

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Segundo período de sesiones  
ordinario de la Junta Ejecutiva

Roma, 22 - 24 de mayo de 1996

# EVALUACIONES DE PROYECTOS PARA SITUACIONES PROLONGADAS DE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS

## Tema 6 a) del programa

# S

Distribución: GENERAL  
WFP/EB.2/96/6-A/Add.1  
25 de marzo de 1996  
ORIGINAL: INGLES

## PROYECTO BANGLADESH 5329

### Evaluación de la ayuda del PMA a refugiados de Myanmar en Bangladesh y para su reinstalación en Myanmar

Costo total de los alimentos	15 968 855 dólares
Costo total para el PMA	22 084 357 dólares
Fecha de aprobación del proyecto	28 de octubre de 1993
Fecha de la primera distribución de alimentos	18 de enero de 1994
Duración del proyecto	36 meses
Fecha oficial de terminación	31 de diciembre de 1996
Fecha de evaluación	Octubre de 1995
Duración del proyecto al tiempo de la evaluación	Un año y nueve meses
Composición de la misión	PMA/FAO <sup>1</sup>

Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En octubre de 1995, un dólar equivalía a 40 takas de Bangladesh. El tipo oficial de cambio del kyat de Myanmar varía ligeramente en torno a los seis kyat por dólar. Durante la presencia del PMA, los tipos no oficiales fluctuaban entre los 98 y los 125 kyat por dólar.

<sup>1</sup> La misión estuvo compuesta por: un Oficial Superior de Evaluación, del PMA (jefe de la misión), el Oficial Superior encargado de Bangladesh y Myanmar en el PMA, y un agroeconomista de la FAO.

### RESUMEN

La ayuda alimentaria a los refugiados rohingya en Bangladesh ha sido bien gestionada y distribuida. En Myanmar, el componente alimentario del paquete de repatriación que se distribuía a los repatriados y la duración de la ayuda del PMA parecen suficientes salvo para las personas extremadamente vulnerables (PEV). La mayoría de éstas, con frecuencia mujeres cabezas de hogares, se hallaban diseminadas por la zona de repatriación y resultaba difícil llegar a ellas. No obstante, se prevé que la Cruz Roja de Myanmar, una vez plenamente establecida en el Estado de Rakhine, va a encontrarse en condiciones de afrontar este problema. Un 80 por ciento de los repatriados carecen de tierras. Por otra parte, las oportunidades de trabajo asalariado son escasísimas. El personal del PMA ha adaptado sabiamente la experiencia adquirida con las operaciones de repatriación en Camboya y ha desarrollado actividades de alimentos por trabajo de interés para la comunidad. Como las actividades de rehabilitación y, cuando son posibles, las de desarrollo, pueden contribuir a prevenir la posibilidad de que se reanude el éxodo, habrán de continuarse las actividades de alimentos por trabajo en mayores proporciones, con recursos adicionales, hasta después de mediados de 1996, en que se prevé que la repatriación toque a su fin.

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

## NOTA A LA JUNTA EJECUTIVA

1. El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su examen y aprobación.
2. De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario, relativas a los métodos de trabajo, los documentos elaborados por la Secretaría para remitirlos a la Junta son concisos y se centran en las decisiones. Las reuniones de la Junta Ejecutiva deben tener un talante pragmático, con más diálogo e intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría proseguirá en su empeño por fomentar la aplicación de estos principios orientativos.
3. Por consiguiente la Secretaría invita a los miembros de la Junta que puedan tener dudas de carácter técnico respecto del presente documento a que se sirvan contactar con los miembros del personal del PMA que se indican en el párrafo inferior, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento ha sido concebido con objeto de facilitar la labor de la Junta a la hora de examinar el documento durante la reunión plenaria.
4. El personal del PMA encargado de la documentación es el siguiente:

Director:	W. Kiene	Tel.: 5228-2029
Oficial de evaluación:	P. Terver	Tel.: 5228-2030
5. En caso de cualquier duda relativa al envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvanse ponerse en contacto con el empleado de documentos (tel.: 5228-2641).

---

## ANTECEDENTES

1. A finales de 1991, los conflictos civiles en el Estado de Rakhine, en Myanmar, provocaron la reanudación de un éxodo de grandes proporciones por parte de la comunidad minoritaria rohingya (de religión musulmana) a los distritos de Cox's Bazaar y Bandarban, en Bangladesh. En los años cincuenta y en 1978 se habían producido situaciones análogas, en que la mayoría de los refugiados acabaron volviendo a sus lugares de origen en las cercanías de la frontera.
2. En Bangladesh, el PMA y la OACNUR, en virtud de un programa conjunto, prestaron su ayuda a la población de refugiados, que hacia mediados de 1992 había llegado a superar las 250 000 personas. En abril de ese mismo año comenzó la ayuda alimentaria del PMA.
3. En septiembre de 1992 se inició la repatriación de los refugiados al amparo de un acuerdo concertado entre el Gobierno de Bangladesh y el Gobierno de la Unión de Myanmar.
4. En su 36º período de sesiones, el CPA aprobó un nuevo proyecto para situaciones prolongadas a de refugiados (OPR) Bangladesh 5329, para proveer de productos alimenticios a unos 200 000 refugiados por término medio durante el período que iba del 1º de enero de 1994 al 30 de junio de 1995, por un costo total de 26,5 millones de dólares.
5. Una vez establecida la presencia de la OACNUR y del PMA en la parte de la frontera de Myanmar, a partir de los meses de enero y de abril de 1994, respectivamente, comenzó ya en serio la repatriación. Entre abril de 1994 y junio de 1995 volvieron a Myanmar unos 130 000 refugiados gracias a la operación conjunta OACNUR/PMA. Sin embargo, a partir de julio de 1995, y en coincidencia con la estación de las lluvias, se ralentizó la repatriación hasta hacerse a cuentagotas. Se prevé que habrá un volumen residual de varios millares de refugiados que por diversos motivos no se habrán repatriado para mediados de 1996. A lo largo de todo el año de 1996, todos los refugiados que haya en Bangladesh seguirán recibiendo ayuda con cargo a los recursos disponibles en virtud de la OPR 5329.

---

## AYUDA DEL PMA A LOS REFUGIADOS EN BANGLADESH

### Número de refugiados

6. A mediados de 1992, la afluencia de rohingya llegó a ser en total de 250 877 refugiados registrados, que fueron acogidos en 20 campamentos. En abril de 1995 se efectuó el último recuento, que arrojó un total de 54 459 refugiados para los ocho campamentos que quedaban.



7. Tras la repatriación de más de un 78 por ciento de los refugiados, en el contingente restante es mayor el número de mujeres, y la estructura por edades es más joven que cuando se llevó a cabo el registro. Es más, de abril de 1992 a septiembre de 1995, el número de nacimientos en los campamentos fue de 25 014 frente a 6 880 defunciones. Cabe presumir que la población restante de refugiados es más vulnerable de lo que lo fue en los dos últimos años debido a que en este grupo estaban incluidos todos los refugiados que, aunque ya tenían autorización para retornar, todavía no habían sido repatriados por motivos médicos. Otro indicio indirecto de vulnerabilidad es el número de familias encabezadas por mujeres: 26 por ciento frente a menos del cinco por ciento cuando comenzó la repatriación inicial. No obstante, este porcentaje podría estar inflado porque los refugiados han aprendido a declarar a las familias numerosas como si estuvieran distribuidas en dos núcleos familiares distintos para así aprovechar las ventajas que se conceden a cada grupo familiar.

### **Arreglos institucionales, administración de los alimentos y compras locales**

8. La misión consideró que los arreglos para la manipulación de los alimentos y su distribución eran satisfactorios. También era buena la cooperación existente entre todas las partes interesadas. Se hace acreedor a especial encomio el Gobierno de Bangladesh, que siempre ha adelantado el arroz necesario y a veces también el aceite vegetal. Como para todos los programas de ayuda alimentaria, el sistema público de distribución de cereales que tiene organizado el Gobierno, con su amplia red de almacenes, ha sido utilísimo. La posibilidad de adquirir localmente una parte importante de todos los productos a excepción del aceite vegetal ha supuesto otra ventaja valiosa. La misión no tuvo noticias ni se le informó de ninguna derrama o pérdida de productos durante el transporte o su almacenamiento en los campamentos.

### **Compromiso global del PMA**

9. Desde abril de 1992, el PMA ha dado ayuda alimentaria por medio de las cuatro fases de la operación de urgencia Bangladesh 4999, y después a través de la OPR 5329.
10. La OPR 5329, que se halla en curso, había de cubrir las necesidades alimentarias de 200 000 refugiados a lo largo de un período de 18 meses, a partir de enero de 1994. Aunque la duración de la OPR 5329 se había duplicado, al haber sido prorrogada hasta finales de 1996, ha habido un ahorro neto global para el PMA de 4,4 millones de dólares. Esto ha sido posible por:
- a) la rápida repatriación de grandes contingentes de beneficiarios;
  - b) unas necesidades de programas de alimentación suplementaria (PAS) y terapéutica (PAT) menores que los previstos inicialmente;
  - c) la no utilización del 10 por ciento de la reserva de cereales destinada a actividades de desarrollo a favor de la población del lugar de acogida.



Cabe presumir que este ahorro se corresponde aproximadamente al dinero utilizado en Myanmar para proporcionar ayuda de socorro.

### **Raciones alimentarias y su suficiencia**

11. Se previeron diferentes cestas de alimentos para su distribución general: el pescado seco había de repartirse sólo durante la temporada seca; para el resto del año, la ración de legumbres había de aumentarse 10 gramos. En la práctica, ha sido imposible ajustarse a esta condición, por lo que durante la mayor parte del tiempo se distribuyó la ración grande de legumbres.
12. Todos los repatriados manifestaron que se hallaban satisfechos con las raciones de alimentos recibidas por lo que se refiere a su calidad y cantidad, así como con lo equitativo de la distribución. No obstante, se informó a la misión que un número considerable de personas venden parte de su ración para obtener dinero con el que comprar artículos esenciales como queroseno o ropa.
13. Las cantidades de alimentos son limitadas y, por consiguiente, no es probable que se produzcan efectos disuasivos para la producción local de alimentos.
14. También hay que señalar que, en varios campamentos, las autoridades han puesto en entredicho la lógica de la distribución de raciones individuales completas a lactantes desde el día de su nacimiento alegando que eso sirve de incentivo para tener hijos.

### **Suministro y producción local de alimentos mezclados**

15. Desde octubre de 1992 se han incluido alimentos mezclados en todos los programas de alimentación (generales, PAS y PAT). La provisión de mezclas de alimentos para su reparto general corría a cargo de la OACNUR hasta finales de 1994 y se transfirió luego al PMA. En el caso de los PAS y PAT, este cambio se produjo con la iniciación de la OPR 5329.
16. Para superar las dificultades de adquisición de alimentos de proveedores del exterior, al principio de 1993 se hicieron gestiones para la producción de alimentos mezclados a través de una ONG del país. La experiencia no ha sido del todo satisfactoria y la producción comenzó sólo a mediados de junio de 1994. Sin embargo, se ha asegurado el suministro a tiempo de las cantidades relativamente modestas de alimentos mezclados que eran necesarias para los PAS y los PAT.
17. Las dificultades para hacer compras en el exterior han provocado interrupciones en el suministro de alimentos mezclados para su distribución general. La falta de estos alimentos ha sido compensada siempre con un aumento en la ración diaria de legumbres (en 10 gramos), aceite vegetal (en 10 gramos) y azúcar (en cinco gramos).



## Sanidad y nutrición

18. En un principio, los niveles de malnutrición existentes en los diversos campamentos oscilaban entre el 13,1 y el 39,7 por ciento. Desde principios de 1993, los servicios de sanidad, la campaña de inmunización, las instalaciones de agua potable y de saneamiento y la prestación ordinaria de asistencia alimentaria, todo ello acompañado de la distribución de alimentos mezclados a niños malnutridos y a adultos en situación de riesgo (principalmente mujeres gestantes y madres lactantes) dio lugar a una gran mejora en la situación sanitaria y nutricional de los refugiados, que salía bien parada en comparación con la situación de la población de acogida. Sin embargo, durante la encuesta de nutrición levantada en agosto de 1995 resultaba que la malnutrición global era del 9,5 por ciento, cifra aceptable pero superior, sin embargo, al 7,2 por ciento registrado durante la encuesta de 1994. La explicación dada es que los refugiados repatriados se hallaban en un estado de salud relativamente mejor que los que quedaban atrás en los campamentos.

## Cuestiones de diferencias por razón del género

19. El cometido de las mujeres rohingya se halla limitado por un código riguroso y conservador de conducta. Los refugiados pertenecen al sector más pobre de dicha población, que en su mayoría es analfabeta. Las sesiones y charlas sobre asistencia materno-infantil que organizan en los campamentos las diversas ONG constituían probablemente su primer contacto con una enseñanza exterior. Para todos los regresados se organizan reuniones de promoción, con la finalidad concreta de favorecer su reintegración en Myanmar, y la OACNUR organiza también reuniones por separado para las mujeres, pues éstas no suelen asistir a las generales.
20. Los numerosísimos casos de hogares encabezados por mujeres han sido ya objeto de mención aquí. Constituyen el grueso de las PEV, lo cual las hace acreedoras a dos meses más de asistencia alimentaria al volver a Myanmar (es decir, un subsidio total de cuatro meses).
21. Aunque son principalmente hombres y muchachos los que recogen las raciones alimentarias familiares durante los repartos que se hacen semanalmente, las mujeres (que suelen ser cabezas de hogares uniparentales con sólo niños pequeños) acuden también para recibir sus raciones.

## Actividades para los refugiados

22. Como el Gobierno de Bangladesh estimaba que no podía dar asilo por largo tiempo a los refugiados, nunca se previó ninguna otra solución sino su retorno voluntario a Myanmar. Por ese motivo, a los refugiados no se les ha permitido desempeñar ningún tipo de empleo o actividad económica (incluida la horticultura en los lugares donde están acentuados los campamentos) y se ha desalentado la apertura de escuelas. Ello no obstante, al haberse reducido la presión demográfica en los campamentos gracias a la repatriación, se han creado huertos familiares. Además, se imparte ahora enseñanza elemental. La misión estimó que la formación, especialmente en conocimientos básicos del idioma birmano que normalmente no hablan los refugiados, hubiera podido facilitar su eventual reintegración en Myanmar.



23. Aunque a los refugiados no se les ha permitido oficialmente trabajar, muchos de ellos lo han hecho en realidad. A falta de estadísticas fiables, la misión no estuvo en condiciones de determinar si esto ha tenido efectos negativos graves en el mercado local de trabajo. Además del empleo agrícola eventual, los refugiados recogen leña para complementar la ración de combustible a base de cáscara de arroz prensada que reciben para su venta.

### **Repercusiones sobre el medio ambiente**

24. La construcción de cobijos y la recogida de leña para cocinar son causas de una deforestación progresiva. Según cálculos, se han esquilado 2 800 hectáreas de bosques a pesar de que la OACNUR organizó la distribución gratuita de cáscara de arroz prensada para subvenir a las necesidades de combustible.
25. La División Forestal de Cox's Bazaar ha ejecutado un programa de la OACNUR para replantar 284 hectáreas de bosques y acaba de repoblar las tierras de los campamentos evacuados. Además, se está todavía negociando un proyecto consistente en 3 000 hectáreas de plantaciones forestales para rehabilitar las zonas degradadas, y a priori es viable la participación del PMA a base de alimentos por trabajo.

### **Relaciones con la población de acogida**

26. Aunque entre la población de acogida se ha notado un cierto resentimiento por lo que respecta a las condiciones de ayuda que se otorgan a los refugiados, no se han señalado problemas importantes de coexistencia. La OACNUR ha financiado un proyecto de 3,2 millones de dólares en beneficio de la población de acogida ("Asistencia a las aldeas afectadas de Bangladesh" para la construcción de obras de infraestructura).

### **Utilización de la reserva de alimentos por trabajo**

27. No se ha hecho uso del 10 por ciento de la reserva de cereales de la OPR 5329 asignada para actividades de desarrollo a favor de la población de acogida. La misión estima que hubiera podido hacerse de ella un buen aprovechamiento en los proyectos de la OACNUR destinados a mitigar los efectos negativos de la afluencia de refugiados. Los proyectos de la OACNUR ("Asistencia a las aldeas afectadas de Bangladesh y a la silvicultura") contaba con componentes en los que se empleaba de forma intensiva mano de obra no cualificada que hubiera podido remunerarse en parte con ayuda alimentaria, dejando así libres recursos monetarios para crear más activos.



## Proceso de repatriación

28. Con objeto de disipar cualquier duda acerca del carácter voluntario de la repatriación, la OACNUR ha decidido que, a efectos de constatación, se realicen de forma privada las entrevistas finales del personal de la OACNUR con los cabezas de familia. La OACNUR abriga el convencimiento de que cualquier refugiado que quiera optar por no repatriarse a causa de una razón válida está en libertad de hacerlo. Ese es el caso de un número estimado en 5 000 personas que optaron por no firmar su repatriación durante su inscripción inicial. Además, un número importante han manifestado luego que no quieren retornar, muchos de ellos por razones familiares o de salud. Aunque hay discrepancias de opiniones sobre el carácter voluntario de la repatriación, los donantes han apoyado en líneas generales la actitud de la OACNUR. Varios organismos han manifestado graves dudas sobre si es suficiente la información que se da a los refugiados acerca de la situación que existe en el Estado de Rakhine. En marzo de 1995, esas preocupaciones fueron expresadas por Médecins sans Frontières (Francia y Países Bajos).

---

## AYUDA DEL PMA A LOS REPATRIADOS EN MYANMAR

### Paquete de repatriación

29. Antes de dejar Bangladesh, a los repatriados se les distribuyen alimentos para dos semanas, así como estuches de equipo para la repatriación. A su llegada a Myanmar, reciben de la OACNUR varios donativos en dinero para su repatriación. Durante su breve estancia en los centros de recepción, a los repatriados también se les distribuyen comidas precocinadas que prepara con alimentos del PMA el Departamento de Inmigración y Personal (IMPD). El PMA distribuye a través del Departamento de Myanmar de Socorro y Reasentamiento (RRD), una asignación alimentaria para dos meses.
30. Hay consenso en que con dos meses de ayuda alimentaria basta a la mayoría de los repatriados. Un período más largo de asistencia hubiera podido crear un síndrome de dependencia y el resentimiento por parte de otros que forman parte de la comunidad y que son igual de pobres. Es lo que sucede especialmente con los repatriados que volvieron antes de la intervención de las Naciones Unidas y recibieron una subvención en dinero con carácter retroactivo pero no alimentos.

### Situación socioeconómica en la zona de reasentamiento

31. Prácticamente todos los regresados han podido volver a sus antiguos hogares y recuperar las tierras que antes cultivaban. Sin embargo, según la OACNUR, un 80 por ciento son braceros que nunca han tenido acceso a las tierras para su cultivo, situación que no ha cambiado a su vuelta. Por consiguiente, muchos repatriados siguen siendo sumamente pobres, especialmente durante la temporada seca, en que es escaso el empleo agrícola disponible. Además, la política del Gobierno de la Unión de Myanmar de establecer aldeas modelo para la población arakanese que vive en el Estado de Rakhine y que está siendo trasladada a la zona de repatriación aumentará





probablemente el número de personas carentes sin tierras, pues la creación de aldeas modelo lleva consigo de suyo la transferencia de tierras agrícolas de las aldeas preexistentes.

32. Según los datos compilados por la misión, parece que la zona de repatriación tiene un déficit de arroz de unas 19 500 toneladas. Las compras de arroz por el Departamento de Comercio de Productos Agrícolas de Myanmar (MAPT), que depende del Ministerio de Comercio, agrava el déficit general de arroz. No existe peligro alguno de que la ayuda del PMA cree un desplazamiento del mercado local o suponga un factor disuasivo para la producción.
33. Como gran parte de los repatriados no poseen tierras de labranza de ningún tipo, para poder subsistir tienen que encontrar trabajo eventual. La mayoría de las familias entrevistadas señalaron sólo ingresos marginales de diversas fuentes de entradas diarias. Por las entrevistas realizadas, la misión vio claramente que la gente más pobre de la comunidad rohingya había partido para Bangladesh a finales de 1991.

### **Trabajo obligatorio**

34. La causa principal del éxodo de la población rohingya estriba en las condiciones de vida dificultadas por la imposición de un trabajo obligatorio y no retribuido durante un período de hasta 10 - 12 días al mes, tanto en 1978 como a finales de 1991. Sin embargo, parece que la situación ha mejorado, al menos en la comarca de Maungdaw. Por lo general se señala que, por término medio, en la actualidad sólo se obliga de dos a cuatro días de trabajo al mes. Pero hay variaciones estacionales y regionales que no permiten llegar a una conclusión general; por ejemplo, en las zonas fronterizas parece que los portes hechos para las fuerzas armadas suponen una carga mucho más pesada para las poblaciones locales.

### **Aspectos institucionales**

35. El principal organismo gubernamental de contraparte en materia de repatriación es el citado Departamento de Inmigración y Personal. Para los desplazamientos de los repatriados, su inscripción, pago de subvenciones en dinero, etc., dicho Departamento ha sido eficaz al hallarse familiarizado técnicamente con esa labor, sobre todo al tratarse de la segunda operación de repatriación en quince años. Por lo que respecta a la reintegración, este Departamento ha tenido, en cambio, menos éxito.
36. El Departamento de Socorro y Reasentamiento es el encargado del almacenamiento, manipulación y distribución de los alimentos del PMA. En estos últimos meses, ha intervenido también en una pequeña parte de la labor de logística, principalmente en el traslado de los alimentos desde Maungdaw a los puntos de entrega en el interior a lo largo del río Naf. Gracias a una atenta supervisión, seguimiento y apoyo financiero, la labor de este Departamento ha sido razonablemente buena, aunque no está preparado para hacerse cargo de otros cometidos como proyectos de alimentos por trabajo.



37. Un elemento esencial del proyecto son las oficinas generales de inmigración ubicadas en la frontera, denominadas comúnmente por su sigla de Myanmar, NASAKA, que es la autoridad suprema para el distrito municipal de Maungdaw. De suma importancia resulta el grado de comprensión y simpatía demostrado por su director por lo que las Naciones Unidas están tratando de hacer a favor de los repatriados, especialmente en lo que respecta a su protección y reintegración.
38. La OACNUR ha llevado a cabo varios proyectos de pequeña escala y ha fomentado el establecimiento de comités de desarrollo campesino (CDC), siguiendo el patrón de un modelo del PNUD que ya se ha experimentado en otras partes de Myanmar.
39. Hasta la fecha, la Acción Internacional contra el Hambre (AICF), especializada en abastecimiento de aguas y obras de saneamiento, es la única ONG internacional que verdaderamente está actuando. Las ONG nacionales son pocas y débiles. La Sociedad de la Cruz Roja de Myanmar sólo últimamente ha enviado personal de dedicación completa para trabajar en Maungdaw, pero se prevé que lo incrementará rápidamente con el apoyo de la OACNUR y su ayuda en actividades de reintegración.

### **Actividades de alimentos por trabajo (APT)**

40. El apoyo a la reintegración con microproyectos de APT se preveía como una estrategia razonable desde el principio mismo de la operación de repatriación y así figuraba en el llamamiento conjunto OACNUR/PMA de diciembre de 1993. Se concebía como un componente importante, aunque secundario, para la alimentación de socorro. El personal del PMA llevó a cabo en 1994 una investigación preliminar intensiva sobre el terreno, en la que intervinieran, siempre que fue posible, los CDC. Durante la temporada seca que sigue a la recolección se llevaron a cabo satisfactoriamente 104 proyectos que proporcionaron unos 113 000 días de empleo eventual tan necesario, especialmente en la comarca de Maungdaw. El PMA ha tenido que realizar casi todos los proyectos de APT, bajo la supervisión de un oficial extranjero y valiéndose de una red de supervisores de zona contratados localmente.
41. Las obras realizadas consisten en 32 tramos de carreteras y 72 estanques comunales. Los caminos favorecen el desplazamiento de personas y bienes, especialmente a las aldeas más pobres y más aisladas. El aumento de los depósitos de agua ayuda a mejorar las condiciones de vida, especialmente durante la temporada seca en zonas donde no existen cursos permanentes de agua y no es viable la perforación de pozos. Los dos elementos (estanques y carreteras) se han demostrado una opción satisfactoria.
42. El valor que en el mercado tiene la ración alimentaria diaria de APT es algo superior al jornal que se paga a personal no cualificado. Se estima que la duración media de ocupación es de cinco a seis días y que en las actividades de APT han intervenido unos 22 000 trabajadores rurales sin tierras. Los proyectos de APT se han convertido pronto en muy populares y, a nivel de aldea, la preocupación principal llegó a ser en seguida el reparto equitativo de los mismos. Como un empleo eventual en el sector agrícola no genera más de 20 a 30 días de trabajo al año, la transferencia de ingresos a través de los APT es modesta pero no deleznable. De un 75 a un 85 por ciento de los trabajadores son gente repatriada.



43. Durante la próxima temporada seca de 1995/96, el PMA se propone triplicar la producción de los proyectos de APT. El objetivo perseguido es realizar la construcción de 120 kilómetros de caminos y confiar la excavación o rehabilitación de estanques a la AICF. Las actividades de APT se compartirán por igual entre los municipios de Maungdaw y Buthidaung. También se programan proyectos piloto para la construcción de minipresas y diques para el riego. Por otra parte, la Oficina del PMA en el país proseguirá su empeño por llevar a cabo actividades conjuntas de APT con la OACNUR y otras ONG. Sin embargo, habrá que abordar la cuestión de su mantenimiento ordinario, pues la misión ha observado varios casos de deterioro.
44. Es opinión de la misión que, con un mayor apoyo por parte de los donantes, deberían proseguirse y ampliarse las actividades de APT. Estas labores como alternativa al trabajo obligatorio y como inversión para reducir la necesidad de ese tipo de trabajo, debería tal vez considerarse también en un contexto más amplio y no sólo en el Estado de Rakhine.

### **Cuestiones de diferencias por razón del género**

45. La función de la mujer casi siempre se limita a la casa y al recinto familiar. No trabajan en los campos. Dentro del círculo familiar, la mujer interviene en el almacenamiento y preparación de los alimentos y puede cultivar hortalizas y criar ganado menor. Para ello, la OACNUR y el Departamento de Agricultura han llevado a cabo un proyecto de distribución de semillas a favor de mujeres vulnerables. La OACNUR también organiza proyectos para el suministro de cabras y pollos a grupos de mujeres y las adiestra en actividades generadoras de ingresos.
46. La distribución de raciones no parece ser desventajosa para la mujer. Aunque son principalmente los hombres y los muchachos los que recogen las raciones de alimentos, las mujeres nunca se hallan alejadas del almacén y participan naturalmente en la división de los alimentos entre familias comprendidas en el grupo de distribución.
47. La mujer ha participado como trabajadora en actividades de APT en sólo un proyecto de excavación de estanques. Son mujeres desplazadas recientemente del sur del Estado de Rakhine, donde las tradiciones son menos restrictivas.
48. En principio, se prevé que al menos una mujer participe como miembro del CDC. En la práctica, esas mujeres no podrán tener la oportunidad de manifestar sus puntos de vista ni cuentan con la experiencia necesaria para ello. En algunos casos, la OACNUR ha tratado de organizar a subgrupos de mujeres para crear ideas y estimularlas a expresarlas. El PMA respalda a la OACNUR en este enfoque, y fomenta también la intervención de la mujer en el proceso decisorio de los CDC.
49. El PMA proporciona alimentos como incentivo a los participantes en proyectos gestionados por la OACNUR y las ONG; por ejemplo, a las mujeres que aprenden a tejer redes de pesca como compensación por el tiempo que emplean alejadas de sus faenas domésticas ordinarias. Con este proyecto se pretende también organizar a las mujeres en grupos e impartirles nociones sobre comercialización y generación de ingresos.



50. La OACNUR ha identificado a PEV en los campamentos, y así se hace constar en sus documentos de repatriación. La mayoría son mujeres cabezas de hogares uniparentales. Cada PEV recibe un ticket adicional de alimentos que le da derecho a una segunda asignación de raciones para dos meses tras su llegada a Myanmar. A finales de septiembre, eran 3 827 PEV las que se habían beneficiado de esta segunda asignación. Esta cifra dista mucho del número de beneficiarias originalmente previsto. Cuando se halle plenamente establecida, la Sociedad de la Cruz Roja de Myanmar estará en condiciones de afrontar el problema de las PEV.

## Compras de alimentos

51. Conforme a lo solicitado por el Gobierno de la Unión de Myanmar, el PMA ha adquirido todos los productos en el país. En el caso del arroz y las legumbres, estos productos han sido suministrados por el Departamento de Comercialización de Productos Agrícolas. Todas las compras hechas por la Oficina en el país fueron autorizadas por la Sede del PMA, que en cada caso verificó que dicho Departamento abastecía de arroz y legumbres a precios muy competitivos. Sin embargo, hay que recordar que el Gobierno obtiene la mayor parte de sus provisiones de arroz mediante una tasa que obliga a los agricultores a vender una gran parte de su arroz cáscara a precios muy inferiores a los niveles del mercado. Por ese motivo, algunos países han podido mostrarse renuentes a contribuir a compras de alimentos para esta operación.
52. El PMA compra aceite de palma y sal marina del Estado de Rakhine. La Sede del PMA aprobó todos los contratos tras un análisis de los precios ofrecidos por otros proveedores exteriores. Por desgracia, ha habido frecuentes fallos en la entrega tempestiva del aceite.

## Distribución y logística

53. Contrariamente al Memorando de Entendimiento (ME) entre el PMA y la OACNUR, como en Bangladesh, el PMA se encarga, a través del Departamento de Socorro y Reasentamiento de la distribución de las raciones alimentarias a los repatriados y en los propios centros de repatriación. Este arreglo ha agilizado la labor general de manipulación de los alimentos, mejorando de esta forma la eficiencia, la eficacia-costos, su control y seguimiento. El sistema de distribución es análogo al adoptado con éxito por el PMA en Camboya. En cada centro de recepción, tableros de anuncios, con avisos en el idioma birmano y en bengalí, informan a los repatriados de los alimentos a que tienen derecho.
54. Para evitar abusos en los proyectos de alimentos por trabajo, el PMA ha desarrollado un acuerdo tipo de proyecto con unas cláusulas rigurosas por lo que respecta a la distribución y al seguimiento. Al menos cinco trabajadores han de estar presentes en la entrega de los alimentos a los representantes de los CDC en el almacén. El PMA tiene también pensado seguir de cerca la distribución en varios de los sitios del proyecto.
55. A pesar de las dificultades de logística tan graves, los costos del transporte se han contenido dentro de la media de 36 dólares por tonelada en concepto de TIAM. Las pérdidas de alimentos han sido insignificantes (representan un 0,66 por ciento de la



cantidad total transportada, como consecuencia principalmente de un ciclón y del hundimiento accidental de dos embarcaciones de transporte. La clave de este éxito ha sido la capacidad de mantener las existencias a niveles mínimos, gracias a la cooperación de la Oficina del MAPT y a un molino arrocero en Maungdaw que ha permitido al PMA tomar en préstamo productos cuando sus existencias se hallaban en niveles bajos.

---

## RECOMENDACIONES

56. La misión formuló las siguientes recomendaciones:

### Operaciones del PMA en Bangladesh

- a) Aunque la misión OACNUR/PMA de evaluación de los alimentos, de abril/mayo de 1993, decidió que debían repartirse raciones idénticas a adultos, niños y lactantes, la misión recomienda que se vuelva a examinar la distribución de raciones generales a los niños de pecho. El sistema de distribución, según se halla organizado en los campamentos, no se vería obstaculizado si estos niños no recibiesen raciones generales desde el día de su nacimiento.
- b) Debería llevarse a cabo lo antes posible el proyecto preparado por la División Forestal de Cox's Bazaar para la plantación de 3 000 hectáreas con objeto de rehabilitar las áreas degradadas. La misión recomienda que la Oficina del PMA en el país coopere con las autoridades forestales regionales para estudiar las posibilidades de utilizar recursos procedentes del proyecto 2197 (Ampl.9): "Programa de desarrollo rural", con el fin de llevar a cabo este proyecto.
- c) Teniendo en cuenta que desde junio de 1995 el número de nuevos nacimientos entre los refugiados en Bangladesh ha superado el número de repatriaciones, ambos Gobiernos deben intensificar sus esfuerzos para llegar a un acuerdo mutuamente satisfactorio con el fin de reanudar la repatriación voluntaria a un nivel sostenido y así dar por terminada la operación lo antes posible dentro del primer semestre de 1996.

### Operaciones del PMA en Myanmar

- a) Para la rehabilitación haría falta un mejor conocimiento de las condiciones de vida de los beneficiarios. Por consiguiente, la misión recomienda que se realice una encuesta socioeconómica de ámbito limitado, posiblemente por la OACNUR en consulta con el PMA, para establecer una topología de la población rohingya, especialmente en lo que se refiere a su acceso a las tierras y a los ingresos.
- b) Las actividades del PMA de alimentos por trabajo se llevan a cabo a través de los CDC, que se comprometen a mantener las obras realizadas. Las visitas de campo al final de la temporada de las lluvias han demostrado que esa labor de



mantenimiento ha de seguirse muy de cerca. Por consiguiente, se recomienda que la Oficina del PMA, en consulta con la OACNUR, realice una evaluación del mantenimiento de carreteras y estanques antes del comienzo de la temporada monzónica siguiente.

- c) Las actividades que se han de llevar a cabo a base de alimentos por trabajo para el beneficio inmediato de toda la comunidad se limitan a caminos y estanques vecinales. Los beneficiarios participan por un tiempo muy limitado. Es indispensable la presencia de las Naciones Unidas en el Estado de Rakhine para consolidar la repatriación. El PMA debe seguir estando presente más allá de mediados de 1996, cuando se prevé que llegue a su fin la repatriación y la distribución de la asistencia de socorro. Las actividades de rehabilitación pueden contribuir a prevenir la posibilidad de un nuevo éxodo. Dentro de esta perspectiva, hay que proseguir las actividades de APT en mayor escala, con recursos adicionales. La misión estima que deben investigarse nuevas áreas de actividades, según sigue:
  - i) El área de reasentamiento encierra posibilidades de desarrollar el doble cultivo empleando el riego por gravedad desde pequeñas presas, cuya construcción es de empleo intensivo de mano de obra y haría participar a la población local (beneficiarios directos e indirectos). Debe también estudiarse la construcción de diques para impedir la entrada de agua salada en las tierras agrícolas. En estas obras intervendrían los servicios técnicos locales (agricultura y riego) que han acumulado una cierta experiencia, especialmente por lo que respecta a la construcción de presas. Antes de iniciar las operaciones, debiera realizarse un examen técnico y económico, prestando la debida atención al seguimiento técnico.
  - ii) La Oficina del PMA en Myanmar debe considerar, junto con las autoridades forestales pertinentes, la posibilidad de ampliar el programa gubernamental de plantaciones mediante la utilización de APT. Se recomienda también estudiar, con carácter experimental, la posibilidad de establecer bosquecillos a nivel de caserío con plántulas producidas en los viveros forestales locales.
- d) Un estudio independiente del potencial de los APT en Myanmar como alternativa imaginable a la mano de obra obligatoria podría ser útil para donantes potenciales. Este estudio debería también esclarecer el compromiso y la capacidad del Gobierno para prestar el apoyo técnico necesario.

---

## **ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS**

57. Al principio de cualquier operación de refugiados, es indispensable que se indaguen a fondo las modalidades de cooperación entre el PMA y la OACNUR en materia de operaciones de desarrollo que tengan interés directo para la población de los lugares de acogida. La asignación de recursos alimentarios para las actividades de desarrollo diríase que es insuficiente para inducir la sinergia necesaria entre la



OACNUR y el PMA. Debería formularse un subproyecto separado de desarrollo con una evaluación técnica y socioeconómica a fondo.

58. Desde el principio debe preverse la enseñanza primaria y de adultos, aún cuando se piense que la operación va a ser de duración relativamente breve. Además de la información extensionista y la formación profesional habría que prestar especial atención a impartir a los refugiados unos conocimientos básicos del idioma oficial o del idioma más hablado en su país de origen, para así favorecer su eventual reintegración cuando pertenezcan a una minoría lingüística.
59. Ha sido el PMA, más bien que la OACNUR, el que ha realizado satisfactoriamente en los dos países arreglos locales para la distribución final a los refugiados asentados en los campamentos o a los repatriados en los centros de recepción/tránsito. Como podría haber otras situaciones locales en que el PMA tenga ventajas comparativas, habría que estudiar la posibilidad de que fuera flexible la cláusula del ME sobre distribución final.

