso de selección debe ser, en la medida de lo posible, participativo, y cada persona susceptible de ser asentada debe tener la posibilidad de fundamentar por qué se la debe seleccionar.
- *Transparencia:* El proceso de selección debe ser transparente, y se deberá mantener informadas a las personas que se piense asentar sobre el posible momento y las etapas del proceso de asentamiento.

Calendario: En relación con el momento en que ha de procederse al asentamiento deben considerarse los siguientes aspectos:

- *El flujo de las distintas actividades que integran el proceso de asentamiento y reasentamiento:* En las primeras instancias del proceso, el PMA y los asociados de ejecución deben preparar un calendario y un flujograma, que indiquen cuándo deben producirse los distintos elementos (p. ej., instalación de distintos tipos de infraestructura, provisión de ayuda alimentaria, llegada de las personas que se va a asentar). El flujograma es también útil para determinar cuáles son los factores fundamentales, sin los que el proceso de asentamiento se atrasará o directamente se desbaratará. Por ejemplo, los caminos de acceso deben estar listos antes de que comience el asentamiento de modo que las personas puedan desplazarse, con sus pertenencias, a los nuevos lugares en donde se asentarán.
- *Consideraciones relativas a la estacionalidad:* Los asentamientos deben realizarse en función de la estación agrícola reinante. Las personas asentadas deben estar en condiciones de sembrar lo más temprano que la estación permita. Es decir, que si se prevé que construyan sus viviendas, o que ayuden a construirlas, o que despejen y preparen el terreno, deben asentarse mucho antes de que comience la temporada de siembra. Si ya se han construido las casas y se ha preparado debidamente la tierra, es viable proceder al asentamiento justo antes de que se inicie la temporada de siembra.

⁴⁵ Probablemente no tenga mucho sentido asentar a personas de orígenes más ricos en tierras rurales, ya que es poco posible que vayan a trabajar ellas las tierras; o personas procedentes de zonas urbanas o profesionales, ya que es poco probable que tengan los conocimientos necesarios o los incentivos para aprovechar la tierra al máximo. Asimismo, no deberá escogerse a las personas ancianas a menos que formen parte de una familia grande o de una comunidad, que puedan proporcionarles el apoyo necesario. Sin embargo, dentro del proceso de asentamiento, deberá explorarse la posibilidad de crear otras opciones de subsistencia para las personas de distintos orígenes.

- *Período de apoyo del PMA*: Los proyectos de asentamiento plantean problemas particulares por lo que hace a determinar el período de apoyo del PMA. Si el PMA no brinda un apoyo suficientemente prolongado, las personas asentadas quedarán libradas a sus propios recursos antes de ser autosuficientes. Si el apoyo del PMA continúa durante demasiado tiempo, se convertirá en un elemento disuasivo, que desalentará a las personas en su camino a la autosuficiencia. No existe una solución sencilla para este problema: mucho dependerá del clima y los sistemas agrícolas en el momento, la zona, la calidad y el potencial de las tierras que se dé a las personas, el nivel de infraestructura facilitado y los recursos que cada una de ellas haya podido traer consigo. La experiencia demuestra que las propuestas de retirada gradual del apoyo del PMA después de una o dos cosechas son quizás demasiado optimistas (en Egipto, la experiencia ha demostrado que el apoyo del PMA es necesario por lo menos durante cuatro años a fin de que las personas asentadas logren un nivel aceptable de autosuficiencia). A continuación se exponen una serie de reglas empíricas generales que pueden resultar de utilidad. Es probable que:
 - las personas asentadas que pueden producir una variedad de cultivos necesiten apoyo durante menos tiempo que aquéllas que dependen de un producto de cosecha única (puesto que son más vulnerables a las fluctuaciones climáticas y de los mercados);
 - las personas que dependen de cultivos forestales necesiten apoyo durante más tiempo que las que dependen de cosechas cerealeras o anuales;
 - las personas asentadas en tierras de secano necesiten apoyo durante más tiempo que las asentadas en tierras de regadío;
 - las personas asentadas que solían dedicarse a la agricultura necesiten apoyo durante menos tiempo que las que no tienen tradición agrícola (como los pastores o habitantes de ciudades);
 - las personas asentadas que deben depender de los créditos para obtener aperos e insumos agrícolas necesiten apoyo durante más tiempo que las que tienen finanzas más sólidas;
 - las personas asentadas que proceden de un solo grupo étnico de la misma comunidad necesiten apoyo durante menos tiempo (por poder recurrir a estrategias comunitarias de supervivencia existentes) que las que provienen de distintos grupos étnicos o comunidades mezcladas; y
 - si entre las personas asentadas hay un número relativamente elevado de mujeres jefas de hogar, niños y ancianos se necesite apoyo durante más tiempo por cuanto éstos disponen de menos estrategias de supervivencia.

FUENTES DE ASISTENCIA TÉCNICA

Banco Mundial

Internet: www.worldbank.org

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Internet: www.unhcr.org

OXFAM International

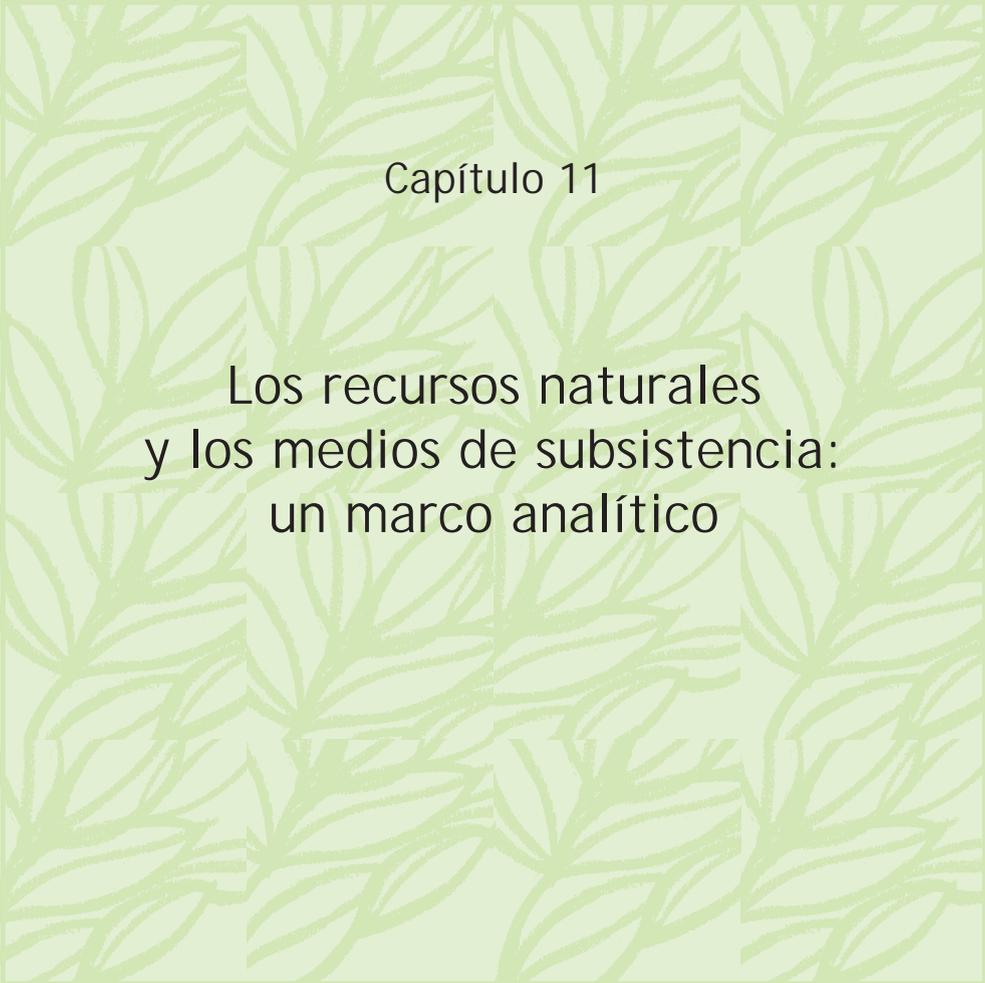
Internet: <http://www.oxfaminternational.org/default.htm>

CARE International

Internet: <http://www.care.org/>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Internet: www.iom.org



Capítulo 11

Los recursos naturales y los medios de subsistencia: un marco analítico

Los recursos naturales y los medios de subsistencia: un marco analítico

INTRODUCCIÓN

Si se analizan sistemáticamente y se comprenden los principales elementos que integran los medios de subsistencia de las personas que padecen inseguridad alimentaria podrán diseñarse mejor las actividades y obtenerse efectos más sólidos en la esfera de la subsistencia. Pero ello puede suponer ampliar los elementos examinados actualmente en las evaluaciones. El marco analítico descrito en este capítulo se elaboró concretamente para integrar aspectos relacionados con el manejo de los recursos naturales y los medios de subsistencia en métodos de diseño y seguimiento normalizados. Este marco es una labor continua. Al mismo tiempo, es también un enfoque concreto que permite analizar las posibilidades de mejorar la subsistencia y los riesgos que ello entraña. Puede modificarse y usarse como se considere más oportuno.

El marco analítico se divide en dos partes:

- la parte 1 describe los elementos mínimos de diseño, que se basan en la elaboración de un perfil de subsistencia para los grupos expuestos a la inseguridad alimentaria; y
- la parte 2 presenta una manera de abordar el seguimiento de las actividades de MRN y de diversificación de los medios de subsistencia.

PARTE 1: PERFILES DE SUBSISTENCIA

Los perfiles de subsistencia ofrecen un panorama más amplio que lo usual de las estrategias de subsistencia y los bienes que usan las personas para obtener sus medios de subsistencia y asegurárselos. Por consiguiente, con un perfil de subsistencia se podrá comprender mejor:

- cuáles son los grupos con mayor inseguridad alimentaria en una determinada zona vulnerable;
- los bienes de los que dependen estos distintos grupos que padecen inseguridad alimentaria;
- cómo combinan esos bienes en una estrategia de subsistencia; y
- cuándo y por qué resultan vulnerables esas estrategias, y los principales factores de riesgo.

Esta información, especialmente valiosa para el diseño, puede emplearse durante todo el ciclo programático: la ejecución, el seguimiento y la retirada gradual.

Concretamente, los perfiles de subsistencia ayudan a:

- definir las prioridades y los intereses de las personas mediante un enfoque centrado en las personas y participativo;
- determinar distintas vías para empezar a prestar asistencia, incluida la ayuda alimentaria del PMA;
- examinar los vínculos entre la ayuda alimentaria y las políticas nacionales, marcos jurídicos, instituciones y procesos;
- crear vínculos entre distintos tipos de intervenciones;
- intervenir en mayor medida a favor de las personas expuestas a la inseguridad alimentaria;
- evitar los conflictos resultantes de las actividades introducidas y disipar las tensiones latentes existentes; y
- definir y eliminar los obstáculos sociales, políticos e institucionales.

Los elementos que integran un perfil de subsistencia son los siguientes:

1. **los bienes de subsistencia** de los grupos expuestos a la inseguridad alimentaria: naturales, humanos, financieros, sociales y físicos;
2. **las estrategias de subsistencia** de los grupos expuestos a la inseguridad alimentaria: producción agrícola, mano de obra retribuida, migración, trabajo en el sector estructurado, aparcería y mecanismos de supervivencia;
3. **el contexto de vulnerabilidad**: incluidos los riesgos, las condiciones y las tendencias; y
4. **el contexto político, jurídico e institucional**: los factores que permiten o no que las personas aprovechen al máximo los bienes o creen nuevos bienes.

Relación entre el marco analítico normalizado del VAM y los perfiles de subsistencia

Se está elaborando una metodología normalizada sobre vulnerabilidad llamada marco analítico normalizado (SAF), que se utilizará en el contexto del VAM. En términos generales, este marco se construye mediante un proceso de tres etapas, que consta de un estudio bibliográfico, un análisis de datos secundarios y un perfil de la seguridad alimentaria de la población. El SAF produce un perfil de zona vulnerable que ayuda a definir las zonas vulnerables, agrupaciones amplias de personas expuestas a la inseguridad alimentaria y sus principales estrategias de subsistencia.

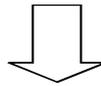
El paso siguiente es elaborar un perfil de subsistencia. Tal perfil de subsistencia se basa en el SAF, cubre los vacíos en materia de manejo de recursos naturales y medios de subsistencia y genera nueva información sobre los medios de subsistencia de los grupos expuestos a la inseguridad alimentaria definidos. La elaboración de un perfil de subsistencia depende en gran medida de la adopción de enfoques participativos que ayuden a comprender más cabalmente los problemas de consumo alimentario con que se enfrentan mujeres y hombres en cada grupo con inseguridad alimentaria, sus estrategias de subsistencia, sus vulnerabilidades y modos de superarlas. Así pues, el perfil puede servir de base para seleccionar las actividades. En el cuadro 1 se hace un resumen del SAF del VAM, y se ilustra cómo éste se relaciona con los perfiles de subsistencia.

Cuadro 1

Relación entre el marco analítico normalizado y los perfiles de subsistencia

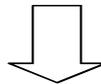
Proceso de evaluación integral de la vulnerabilidad del VAM

Estudio bibliográfico	El estudio bibliográfico ofrece una fuente de información inicial sobre la seguridad alimentaria a escala subnacional y el estado de vulnerabilidad y las dinámicas de un país dado.
Análisis de datos secundarios	El análisis de datos secundarios emplea datos secundarios de toda índole para describir la seguridad alimentaria a escala subnacional y el estado de vulnerabilidad y las dinámicas de un país dado.
Perfil de seguridad alimentaria de la comunidad	El perfil de seguridad alimentaria de la comunidad reconoce las limitaciones de los análisis de datos secundarios en cuanto a definir la naturaleza y las causas de la vulnerabilidad en las comunidades y hogares vulnerables, y surge como respuesta a tales limitaciones. Sin embargo, la recolección de datos primarios y el análisis participativo se llevarán a cabo en el perfil de zonas prioritarias.



Perfil de zonas vulnerables

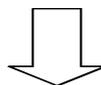
El perfil de zonas vulnerables es una descripción de la seguridad alimentaria y el estado de vulnerabilidad y las dinámicas en las zonas más vulnerables, y entre los grupos socioeconómicos más vulnerables de un país dado, en función de enfoques participativos, y es la base de un insumo VAM en el programa en el país correspondiente.



Aquí empieza el análisis
del perfil de subsistencia

Análisis del perfil de subsistencia

Definición de los bienes de subsistencia de los grupos expuestos a la inseguridad alimentaria	Definición de las principales estrategias de subsistencia y de supervivencia de los grupos expuestos a la inseguridad alimentaria
Definición del contexto político, jurídico e institucional	Examen del contexto de vulnerabilidad y principales condiciones y tendencias de cada grupo expuesto a la inseguridad alimentaria



Perfil de subsistencia

Elaboración de un perfil de subsistencia

Tal como se indica en el cuadro 1, los principales elementos de un perfil de subsistencia son los siguientes:

1. los bienes de subsistencia;
2. las estrategias de supervivencia;
3. el contexto de vulnerabilidad; y
4. el contexto político, jurídico e institucional.

Cada elemento contiene áreas básicas de análisis y la información mínima requerida⁴⁶.

Bienes de subsistencia

Hay bienes tangibles e intangibles que ayudan a las personas a satisfacer sus necesidades. Éstos pueden ser:

- **naturales:** tierra, bosques, agua, recursos de propiedad común, flora, fauna;
- **sociales:** comunidad, familia, organizaciones sociales, redes de organizaciones;
- **financieros:** empleo asalariado, ahorros, crédito, inversiones;
- **humanos:** educación, salud, nutrición; y
- **físicos:** caminos, mercados, clínicas, escuelas, puentes.

Principales esferas de análisis

- ¿Cuál es la distribución de bienes entre hombres y mujeres, y entre distintos grupos?
- ¿Cómo cambió la situación de las personas respecto de los bienes a lo largo del tiempo?
- ¿Qué importancia tiene cada bien en los medios de subsistencia de las personas?
- ¿Cuál es la interacción entre distintos bienes?

⁴⁶ Para mayor información, véase la Guía para promover el conocimiento: técnicas e instrumentos participativos.

Cuadro 2
Áreas de información e instrumentos aplicables a la cartografía de bienes

Esfera prioritaria	Áreas de información ⁴⁷ (desglosadas)	Posibles instrumentos participativos: técnicas de evaluación rural participativa (ERP)
Bienes naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Principales tipos de recursos naturales. • Estado del recurso natural. • Diversidad de los recursos naturales de los que dependen los grupos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mapas de recursos de las aldeas. • Caminatas con informantes locales especializados en recursos naturales. • Marcos cronológicos de los recursos. • Reuniones de grupos de discusión.
Bienes sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos informales y redes. • Arreglos recíprocos de distribución de los recursos. • Redes de protección comunitarias. • Arreglos de parentesco y vínculos familiares. • Adopción participativa de decisiones respecto del manejo de los recursos naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de redes sociales. • Entrevistas con informantes clave. • Análisis de las partes interesadas. • Diagramas de Venn. • Estudio del proceso de adopción de decisiones.
Bienes financieros	<ul style="list-style-type: none"> • Fuentes de ingresos. • Distribución de ingresos dentro del hogar. • Mercados para las mercancías. • Empleo no agrícola. • Ahorros y créditos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes diarios. • Análisis de beneficios. • Calendarios estacionales. • Estudios de gastos. • Entrevistas a los hogares.
Bienes humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos autóctonos del manejo de los recursos naturales. • Estado de la salud y la nutrición. • Alfabetización y educación. • Base de conocimientos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Calendario estacional. • Planes diarios. • Grupos de discusión con jóvenes. • Encuestas de hogares.
Bienes físicos	<ul style="list-style-type: none"> • Caminos y medios de transporte. • Aperos agrícolas. • Saneamiento y calidad de la vivienda. • Escuelas y centros de salud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mapas comunitarios • Matriz de problemas y soluciones.

⁴⁷ Los requisitos de información que se presentan en este cuadro deben considerarse como los mínimos necesarios para elaborar un perfil de subsistencia. Es posible que, según la situación de que se trate, se requieran otras áreas de información.

Estrategias de subsistencia y de supervivencia

Para analizar las estrategias de subsistencia se requiere comprender cómo usan y combinan las personas sus bienes para atender a las necesidades a corto y a largo plazo. Supone también comprender cómo enfrentan los momentos de tensiones y crisis. Cabe observar que las prioridades en cuanto a la subsistencia varían entre hombres y mujeres debido a las normas culturales reinantes y el distinto tipo de acceso y control que tienen unos y otras respecto de los bienes y recursos de subsistencia. Si llegan a conocer bien las estrategias de subsistencia de mujeres y hombres, los planificadores podrán definir actividades que mejoren los medios de subsistencia incrementando las alternativas y opciones, y disminuyendo los riesgos.

Las estrategias pueden incluir combinaciones de actividades, a saber, actividades orientadas al mercado (p. ej., producción agrícola, empleo no agrícola, trabajo en el sector estructurado) y actividades de producción de subsistencia. Las personas adaptan sus estrategias de subsistencia a lo largo del tiempo, y de una a otra temporada, a fin de adecuarse a las distintas necesidades y condición de los bienes.

Los grupos que padecen inseguridad alimentaria son extremadamente vulnerables en momentos de crisis y, por lo tanto, quizás necesiten adoptar estrategias de supervivencia. Una estrategia de supervivencia es un proceso dinámico en el que las personas adaptan las actividades que realizan, los recursos que utilizan y la asignación de su tiempo durante períodos de crisis. Las estrategias de supervivencia pueden producir un alivio a corto plazo, pero tienen efectos negativos a largo plazo:

- agotamiento de los recursos naturales debido a un uso demasiado intensivo de la tierra;
- escasez de alimentos, puesto que los hogares se ven obligados a vender las semillas;
- agotamiento de los bienes de los hogares debido a la venta de aperos agrícolas; y
- un mayor volumen de trabajo para las mujeres, que se hacen cargo de más tareas.

Principales esferas de análisis

- ¿Cómo cambian las estrategias de las personas y el uso de los bienes en el tiempo, según la temporada y en momentos de crisis?
- ¿Cuáles son los objetivos de las personas y qué bienes adicionales son necesarios para que puedan alcanzarlos y diversificar sus medios de subsistencia?
- ¿Cómo usan las mujeres y los hombres los bienes y el tiempo disponible para actividades de subsistencia y orientadas al mercado en sus estrategias de subsistencia y de supervivencia?
- ¿Cómo se adaptan las estrategias de supervivencia en relación con los cambios de los bienes?
- ¿Qué efectos tienen las estrategias de subsistencia y de supervivencia en la base de recursos naturales?
- ¿Qué relación existe entre las estrategias de distintos grupos?

Cuadro 3
Áreas de información e instrumentos aplicables a las estrategias de subsistencia y de supervivencia

Áreas de información desglosadas	Instrumentos disponibles (ERP)
Estrategias de subsistencia <ul style="list-style-type: none"> • Cómo se usan los bienes naturales. • Importancia relativa de distintos bienes en la estrategia de subsistencia. • Cómo se combinan los distintos bienes. • Inversiones en bienes para el futuro. • Tiempo dedicado a otras actividades. • Limitaciones impuestas por los bienes respecto de la adopción de otros tipos de estrategias de subsistencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Calendario estacional. • Marcos cronológicos. • Flujograma del análisis de beneficios. • Acumulación proporcional de existencias. • Problemas y soluciones. • Reuniones de grupos de discusión.
Estrategias de supervivencia <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de agotamiento de bienes y magnitud (ganado, semillas, alimentos almacenados, aperos agrícolas, etc.). • Migración: temporal, estacional, permanente. • Cambios en los sistemas de consumo alimentario. • Uso de redes de protección (familia, comunidad, etc.). • Realización de actividades que no se basan en los recursos naturales. • Cambios en la carga de trabajo. • Estrategias adoptadas durante crisis naturales, económicas, sociales o políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Calendario estacional. • Marcos cronológicos. • Planes diarios. • Problemas y soluciones. • Estudio del proceso de adopción de decisiones. • Reuniones de grupos de discusión.

Contexto de vulnerabilidad

El análisis del contexto de vulnerabilidad implica definir los factores que afectan directamente a las estrategias de subsistencia de las personas que dependen de recursos naturales degradados. Ello supone analizar las características de las crisis (tipos, tendencias y estacionalidad) y la capacidad de respuesta de las personas cuando se presenta una crisis. Las dependencias VAM reúnen gran parte de estos datos en los análisis de vulnerabilidad que realizan. Por consiguiente, es importante revisar antes que nada los datos ya recopilados y determinar en qué áreas sigue siendo necesaria más información.

Las crisis determinan en gran medida la inseguridad alimentaria y de subsistencia, y afectan a distintos grupos de subsistencia de maneras distintas. Además, dadas las diferentes estrategias que siguen mujeres y hombres, crisis similares tienen quizás efectos distintos en sus medios de subsistencia y en su capacidad de respuesta. En este sentido, pueden ser particularmente útiles los métodos participativos y los informantes clave.

Con el análisis de la vulnerabilidad se obtendrá un panorama general del contexto de vulnerabilidad de una determinada comunidad o zona. Tal análisis definirá asimismo los principales factores de riesgo, como se resumen en los cuadros 4 y 5.

Principales esferas de análisis

Al diseñar actividades de manejo de recursos naturales y de subsistencia deberán tenerse en cuenta los siguientes aspectos básicos en relación con el contexto de vulnerabilidad:

- ¿Cuáles son las principales crisis (naturales, económicas, conflictos)? ¿Alguna de ellas es periódica?
- ¿En qué momento padecen escasez de alimentos las personas, cuán intenso es el déficit alimentario y cuánto dura?
- ¿Qué origina la estacionalidad (clima, festividades, obligaciones sociales)?
- ¿Está experimentando la población un aumento constante de la vulnerabilidad y una erosión sistemática de los bienes?
- ¿Cómo influyen las crisis en los hombres y en las mujeres, y en distintos grupos?

Cuadro 4
Áreas de información e instrumentos
para analizar el contexto de vulnerabilidad

Esfera de análisis	Áreas de información desglosadas ⁴⁸	Instrumentos disponibles para recolectar datos primarios y secundarios
Tendencias	<ul style="list-style-type: none"> • Merma de la base de recursos naturales. • Degradación de la base de recursos naturales, incluida la tierra, los bosques, el agua y la diversidad biológica. • Morbilidad y mortalidad de animales y niños. • Precios de los alimentos durante todo el año. • Tensiones en relación con el uso de los recursos naturales. • Precios de los alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marcos cronológicos de los recursos. • Mapas de recursos. • Reuniones de grupos de discusión. • Marcos cronológicos de los conflictos y su resolución. • Cartografía de los conflictos y las alianzas. • Análisis de las partes interesadas. • Datos secundarios sobre clima, precios de alimentos y salud.
Crisis	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis y catástrofes naturales, incluidas las sequías, las inundaciones, los terremotos, los corrimientos de tierras. • Pérdida de cosechas. • Crisis de la salud humana, incluido el VIH/SIDA. • Conflictos. • Crisis económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marcos cronológicos de los recursos. • Reuniones de grupos de discusión. • Marcos cronológicos de los conflictos y su resolución. • Cartografía de los conflictos y las alianzas.
Estacionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Fluctuaciones de las cosechas y el acceso a los alimentos en distintos momentos del año. • Duración e intensidad de los períodos de hambre, y efectos de tales períodos. • Utilización de ingresos en efectivo en ciertos momentos del año (p. ej., para la matrícula escolar, festivales). • Posibilidades de generación de ingresos disponibles (agrícolas y no agrícolas). • Proporción de las necesidades alimentarias de los hogares satisfechas por el consumo propio y las porciones compradas. • Proporción de productos comercializados. • Diferencias de precios de los cultivos y previsibilidad de la fluctuación estacional de los precios. • Nivel de los almacenes de alimentos durante todo el año. • Cambios del estado de la salud según la temporada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Calendarios estacionales. • Mapas de recursos. • Reuniones de grupos de discusión. • Marcos cronológicos de los recursos. • Datos secundarios: <ul style="list-style-type: none"> - meteorológicos; - sobre precios, económicos; - sobre la salud.

⁴⁸ Esta información se basa en el análisis VAM.

Cuadro 5
Comprensión de los factores de riesgo y los relacionados con la vulnerabilidad que afectan a los bienes de subsistencia

Bienes de subsistencia	Factores que influyen en los riesgos				
	Ambientales	Políticos	Sociales	Económicos	Conflictos
Bienes humanos	Epidemias (paludismo, cólera, disentería) debido a las malas condiciones sanitarias, SIDA.	Merma de los gastos en salud pública, tarifas a los usuarios, merma de los gastos en educación.	Desmoronamiento o del apoyo comunitario en materia de servicios sociales.	Privatización de los servicios sociales, menos posibilidades de empleo.	Destrucción de la infraestructura social, restricciones de movimiento.
Bienes naturales	Sequías, inundaciones, degradación de la tierra, plagas, enfermedades de animales.	Confiscación de tierras, falta de garantías jurídicas respecto de los derechos de tenencia, impuestos, políticas de empleo.	Apropiación y pérdida de recursos de propiedad común, mayor nivel de robos.	Crisis de los precios, rápida inflación, escasez de alimentos.	Pérdida de tierras y de bienes, robos.
Bienes financieros	Sequías, inundaciones, plagas, enfermedades de animales.	Cambio de instituciones bancarias, posibilidades de crédito.	Más robos.	Crisis de los precios, escasez de alimentos.	Pérdida de bienes y de almacenes de cereales, robos.
Bienes sociales	Las crisis ambientales periódicas provocan una ruptura en la capacidad de reciprocidad (los hogares no pueden retener bienes de intercambio). La morbilidad y mortalidad afectan al capital social.	Menor apoyo de la red de protección (alimentación escolar, alimentación suplementaria, actividades de alimentos por trabajo, etc.).	Desmoronamiento o de la reciprocidad del trabajo, ruptura de los mecanismos de distribución, requisitos más estrictos en materia de préstamos, falta de cohesión social.	Paso a formas institucionales de confianza, requisitos colaterales para los créditos más estrictos, migración en busca de empleo.	Desplazamiento de comunidades debido a los conflictos armados; robos y desmoronamiento o de la confianza.
Bienes físicos	Fluctuaciones climáticas estacionales, sequías, inundaciones por huracanes, que afectan a la infraestructura, la vivienda, el acceso al agua, las condiciones del equipo productivo.	Mal mantenimiento de la infraestructura por parte del gobierno.	Mal mantenimiento de la infraestructura por parte de la comunidad.	El costo del capital físico es demasiado elevado.	Infraestructura destruida por la guerra.

Contexto político, jurídico e institucional

Una perspectiva de subsistencia puede ser una valiosa manera de unir el contexto más amplio político, jurídico e institucional con las estrategias de subsistencia de los más pobres. En este sentido, algunas veces se hace referencia a poner en relación lo micro y lo macro, pues esto nos obliga a examinar los factores de política, jurídicos e institucionales que permiten a las personas asegurarse la subsistencia. Por otra parte, nos permite definir los factores que impiden que las personas aseguren sus medios de subsistencia.

Con mucha frecuencia son los factores políticos, jurídicos e institucionales los que afectan la manera en que las personas usan sus bienes y construyen otros bienes, y los que les impiden usar esos bienes para afirmar sus medios de subsistencia.

Estos factores operan a escala comunitaria, regional y nacional, y a menudo incluso a escala internacional. Desde el punto de vista del diseño de las actividades, las instancias más importantes que han de tenerse en cuenta son las siguientes:

- *los Estados*, que proporcionan servicios y redes de protección, y formulan leyes y políticas que pueden ampliar o limitar las libertades que afectan a la seguridad de subsistencia de las personas;
- *las organizaciones de la sociedad civil* (ONG, organizaciones comunitarias, organismos paraestatales, cooperativas, iglesias), que pueden proporcionar condiciones habilitadoras o limitar las posibilidades de los hogares incluyendo ciertos grupos o discriminándolos;
- *las redes formales*, que sustentan las estrategias de subsistencia que siguen las personas mediante actividades de promoción; y
- *el sector privado*, que también puede crear posibilidades para los hogares, o limitarlas, por ejemplo, impidiendo o facilitando las transacciones comerciales.

Las actividades de MRN y de subsistencia se insertan en una compleja red de relaciones históricas, políticas y sociales, que a menudo habilitan a una poderosa minoría a dominar a la mayoría. En cualquier análisis que se realice es importante tomar en consideración estas diversas instituciones y comprender los intereses contrapuestos, así como la fuerza política relativa de las distintas organizaciones.

Como mínimo, debe procurarse evitar una distribución poco equitativa de los beneficios de las actividades; pero se puede hacer más. La comprensión de los obstáculos que impiden que las personas creen nuevos bienes o usen los existentes, y el esfuerzo por superar los que están dentro del mandato del PMA son aspectos fundamentales que conducen a la creación de medios de subsistencia sostenibles.

Principales esferas de análisis

Al diseñar actividades de manejo de recursos naturales y de subsistencia, las preguntas fundamentales que han de plantearse con respecto a los **factores políticos, jurídicos e institucionales** son las siguientes:

- Principales interesados: *¿quiénes son los propietarios de los recursos naturales? ¿Pertencen a alguien los recursos, alguien los usa, los maneja, quién (el Estado, propietarios privados o propiedad común)?*
- Cuestiones relacionadas con los derechos⁴⁹ y cómo lograr que éstos se respeten y protejan de manera equitativa respecto de todas las partes interesadas: *¿quiénes son los titulares de derechos⁴⁹ respecto de los recursos naturales? ¿Están claramente definidos los derechos en la ley y las normas consuetudinarias? ¿Qué restricciones existen? ¿Se reconocen y hacen cumplir por ley los derechos consuetudinarios? ¿Qué derechos de uso o de manejo tienen las mujeres y los grupos marginados?*
- Arreglos que permitan la participación de grupos marginales y garanticen que los costos y beneficios se distribuyan de manera equitativa: *¿cuáles son las instituciones responsables? ¿Qué instituciones están encargadas de reglamentar el uso? ¿Representan estas instituciones con justicia los intereses de los grupos beneficiarios del PMA?*
- Solución de intereses contrapuestos y fuerza política relativa: *¿cuáles son los efectos potenciales de las actividades de MRN y de subsistencia respaldadas por el PMA? ¿De qué manera afectarán las actividades propuestas al acceso de mujeres y hombres a los recursos naturales y su control de éstos? ¿Se dan más garantías jurídicas respecto de los derechos a los recursos naturales de determinadas mujeres y hombres?*

En el cuadro que figura a continuación se presenta un panorama general de los tipos de información más pertinentes para el análisis de las cuestiones políticas, jurídicas e institucionales.

⁴⁹ Por derechos se entiende toda demanda legítima y efectiva respecto de series de beneficios derivados de los bienes y servicios, que contribuyen a alcanzar el bienestar (p. ej., los derechos a los alimentos pueden derivarse ya sea de la producción autosuficiente de la tierra o del poder adquisitivo de los ingresos).

Cuadro 6
Áreas de información e instrumentos aplicables a los factores políticos, jurídicos e institucionales

Esfera de análisis	Áreas de información desglosadas	Instrumentos disponibles (ERP)
Propietarios de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Principales tipos de recursos naturales. • Definición de las partes interesadas según el uso de los recursos y el grupo de usuarios. • Inquietudes de cada grupo de interesados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mapas de recursos de las aldeas. • Marcos cronológicos de los recursos. • Análisis de las partes interesadas. • Entrevistas con grupos de discusión. • Entrevistas a hogares.
Titulares de los derechos de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Marcos de tenencia formales, definidos jurídicamente, por tipo de recurso y grupo de usuarios (de acuerdo con lo establecido en el derecho escrito). • Estructuras jurídicas formales por tipo de recurso y grupo de usuarios. • Derechos de uso de los recursos y reglas que rigen el acceso o la exclusión; restricciones. • Acceso a recursos de propiedad común por grupo. • Mecanismos que garantizan el respeto y protección equitativos de los derechos de todas las partes interesadas. • El estado de los mercados de bienes raíces. 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación nacional y de distrito. • Políticas de uso de la tierra. • Directivas de uso de los recursos. • Convenios locales sobre la asignación y la sucesión de la tierra. • Reuniones de grupos de discusión. • Entrevistas a hogares. • Análisis de las partes interesadas.
Arreglos e instituciones responsables	<ul style="list-style-type: none"> • Pertenencia a organizaciones locales. • Redes de protección tradicionales. • Programas de asistencia de socorro. • Mecanismos de acción colectiva. • Sistemas de gestión pública local. • Función del gobierno local, las ONG y los donantes. • Mecanismos de promoción. • Acuerdos sobre el acceso futuro a los recursos y su uso, concertados durante y después de la actividad. • Arreglos concretos de participación en los beneficios, acordados por todas las partes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mapas sociales. • Diagramas institucionales. • Análisis de las partes interesadas. • Entrevistas con informantes clave. • Comprensión del proceso de adopción de decisiones. • Análisis de flujo de los beneficios. • Acceso a los recursos y bienes y uso de éstos. • Cartografía del panorama institucional.
Manejo de conflictos y arreglos que mitiguen los posibles efectos negativos	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos técnicos indígenas. • Funciones de género en el manejo de conflictos. • Definición de quiénes ganarán con la actividad y quiénes no ganarán. • Determinación de las partes responsables de pagar las indemnizaciones. • Establecimiento de arreglos de indemnización para quienes puedan verse perjudicados a raíz de la actividad . 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la combinación de capacidades. • Marcos cronológicos de los conflictos y su resolución. • Cartografía de los conflictos y las alianzas.

*Análisis de datos de subsistencia*⁵⁰

Los análisis de la subsistencia tienen el potencial de generar demasiada información; así pues, es importante determinar desde el mismo inicio:

- lo que es necesario saber;
- las decisiones que se tomarán; y
- la estrategia que se empleará para unir los datos cualitativos con los cuantitativos.

Por consiguiente, es fundamental definir las preguntas que se quiere responder. El análisis de información en el perfil de subsistencia contendrá tanto datos secundarios como datos primarios participativos que permitirán elaborar:

- una base para decidir acerca de las actividades;
- un punto de referencia e indicadores preliminares;
- perspectivas sobre los posibles asociados y sus intereses y capacidades;
- una vía de entrada para la participación; y
- los posibles riesgos y factores que pueden limitar el logro de resultados.

Estos elementos se incorporarán en el marco lógico de la actividad y ayudarán a determinar la viabilidad de las actividades propuestas.

A fin de obtener todo el beneficio posible de los perfiles de subsistencia es menester que se haga participar a las personas que proporcionaron la información al armar, analizar y elaborar el perfil de subsistencia. Esto hará que el grupo se sienta más parte de la actividad y preparará mejor a las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones y comprenderlos. Con este tipo de potenciación es posible que las mujeres, los hombres y los niños logren afianzar sus medios de subsistencia en el futuro.

⁵⁰ Para mayor información, véase la Guía para promover el conocimiento: técnicas e instrumentos participativos.

PARTE 2: SEGUIMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES Y LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA

Introducción

Si bien no existen sistemas de seguimiento y evaluación diseñados específicamente para evaluar los medios de subsistencia, la experiencia ha demostrado que si se cumplen cinco principios de subsistencia básicos será más fácil formular y ejecutar actividades de seguimiento y de evaluación de la subsistencia. A continuación se resumen esos principios.

- **Centrarse en las personas, atender a temas de género y adoptar un enfoque participativo:** El seguimiento de los medios de subsistencia debe centrarse en las personas, evaluar no sólo si se está atendiendo a las prioridades de los hombres y mujeres pobres, sino también su capacidad relativa de respuesta ante distintos retos. Por lo tanto, el seguimiento de los recursos naturales y los medios de subsistencia necesitará integrarse en los sistemas de seguimiento en curso de modo que:
 - el diseño y la ejecución generales del sistema sean un esfuerzo conjunto de las partes interesadas, incluidos los donantes, los asociados y los beneficiarios;
 - se definan los indicadores (tanto cualitativos como cuantitativos) y se negocien con los asociados y los grupos del PMA expuestos a la inseguridad alimentaria, tanto hombres como mujeres; y
 - los asociados y los grupos del PMA expuestos a la inseguridad alimentaria participen en la recolección y análisis de la información.
- **Integralidad e intersectorialidad:** Esto supone estudiar más de un tipo de resultado en relación con los programas a fin de tener en cuenta varios efectos distintos en mujeres y hombres, que deriven de cambios en: los bienes (naturales, sociales, humanos, físicos y financieros), las estrategias de subsistencia, el contexto de vulnerabilidad y el contexto político, jurídico e institucional.
- **Ir más allá del nivel local:** Es importante hacer un seguimiento de las actividades y los resultados no sólo a escala local sino también a nivel de distrito, nacional o de políticas, así como de los vínculos entre estos niveles. Cada vez más, los medios de subsistencia se ven afectados por factores exteriores a la comunidad.
- **Dinamismo:** Dado que los medios de subsistencia son dinámicos y sufren los efectos de las tendencias estacionales, cíclicas y otras, resulta importante captar estos cambios mediante el seguimiento, por ejemplo, de cambios en la vulnerabilidad y las tendencias, y no tan sólo del estado de la subsistencia.
- **Orientarse a los efectos:** La sostenibilidad de las intervenciones debe examinarse no sólo por lo que hace a la sostenibilidad ambiental, sino también a la económica, social e institucional.

Si se toman como base los principios que anteceden se pueden establecer sistemas de seguimiento de la subsistencia de modo que cumplan con varios objetivos. Pueden usarse para lo siguiente:

- cuantificar los cambios que sufren los medios de subsistencia (bienes y efectos) en los grupos expuestos a la inseguridad alimentaria;
- entender las causas de estos cambios de los medios de subsistencia; y
- comprender y analizar los factores que van más allá del alcance inmediato de la actividad, y examinar sus efectos en la vulnerabilidad y seguridad de la subsistencia.

Cuestiones fundamentales en relación con el seguimiento de los recursos naturales y los medios de subsistencia

Para hacer un seguimiento de los recursos naturales y los medios de subsistencia suelen emplearse una serie de métodos cuantitativos y cualitativos que exploran los resultados en la esfera de la subsistencia. El uso de distintos métodos permite trazar las líneas generales del estado de subsistencia de los pobres, su uso de los bienes y las estrategias de subsistencia, el contexto de vulnerabilidad y el contexto político, jurídico e institucional. Por consiguiente, se puede proceder al seguimiento de los recursos naturales y los medios de subsistencia a fin de responder a una serie de preguntas:

- ¿Cómo está abordando la actividad los principales factores de vulnerabilidad con que se enfrentan los grupos expuestos a la inseguridad alimentaria?
- ¿De qué formas el mejor manejo de los recursos naturales y las mayores posibilidades de generación de ingresos mejoran los medios de subsistencia?
- ¿Cómo está evolucionando la adquisición y el agotamiento de bienes entre los participantes en el proyecto, y cómo afectan las actividades a esos bienes?
- ¿Tiene la actividad efectos diferentes en los hombres y las mujeres, o en distintos grupos étnicos?
- ¿Cómo se distribuyen los beneficios? ¿Se tienen en cuenta medidas que permitan una distribución equitativa?
- ¿De qué forma contribuyen las actividades de MRN a los medios de subsistencia sostenibles (productividad, ingresos que no proceden de la tierra)?

Muchos de los problemas relacionados con el diseño de un sistema de seguimiento del manejo de los recursos naturales y los medios de subsistencia están planteados en los perfiles de subsistencia (véase la sección anterior). En el cuadro 7 se ilustra esa relación por medio de algunos asuntos referentes a los medios de subsistencia, como ejemplo de los vínculos entre los perfiles de subsistencia empleados para diseñar la actividad y las preguntas relativas al seguimiento de los medios de subsistencia.

Cuadro 7
Sistema de seguimiento de la subsistencia: principales preguntas⁵¹

Principales preguntas	Información prevista a efectos de seguimiento	Elementos del seguimiento que se relacionan con los perfiles de subsistencia
<p>Pregunta 1: bienes y estrategias de subsistencia</p> <p>¿Qué cambios se están produciendo en los bienes y las estrategias de subsistencia de los grupos expuestos a la inseguridad alimentaria?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Características de los medios de subsistencia definidas por los grupos con inseguridad alimentaria. • Cambios en los bienes y estrategias de subsistencia y efectos de los resultados, en las distintas temporadas y años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Punto de referencia de los perfiles de subsistencia -serie completa de indicadores tomados de una muestra de participantes al inicio del proyecto. • Estudio del punto de referencia de la subsistencia a mitad de período y después de cinco años • Estudios de seguimiento de la subsistencia -con una subserie del punto de referencia de la subsistencia, con mayor frecuencia. • Examen de datos secundarios complementado con trabajo de campo que permita definir las principales características de los hogares en la zona de la actividad. • Estudios de caso de hogares, posteriores a la actividad, que permitan comprender lo que sucede una vez que finaliza el proyecto. • Estudios de caso que examinen los efectos dentro de los hogares de las actividades respaldadas por el PMA.
<p>Pregunta 2: el contexto de vulnerabilidad y el contexto político, jurídico e institucional</p> <p>Un panorama más amplio: ¿qué está sucediendo en el contexto general de la subsistencia?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos, tendencias de la vulnerabilidad y dinámica política, jurídica e institucional que afecta a los medios de subsistencia. • Tensiones y conflictos respecto de los recursos naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de caso sobre instituciones y políticas cambiantes. • Estudios de caso que respondan a los principales problemas en relación con la subsistencia, determinados por el personal del PMA y sus asociados.
<p>Pregunta 3: funciones y responsabilidades</p> <p>¿A quién se atribuyen los cambios definidos en las preguntas 1 y 2? ¿Están cumpliendo con las responsabilidades?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculos clave entre los resultados de las actividades, tanto en los hogares participantes como en los no participantes. • Función y responsabilidades de las organizaciones locales y las instituciones nacionales e internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de caso con los participantes para determinar las relaciones causa-efecto. • Evaluaciones institucionales de los principales proveedores de servicios. • Estudios que permitan comprobar y evaluar la importancia relativa de los principales vínculos. • Estudios de caso de hogares no participantes que permitan comprender los efectos indirectos (positivos y negativos) que se relacionan con las actividades.

⁵¹ Turton, 2000. Livelihood Monitoring System. Visita de seguimiento. Bangladesh.

Ejemplos de asuntos transversales de los que debe hacerse un seguimiento:

Conflictos

- ¿Se evidencian en forma alguna mayores tensiones a medida que se ejecuta la actividad? ¿Qué las causa? ¿Pueden solucionarse alterando ligeramente el diseño de la actividad o las prácticas de ejecución?
- ¿Han cambiado las partes interesadas su posición respecto del acceso a los recursos y su uso? En caso afirmativo, ¿cómo incide ello en el éxito de la actividad?

Tenencia

- ¿Qué actividades están superando obstáculos para afirmar la tenencia y mitigar los efectos adversos de arreglos con pocas garantías jurídicas? Por ejemplo, acuerdos negociados sobre el acceso (estrategia a corto plazo); cambios jurídicos y promoción de una mayor sensibilización y cambios culturales (estrategias a largo plazo).
- ¿Existen problemas en relación con la confiscación de tierras, impuestos a la tierra elevados o políticas de uso de las tierras?

Medio ambiente y salud

- ¿Se han reducido las enfermedades epidémicas originadas por condiciones sanitarias deficientes?

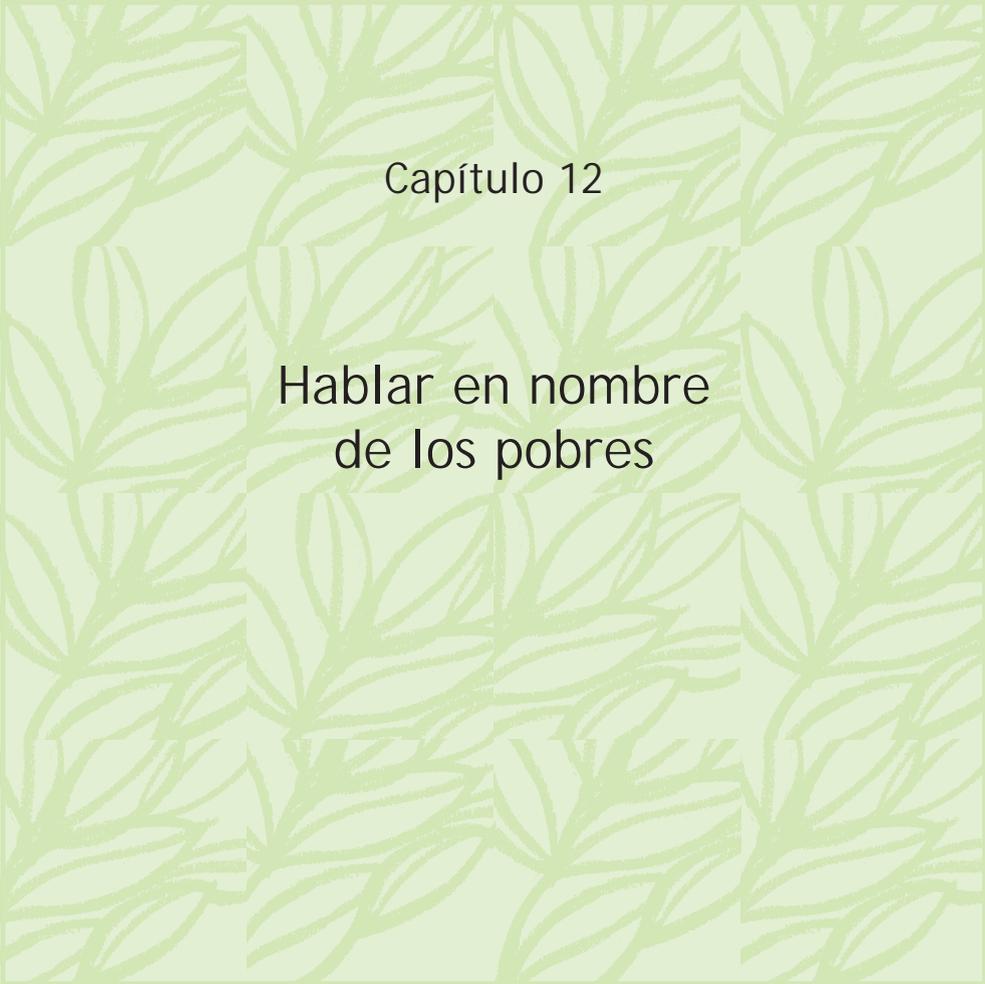
Cabe recordar que si bien una actividad dada puede tener insumos y productos particulares, los efectos del manejo de los recursos naturales y los medios de subsistencia resultan con frecuencia de factores adicionales y externos. Por ejemplo, podrá utilizarse la ayuda alimentaria como medio para fomentar la conservación del suelo y del agua, pero esto representa una mejora de tan sólo un aspecto de una estrategia general de subsistencia. Revisten igual importancia la educación, la salud, la participación en la vida política y las asociaciones locales, y la seguridad física. Cuando se comprenden estos factores, quedan manifiestas las necesidades que no están siendo atendidas en el momento y las soluciones de compromiso que se están adoptando.

El seguimiento de la subsistencia resulta más efectivo cuando se basa en procesos de aprendizaje reiterativos que complementan otras actividades de seguimiento, por ejemplo, las que captan los productos obtenidos. Gracias a un examen periódico puede documentarse la experiencia adquirida. Ésta se referirá tanto a los resultados como a los procesos. Se puede reunir a las partes interesadas de la comunidad y la región para que interpreten y analicen la información generada por el seguimiento.

Véanse las estrategias descritas en los capítulos 5 a 10 por lo que respecta a ejemplos de estrategias de recursos naturales y de medios de subsistencia, indicadores y posibles efectos. Debe recordarse que las estrategias y los indicadores son sólo una guía y tendrán que adaptarse a las circunstancias locales a fin de tener

en cuenta el tiempo, los recursos y los sectores críticos de los que deba hacerse un seguimiento.

El trabajo en asociación ayudará a elaborar un enfoque viable que permita usar las técnicas de diagnóstico relativas a la subsistencia de modo que se logre una buena selección y diseño. Del mismo modo, existen posibilidades de hacer un seguimiento de la subsistencia con los asociados a fin de captar las consecuencias tanto previstas como imprevistas de las actividades, y abogar por que se eliminen los factores que producen consecuencias negativas imprevistas.



Capítulo 12

Hablar en nombre
de los pobres

Hablar en nombre de los pobres

El éxito de la ejecución de las actividades de MRN y de subsistencia depende quizás de cuán eficazmente se promueva una mayor sensibilización sobre determinados temas. La labor de promoción dirigida, por ejemplo, a donantes, contrapartes gubernamentales, u otros asociados, apuntará a mejorar los programas de asistencia del PMA, por lo general dentro del contexto del trabajo de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

Es importante distinguir entre la labor de promoción y los esfuerzos de relaciones públicas más generales -por ejemplo, por los que se procura movilizar alimentos o recursos complementarios para las personas que padecen inseguridad alimentaria, o bien establecer o modificar políticas nacionales de seguridad alimentaria. Las actividades de promoción temáticas, en cambio, se centran en los cambios jurídicos, normativos e institucionales que solucionan problemas relacionados con los derechos a los recursos naturales, que tienen repercusiones directas en la seguridad alimentaria de las personas. Pueden fomentarse cambios de esta índole en varios ámbitos, como la concesión de títulos de propiedad de la tierra, el derecho sucesorio o la ordenación de los bosques.

En el contexto del objetivo 5 de la política de habilitación para el desarrollo, por actividades de promoción se entiende las realizadas por las oficinas en los países con los donantes, las contrapartes nacionales, regionales y locales, y las ONG a fin de:

- aumentar el acceso de los beneficiarios a los recursos naturales y otros bienes creados con apoyo de la ayuda alimentaria, así como el control de éstos;
- garantizar que tanto las mujeres como los hombres tengan una participación equitativa⁵² en los beneficios a corto y a largo plazo de la actividad;
- fomentar cambios institucionales, culturales, sociales, políticos y jurídicos que mejoren la condición de la mujer, la población pobre rural, la población indígena y los grupos minoritarios; y
- fomentar las inversiones en zonas marginales y de bajo potencial.

⁵² Supone medidas destinadas a superar las diferencias de género.

Será importante elegir cuidadosamente los temas que se pretenda propugnar, y asegurarse de que fortalecerán los programas del PMA sobre manejo de recursos naturales y medios de subsistencia. Por lo tanto, para seleccionar los temas se deberá comprender a fondo los factores institucionales, jurídicos y estructurales con que se debe contar para respaldar el programa. Este análisis se basará en los distintos procesos de evaluación del PMA (por ejemplo, todos los pasos fundamentales del marco analítico normalizado del VAM) para llegar a los temas y estrategias de promoción de cada programa. Los temas y estrategias definidos deberán debatirse con los equipos en los países y con otros asociados a fin de decidir la mejor manera de abordar los problemas.

Los problemas se referirán concretamente a un país dado, y se tendrá en cuenta si las políticas, instituciones y/o costumbres existentes no son equitativas con respecto a los pobres, las mujeres o los grupos minoritarios, y de qué forma no lo son. Para lograr una estrategia de promoción adecuada, son quizás importantes los siguientes tres pasos:

- 1) definir los problemas mediante un proceso de consulta;
- 2) decidir quién está en mejores condiciones de plantear el problema; y
- 3) convenir en la mejor manera de lograr una mayor sensibilización ante las partes definidas.

En algunos casos, es posible que para los beneficiarios del PMA resulte más conveniente dejar que otras partes con experiencia en actividades de promoción planteen los problemas.

Asuntos que podrán propugnarse: Dentro de los posibles asuntos por los que se podrá abogar en relación con el manejo de los recursos naturales y los medios de subsistencias pueden citarse los siguientes:

- Las garantías jurídicas respecto de la tenencia de la tierra, los bosques y el agua (p. ej., títulos de propiedad de la tierra rehabilitada mediante la ayuda alimentaria para las mujeres, pueblos tribales o indígenas). Esto también podría incluir instar a que se revisaran las políticas nacionales y locales referentes a los derechos de propiedad de la tierra de las mujeres.
- Arreglos equitativos de participación en los beneficios respecto de los bienes creados; iguales derechos de recolección de productos forestales; o arreglos de uso de aguas.
- El fortalecimiento de los servicios de extensión agrícola de modo que beneficien con mayor eficacia a las mujeres.
- Interceder para que se contrate a mujeres como personal nacional de proyectos y para la labor de seguimiento y evaluación, y facilitar dicha contratación.
- Asegurarse de que se cumplan los requisitos mínimos básicos respecto de los asentamientos, incluidas estrategias de reasentamiento sostenibles y medios de reasentamiento equitativos y suficientes.
- Mayor investigación en temas relacionados con la seguridad alimentaria de quienes viven en zonas marginales, por ejemplo, mejores variedades de alimentos básicos y tecnologías intermedias de elaboración de alimentos para las mujeres.
- Regímenes de propiedad y derechos de las comunidades respecto de variedades de plantas locales. Es importante que se comprendan más los asuntos legales relativos a las patentes y el uso de variedades locales, y que se exhorte a que se protejan los conocimientos tradicionales de las personas sobre su base de recursos naturales.



PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

Via Cesare Giulio Viola, 68/70 - 00148 Roma, Italia

Sitio Web: <http://www.wfp.org>

Correo electrónico: wfpinfo@wfp.org