

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 13 - 14 de mayo de 1999

PROYECTOS QUE REQUIEREN LA APROBACIÓN DE LA JUNTA EJECUTIVA

Tema 5 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/99/5-B/5
30 abril 1999
ORIGINAL: INGLÉS

OPERACIÓN PROLONGADA DE SOCORRO Y RECUPERACIÓN— GEORGIA 6122.00

Asistencia de socorro y recuperación para grupos vulnerables

Número de beneficiarios	182 000
Socorro prolongado	82 000
Recuperación mediante la modalidad de alimentos por trabajo	100 000
Total de toneladas	18 190
Socorro prolongado	2 746
Recuperación mediante la modalidad de alimentos por trabajo	15 444
Duración del proyecto	Un año (1° de julio de 1999 a 30 de junio de 2000)

Costo (dólares EE.UU.)

Costo total para el PMA	9 945 622
Costo total de los alimentos	5 093 315
Costo total	9 945 622

RESUMEN

El mejoramiento general de la situación en Georgia se ha visto limitado por las incesantes rivalidades étnicas, los desplazamientos de personas, el limitado retorno e integración de las personas desplazadas dentro del país (PDI), el estancamiento económico y la incapacidad del Gobierno de recaudar suficientes impuestos, lo cual dificulta aún más la provisión de servicios básicos de asistencia social. Además, la crisis del rublo ruso de 1998 no ha hecho sino acentuar aún más el nivel general de pobreza ya que contribuyó a deteriorar las condiciones económicas del país. Si bien la agricultura es la principal fuente de ingresos y de empleo para la mayor parte de la población, la producción agrícola sigue siendo mínima. El limitado acceso a tierras explotables y la deficiencia de la infraestructura siguen repercutiendo de manera negativa en la producción y la disponibilidad de alimentos.

En colaboración con el Gobierno, la comunidad internacional y otras organizaciones humanitarias, el PMA propone ayudar a la población vulnerable mediante una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) que constará de dos componentes principales. El primero apunta al socorro prolongado con distribución gratuita de alimentos a las personas más vulnerables; el segundo componente es de mayor envergadura, y aborda la recuperación mediante actividades de alimentos por trabajo. Tales actividades incluirán el riego y drenaje de tierras, así como la rehabilitación de caminos, y beneficiarán tanto a los participantes como a las comunidades a las que pertenecen.

Se prevé iniciar una estrategia de retirada progresiva por cuanto se espera que la mejor selección de los beneficiarios se traduzca en una menor cantidad de personas que deban recibir ayuda alimentaria. Antes de que finalice el período de un año previsto se deberá volver a evaluar la situación general a fin de formular una estrategia de retirada y planificar la transferencia de responsabilidades respecto de los restantes beneficiarios al Gobierno.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su examen y aprobación.

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

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

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

Directora Regional:	Sra. J. Cheng-Hopkins	tel.: 066513-2209
Coordinador de Programas:	H. Tongul	tel.: 066513-2041

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



CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE ASISTENCIA

Una situación de crisis

1. Tras haberse independizado de la Unión Soviética en 1991, Georgia sufrió problemas similares a los que experimentaron todas las ex repúblicas soviéticas, es decir, rivalidades étnicas que redundaron en conflictos y estancamiento económico debido a la ineficiencia heredada de la economía estatal de planificación centralizada. Los 5,4 millones de habitantes de Georgia, que gozaron en el pasado de uno de los niveles de vida más elevados de toda la ex Unión Soviética, se enfrentan hoy a graves dificultades sociales y económicas. Las luchas étnicas han desplazado a gran parte de la población, lo cual ha incrementado el número de personas pobres que no pueden hacer frente a las crecientes dificultades económicas. Un estudio realizado por TACIS en 1997 indicaba que el 44 por ciento de la población vivía por debajo de la línea oficial de pobreza (esto es, un dólar EE.UU. diario). El índice de desarrollo humano del PNUD (1998) coloca a Georgia en el lugar 108 entre 174 países y estima su producto interno bruto (PIB) per cápita en 840 dólares, a reserva de un reajuste a 620 dólares. El Banco Mundial clasifica a Georgia como un país de economía de bajos ingresos. La brecha entre los más ricos y los más pobres es una de las mayores del mundo (coeficiente Gini: 0,63). Una proporción cada vez mayor de la población tiene que enfrentar crecientes dificultades sin contar con un sistema adecuado de asistencia y protección social.
2. Las luchas étnicas en Abjasia y Osetia del Sur provocaron un desplazamiento de la población e impidieron el acceso a tierras agrícolas. Tras el conflicto secesionista de Abjasia unas 280 000 personas fueron desplazadas dentro del país (PDI), las cuales se alojaron en edificios públicos y con amigos y parientes. Si bien la lucha se detuvo en 1994 y ya finalizó la fase más intensa de la urgencia, al no lograrse una solución política se produjo un “callejón sin salida”, sin guerra ni paz. En 1996-97 hubo algún avance al repatriar PDI a Abjasia; unas 35 000 personas volvieron a la zona de Gali, controlada por las fuerzas de paz de la Comunidad de Estados independientes (CEI) y por la Misión observadora de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG). Aún así, al volver a estallar las hostilidades en la zona en mayo de 1998, la mayoría de las personas han escapado nuevamente y buscado asilo del otro lado de la frontera de facto en los distritos de Zugdidi y Tsalenjikha. La situación del otro conflicto motivado por rivalidades étnicas que afectó a Osetia del Sur resulta menos tensa. Desde mayo de 1996 se ha avanzado en las negociaciones. Como resultado de ello, aproximadamente el 15 por ciento de las 12 000 PDI de Osetia del Sur han regresado a sus hogares. La situación sigue siendo estable y es inminente una solución política del conflicto.
3. La repercusión más importante que tuvo la caída de la ex Unión Soviética para la economía de Georgia fue la interrupción de sus vínculos de exportación con los mercados tradicionales. Sigue aumentando la balanza comercial negativa debido a la mala actuación de las exportaciones y al crecimiento de las importaciones. A fines de setiembre de 1998 el déficit comercial se había incrementado y las exportaciones ascendían a 143,9 millones de dólares en tanto el monto de las importaciones era de 746,8 millones de dólares. La actividad económica de muchos sectores estuvo prácticamente paralizada en 1994-95. La producción industrial cayó en 1996 a apenas un 14 por ciento del nivel que tenía en 1989. Se informa que existe una tasa de desempleo elevada y en aumento. Tal como sucede en otros países de la ex Unión Soviética, la proporción de mujeres que han pasado a engrosar



las filas de los desempleados es mayor que la de los hombres, ya que los sectores en los que las mujeres solían trabajar, como las industrias estatales (fabricación de material ligero) y las actividades del sector público (educación y salud) han sufrido drásticos recortes debido al estancamiento económico y al menor nivel de gasto público.

4. La crisis del rublo ruso de mediados de 1998 intensificó el nivel general de pobreza y ha hecho que disminuyan aún más las exportaciones. En 1998 se gastaba tan sólo el 30 por ciento del presupuesto por falta de ingresos. Es común que haya retrasos en el pago de sueldos y subsidios estatales. Durante gran parte del segundo semestre de 1998 no se pagaron los sueldos de la mayoría de los funcionarios públicos y se siguen produciendo esos retrasos. Actualmente, el Estado no puede recaudar suficientes fondos para atender las necesidades más básicas de salud y educación de la población. La falta de acceso a los servicios sanitarios y el limitado uso de éstos se relacionan estrechamente con la pobreza; cada vez son más claros los indicios de que se está excluyendo a los grupos más pobres del sistema de atención médica.

Análisis de la situación

5. La agricultura es la principal fuente de ingresos y de empleo; aporta más del 30 por ciento del PIB. Más del 70 por ciento de las personas pobres viven en zonas rurales. El país es montañoso y tan sólo un 25 por ciento aproximadamente del total de las tierras es de cultivo. Esto representa alrededor de una séptima parte de hectárea como máximo por persona y, por consiguiente, constituye un impedimento importante para la autosuficiencia alimentaria. El acceso de mujeres y hombres a tierras explotables sigue planteando problemas, ya que las parcelas suelen ser muy pequeñas y la productividad baja.
6. La producción interna de cereales no basta para cubrir las necesidades alimentarias del país, por lo cual la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha clasificado a Georgia como un país de bajos ingresos y con déficit de alimentos. A partir de la década de los ochenta, la producción agrícola sufrió una caída drástica, en parte debido a la falta de mantenimiento de la infraestructura necesaria. En 1995, la producción agrícola era un 50 por ciento inferior que en 1990 y Georgia tenía que importar el 80 por ciento de los cereales que necesitaba mediante asistencia comercial y humanitaria. En 1997, los alimentos representaban el principal rubro de importación, a saber, el 35 por ciento de las importaciones totales. El Ministerio de Agricultura y Alimentación estima que la cosecha de 1998 de trigo y cebada fue de 230 000 toneladas, unas 116 000 toneladas menos que en 1997. Se espera una cosecha similar este año.
7. Es imperioso que Georgia logre recobrar su productividad agrícola. Las condiciones climáticas del país hacen necesario regar en la parte oriental y drenar en la parte occidental; por consiguiente, se requiere rehabilitar y mantener la infraestructura a fin de desarrollar la producción agrícola. El deterioro que ha sufrido la infraestructura local de transporte ha acentuado los problemas de acceso a los alimentos y de distribución, en particular en las zonas montañosas. En consecuencia, para que Georgia tenga seguridad alimentaria, especialmente la población vulnerable, será necesario rehabilitar la infraestructura de la agricultura y el transporte mediante actividades de alimentos por trabajo (APT) que contribuyan a crear oportunidades de generación de ingresos en la comunidad y en los hogares pobres.
8. El PMA presta asistencia de urgencia a Georgia desde 1993, principalmente mediante la distribución gratuita de alimentos a los grupos vulnerables. La asistencia que suministra actualmente el PMA finalizará en junio de 1999, en cuyo momento se habrán distribuido unas 59 000 toneladas de distintos productos por un valor de 49 millones de dólares.



Actualmente se benefician de la ayuda del PMA 200 000 personas, en comparación con un máximo de 483 000 beneficiarios cuando el Programa inició su intervención. Se está insistiendo menos en la distribución gratuita de alimentos y más en actividades de APT a fin de evitar que se cree una dependencia de la ayuda alimentaria. Se ha también procurado dejar bienes duraderos para los beneficiarios, atendiendo especialmente a las mujeres, de modo que se mantenga un equilibrio de sexos aceptable en las posibilidades de empleo. En vista de ello se han iniciado actividades destinadas específicamente a las mujeres.

9. En 1997, el PMA inició actividades de APT, que lograron gran popularidad y éxito. Cuando se empezó a aplicar esta modalidad de APT, reinaba gran escepticismo; no obstante, en poco tiempo se volvió muy popular tanto entre los participantes como entre las autoridades. Se ha registrado un aumento constante de la cantidad de posibles participantes y propuestas de proyectos. La misión del PMA/USAID de enero de 1999 dio fe de este éxito.
10. El PMA trabaja en estrecha cooperación con el Gobierno, en particular con el Departamento de Coordinación de la Asistencia Humanitaria Internacional (CDIHA), para seleccionar a los beneficiarios y coordinar la ayuda alimentaria. En colaboración con el Gobierno y otras importantes organizaciones de ayuda alimentaria, el PMA supervisa las asignaciones de alimentos en las distintas regiones, teniendo en cuenta la vulnerabilidad de la población. El PMA inició las actividades de APT en las zonas más vulnerables del país.

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE RECUPERACIÓN DEL GOBIERNO

11. El Gobierno de Georgia heredó y mantuvo un plan de seguridad social generoso, mediante el que se proveía un nivel mínimo de asistencia a los grupos vulnerables. Hoy en día los recursos presupuestarios no alcanzan para atender los compromisos y cubrir todas las necesidades. El problema se agrava por cuanto hay retrasos o irregularidades en el pago de los subsidios estatales y los sueldos mínimos. Esto se debe principalmente a un sistema deficiente de recaudación de impuestos y a las dificultades que se plantean para crear un ambiente propicio para un buen gobierno.
12. La política del Gobierno relativa a las PDI se basa en el supuesto de que regresarán a sus hogares en el futuro. Por consiguiente, no se intenta ayudar a estas personas a reinstalarse en otro lugar de Georgia ni a integrarse a las comunidades locales. Dado que las negociaciones respecto de la condición política de Abjasia se paralizaron al insistir el Gobierno de Tbilisi en mantener la integridad territorial de Georgia y luchar los abjasianos por tener plena independencia, las perspectivas de que las PDI de Georgia regresen a Abjasia no parecen muy alentadoras. Esto quedó una vez más demostrado con la reanudación de las hostilidades en el distrito de Gali.

Justificación

13. La situación económica general ha seguido deteriorándose. Si bien algunas PDI han regresado a Osetia del Sur, aún no se han solucionado los conflictos regionales. No parece demasiado plausible el regreso a Abjasia, aunque la política gubernamental vaya en este sentido. La economía no ha mejorado y la crisis del rublo ha acentuado aún más la deteriorada situación económica. Las últimas cifras de la tasa de desempleo indican tanto un aumento como un desequilibrio entre hombres y mujeres. La pobreza se ha generalizado y los hogares encabezados por mujeres sufren un mayor grado de vulnerabilidad. La



producción de cereales no es suficiente para satisfacer las necesidades y la infraestructura local de agricultura y transporte necesita ser rehabilitada.

14. Dado que ya se destina el 90 por ciento de la ayuda alimentaria a actividades de APT, el PMA propone seguir apoyando a los beneficiarios por la misma vía. Se pondrá especial énfasis en las intervenciones en el sector agrícola, a saber, proyectos de riego y drenaje, así como de rehabilitación de caminos. Se potenciará la función de la mujer reservando la mitad de las oportunidades de generación de empleo específicamente a las mujeres. Esta estrategia de recuperación mediante la rehabilitación aumentará el nivel general de autosuficiencia.
15. Las PDI no constituirán un grupo específico de beneficiarios excepto en el marco de un plan de apoyo para el invierno, ya que suelen estar en mejores condiciones que otros grupos y que el Gobierno prevé regresen a su lugar de origen. Hasta la fecha no se ha dispuesto nada para apoyar su integración. Pese a ello, se las considerará participantes potenciales de actividades de APT si se las clasifica como vulnerables.
16. Tendrá que volver a estudiarse la situación dentro de un año para ver cómo ha evolucionado en términos de la resolución del conflicto, el regreso de los refugiados, la producción general de alimentos y el acceso de los segmentos pobres de la población a los alimentos, así como la capacidad del Gobierno de atender las necesidades de la población vulnerable. Al evaluar la situación, deberá considerarse una estrategia de retirada progresiva y de transferencia.

ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN

Las necesidades de los beneficiarios

17. Desde que en el otoño de 1995 se introdujo la nueva moneda, llamada lari, ésta ha venido perdiendo valor con respecto al dólar de manera constante. En enero de 1999, un dólar equivalía a 2,45 lari mientras que un año antes, valía 1,32 lari. El ingreso mensual promedio por hogar está cayendo en términos reales en tanto ha aumentado el costo de una cesta de alimentos para satisfacer las necesidades básicas. Hay indicios de que los hogares que están sufriendo más esta situación son los encabezados por mujeres. La parte del presupuesto destinada a la compra de bienes por parte de los hogares ha aumentado de un 63,3 por ciento en 1997 a un 77 por ciento un año más tarde. El poder adquisitivo de las personas que viven de subsidios estatales o sueldos mínimos se ha visto muy deteriorado. Los beneficios representan menos de la décima parte de las necesidades básicas de subsistencia. En vista de ello, el pan se ha convertido en el alimento básico de las familias vulnerables. Aunque en las zonas rurales suele ser posible poner en práctica mecanismos de supervivencia, en las zonas urbanas avanza la pobreza.
18. Las primeras víctimas son las instituciones tales como orfanatos, internados y hogares de ancianos financiados por el presupuesto estatal. La escasez de alimentos ha llevado al límite la capacidad de respuesta de muchas instituciones, especialmente durante los dos últimos inviernos. El PMA ha proporcionado una ración de invierno a las personas más vulnerables de tales instituciones. No obstante, al continuar la crisis presupuestaria, no se prevé una mejora rápida en el futuro próximo, por lo cual deberá seguir respaldándose a estas instituciones.
19. Los ancianos, los pensionistas que viven solos, las personas viudas y los desempleados que no han recibido ningún tipo de apoyo en los últimos meses constituyen asimismo un



número cada vez mayor de casos de personas que quedan por debajo de la línea de pobreza. Algunos han podido encontrar medios para enfrentar la difícil situación mediante actividades comerciales menores, o gracias a parientes o remesas, pero la mayoría se encuentra desamparada y sin asistencia, y especialmente vulnerable en invierno, cuando aumenta el costo de vida. En este grupo de personas se incluye asimismo a las PDI que viven en centros colectivos, fundamentalmente en zonas urbanas.

La función de la ayuda alimentaria

20. La ayuda alimentaria resulta adecuada porque no hay suficiente poder adquisitivo para satisfacer las necesidades alimentarias básicas de grandes sectores de la población. La ayuda alimentaria permite asimismo que los hogares e instituciones gasten una mayor parte de sus limitados presupuestos en la atención de necesidades sanitarias básicas, tratamientos médicos y otros gastos, tales como la compra de herramientas agrícolas y los costos de calefacción.
21. Actualmente, el valor de la ración familiar diaria permite ahorros para cubrir aproximadamente una cuarta parte de las necesidades mínimas diarias de cada hogar. Por otra parte, la participación en actividades de APT dará a los beneficiarios empleo temporal, creará bienes durables, mejorará el acceso a tierras de cultivo y rehabilitará la infraestructura de transporte.

Métodos de intervención

22. El PMA propone una OPSR de un año de duración que prevea la realización de una evaluación durante ese año. Deberá planificarse una estrategia de disminución gradual y retirada junto con la transferencia de responsabilidades respecto del resto de la población vulnerable al Gobierno.
23. En el caso de las personas más vulnerables, que se encuentran por lo general en instituciones, se adoptará un método de distribución gratuita de alimentos junto con un programa de apoyo para el invierno destinado a las PDI, y la distribución por medio de asociaciones locales.
24. Se seguirá apuntando especialmente a las actividades de recuperación relacionadas con la agricultura, tales como la rehabilitación de infraestructuras importantes, lo cual tendrá una repercusión directa en el acceso a los alimentos y en la producción alimentaria. Esto creará bienes sociales y, sobre todo, económicos, para los beneficiarios y sus familias, y los ayudará a volverse autosuficientes. Además, las actividades a nivel local generarán oportunidades para otros miembros de la población, que pueden considerarse beneficiarios indirectos, y mejorarán la seguridad alimentaria local al aumentar el acceso a los alimentos.
25. Los beneficiarios seleccionados para los planes de APT serán mujeres y hombres que padezcan de inseguridad alimentaria y vivan en zonas rurales y semirurales, y las personas que se hayan visto afectadas directamente por una falta crónica de bienes sociales como caminos, escuelas y otro tipo de infraestructura pública. Las actividades de APT tendrán como objetivo fundamental la rehabilitación y el restablecimiento de las principales infraestructuras sociales de la comunidad de modo que pueda lograrse una mayor seguridad alimentaria y se facilite y promueva la reanudación y la creación de actividades socioeconómicas. Además, las actividades de APT contribuirán a mejorar la calidad de vida en los hogares. Como mínimo el 40 por ciento de quienes estarán a cargo de los proyectos de APT serán mujeres, así como por lo menos el 50 por ciento de los beneficiarios.



26. Se incluirá asimismo en el grupo de los beneficiarios seleccionados a las personas que estén desempleadas en las zonas urbana y semi urbana. Entre ellos se cuentan los desempleados que quieren y pueden trabajar, y las personas de edad, solas y desamparadas, que necesitan asistencia. La creación de una red de atención en el hogar mediante actividades de APT, esto es, emplear y ayudar a una categoría de personas prestando servicios a la otra mediante reparaciones, asistencia física y tareas domésticas, ayudará a que el PMA alcance dos metas al mismo tiempo. En un distrito ya se han visto resultados positivos de la fase piloto de este tipo de proyecto de rehabilitación social y se espera repetirlo.
27. Si bien se han definido varios grupos de beneficiarios, la labor de determinar los criterios de vulnerabilidad se ha tornado cada vez más problemática. El Gobierno ha intentado definir como grupos vulnerables a las siguientes categorías: los ancianos, los niños, los pobres, los hogares monoparentales, las familias grandes y los discapacitados. No obstante, en la práctica esta clasificación ha presentado varios problemas. Se ha procurado mejorar la selección de beneficiarios, especialmente respecto de las actividades de APT, pese a que no se cuenta con suficiente información, estadísticas e indicadores de vulnerabilidad y de pobreza fiables. Se instará decididamente al Gobierno para que prosiga el ejercicio de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV), que permitirá una selección de los beneficiarios de las actividades de APT más afinada y precisa. El ejercicio de ACV será fundamental para el éxito de la OPSR propuesta. El costo total se estima en 30 000 dólares por un período de seis meses.
28. Además de los esfuerzos por mejorar la selección de beneficiarios, en mayo de 1999 se llevará a cabo un seminario de sensibilización sobre temas de género, financiado por el Fondo de Acción sobre temas de género del PMA. Este seminario, que será el primero de esa índole, tiene por finalidad lograr una mayor conciencia acerca del tema y contribuir a definir una lista de indicadores que se utilizarán para mejorar el proceso de selección. Hasta hace poco tiempo, las mujeres representaban el 50 por ciento de los beneficiarios; se espera que gracias a los proyectos de atención en el hogar haya un aumento de la participación directa de la mujer.

EVALUACIÓN DE RIESGOS

29. Varios son los factores que pueden influir en el éxito de la operación del PMA en Georgia.
- a) La situación de seguridad política reinante: es necesario un ambiente en el que puedan llevarse a cabo las actividades del programa. Esto dependerá fundamentalmente de la evolución de las negociaciones con Abjasia y de lo que se avance con respecto a los desplazamientos de la población.
 - b) El compromiso del Gobierno de respetar y aplicar los principios, prioridades y estrategias que permitan un buen gobierno: esto hará posible que vaya mejorando la situación presupuestaria y la capacidad de desembolso.
 - c) La estabilidad económica: es menester estabilizar el Lari y procurar amortiguar los efectos de las crisis externas (la reciente crisis del rublo ruso fue devastadora).
 - d) El nivel de apoyo de la comunidad de donantes: el éxito de la OPSR también dependerá de este factor y de la capacidad de gestión de la oficina del PMA y de sus socios de ejecución.



METAS Y OBJETIVOS

30. La meta general de la OPSR es mejorar la seguridad alimentaria de las personas más vulnerables en Georgia en tanto se crean bienes sociales y económicos y se promueven actividades generadoras de ingresos a fin de fomentar la autosuficiencia. Para lograrlo, se han definido los siguientes objetivos específicos:
- contribuir a mejorar la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables; y
 - aumentar las posibilidades de que los beneficiarios se vuelvan autosuficientes.

PLAN DE EJECUCIÓN POR COMPONENTES

Principales componentes del programa

31. La OPSR constará de dos componentes principales: un componente de socorro prolongado y otro de recuperación. Con el programa de **socorro prolongado** se suministrará ayuda alimentaria a un número limitado de grupos vulnerables, a PDI y a asociaciones locales como apoyo para el invierno. La asignación de alimentos para el componente de socorro será menos del 10 por ciento del tonelaje total de la OPSR. Con el programa de **recuperación** se suministrará ayuda alimentaria mediante actividades de APT a fin de crear oportunidades, como un compromiso concreto en cuanto a potenciar la función de la mujer, mediante actividades de generación de ingresos, una mayor producción agrícola (resultado en gran parte de la labor de riego y drenaje), y un mayor acceso a los caminos (resultado de los trabajos de rehabilitación). El componente de recuperación representará el 90 por ciento de los recursos de alimentos de la OPSR.

Beneficiarios, necesidades y la cesta de alimentos

Socorro prolongado

32. **Beneficiarios.** Este programa beneficiará en total a 82 000 personas. Se prevé prestar asistencia a 12 000 personas que viven en instituciones, a saber, niños, ancianos, discapacitados y enfermos. Además, se distribuirán 10 000 raciones por medio de asociaciones locales en zonas urbanas y semiurbanas para viudos, ancianos, hogares monoparentales y familias grandes (apuntando especialmente a las encabezadas por mujeres), así como a personas discapacitadas. Por último, se distribuirán otras 60 000 raciones a PDI en centros colectivos.
33. **Necesidades.** Las personas que viven en instituciones recibirán alimentos todo el año mientras que los otros dos grupos indicados sólo recibirán alimentos durante dos meses en el invierno. El volumen total de alimentos necesarios por año para estos beneficiarios se calcula en 2 746 toneladas.

Recuperación

34. **Beneficiarios.** Cien mil beneficiarios en total participarán en actividades de APT. Estas personas se dividirán en tres grupos. El primer grupo estará integrado por personas pobres del medio rural, con acceso a tierras. Las personas que viven en el medio rural o semi rural que tienen mayor potencial a largo plazo son aquéllas que tienen acceso a tierras. En este grupo se incluirá a algunas PDI, lo que contribuirá a su integración económica. El segundo



grupo constará de las personas que viven en zonas alejadas, aisladas y con inseguridad alimentaria, que tengan una infraestructura social deficiente. Lo integrarán personas desempleadas con poca disposición de tierras, familias grandes y hogares monoparentales. El tercer grupo estará integrado por personas desempleadas del medio urbano o semi urbano, e incluirá a PDI. Se prestará especial atención a las mujeres desempleadas por cuanto constituyen una proporción importante de los desempleados. Además, se procurará especialmente que por lo menos el 50 por ciento de los beneficiarios sean mujeres.

35. **Necesidades.** Las actividades de APT se planificarán para todo el año. Los beneficiarios recibirán raciones de APT a razón de 22 días de trabajo mensuales. El volumen total de alimentos necesarios para estos beneficiarios se estima en 15 440 toneladas. Además de recursos alimentarios se requieren artículos no alimentarios (ANA). Si bien parte de tales artículos será suministrada por las contrapartes del proyecto, en el presupuesto se prevén 50 000 dólares para ANA, según se indica en el Anexo II.
36. En la cesta de alimentos se tienen en cuenta en la mayor medida posible los factores nutricionales y los hábitos culturales. Todos los grupos beneficiarios recibirán harina de trigo enriquecida con hierro, aceite vegetal con vitamina A y azúcar. Se suministrará pescado enlatado a todos los que reciban alimentos de socorro con excepción de la mitad de la ración entregada a las PDI como apoyo para el invierno. Se suministrarán legumbres para las actividades de APT excepto la mitad de la ración de las PDI. La ración de alimentos suministrada a los grupos vulnerables equivale a 1 247 kilocalorías y 35 gramos de proteínas diarias por persona; la ración correspondiente al programa de apoyo para el invierno equivale a 1 251 kilocalorías y 35 gramos de proteínas diarias por persona, y la correspondiente a las APT equivale a 2 191 kilocalorías y 63 gramos de proteínas diarias por persona. En el Cuadro 1 a continuación se muestra el desglose por tipo de beneficiario y de ración respecto de cada componente.

CUADRO 1: DESGLOSE POR TIPO DE BENEFICIARIO, RACIÓN Y CANTIDAD DE ALIMENTOS

Tipo de beneficiario	Cantidad de días	Producto (gramos/persona/día)				
		Harina de trigo	Pescado enlatado	Legumbres secas	Aceite vegetal	Azúcar
Grupos vulnerables	365	250	30	0	25	15
Apoyo para el invierno	60	250	15	15	25	15
Alimentos por trabajo (x5 por familia)	264	500	0	30	25	30
		2 500	0	150	125	150

BENEFICIARIOS Y CANTIDAD DE ALIMENTOS (en toneladas)

Tipo de beneficiario	Cantidad de días	Productos					Total
		Harina de trigo	Pescado enlatado	Legumbres secas	Aceite vegetal	Azúcar	



Grupos vulnerables	12 000	1 000	131	0	110	66	1 400
Apoyo para el invierno:							
Asociaciones locales	10 000	150	18	0	15	9	192
PDI	60 000	900	54	54	90	54	1 150
APT*	100 000	13 200	0	792	660	792	15 400
Total	182 000	15 300	203	846	875	921	18 150

*20 000 trabajadores.

Nota: aún no se dispone de datos diferenciados por sexo; sin embargo, se esperan más detalles como resultado del seminario de sensibilización sobre temas de género, de mayo de 1999, y el consiguiente trabajo preliminar de base.

Selección de actividades

37. Las actividades que se enumeran a continuación ayudarán a alcanzar los objetivos fijados anteriormente.

- Determinación de indicadores de vulnerabilidad para la selección de beneficiarios
- Inicio de actividades de APT destinadas específicamente a mujeres
- Distribución de alimentos de apoyo para el invierno a personas vulnerables por conducto de asociaciones
- Distribución de alimentos de apoyo para el invierno a PDI
- Programas de alimentación en instituciones
- Distribución de alimentos a hogares encabezados por mujeres
- Recuperación y rehabilitación de la comunidad en zonas rurales y semirurales
- Recuperación mediante asistencia en el hogar para personas vulnerables en zonas urbanas y semiurbanas
- Mejora de caminos y puentes
- Mejora de la infraestructura general de transporte
- Rehabilitación del suministro de agua
- Rehabilitación de escuelas
- Rehabilitación de canales de riego y drenaje
- Mayor producción de alimentos
- Creación de oportunidades de generación de empleo para personas desempleadas
- Disminución de las tasas de desempleo de manera equilibrada entre hombres y mujeres mediante actividades generadoras de ingresos
- Potenciación de la mujer mediante actividades de APT
- Provisión de artículos no alimentarios (distintos materiales, aperos y ropa de protección) para las actividades de APT
- Contribución para mejorar el sistema de cartografía de la vulnerabilidad del Gobierno



Mecanismo de aprobación de actividades

38. Siempre que sea posible, la mayor parte del trabajo del PMA se hará en asociación directa con las comunidades, por ejemplo, con comités de PDI y con asociaciones de mujeres, que se encargarán de la distribución a los beneficiarios finales. Las PDI serán seleccionadas con la ayuda de las autoridades. El PMA establecerá acuerdos con los socios de ejecución y seguirá de cerca las actividades a todos los niveles.
39. La ayuda alimentaria será un insumo en las actividades ejecutadas por los socios en las instituciones. En diciembre de 1998, el PMA realizó una evaluación exhaustiva de estas instituciones y las ha incluido en el programa de apoyo para el invierno de la operación en curso. El PMA se limitará a comprobar que la ayuda alimentaria sea un aporte de importancia crítica y a supervisar la distribución de alimentos. El PMA ha establecido acuerdos con todos los ministerios en cuestión y, mediante los monitores, se mantendrá en estrecho contacto con las instituciones.
40. En los últimos dos años, la oficina del PMA en el país ha elaborado una serie de procedimientos para poner en práctica actividades de APT. De estos procedimientos, los más importantes son:
- a) la presentación, por parte de las autoridades locales, de proyectos a nivel de comunidad, de poblado, de distrito, regional o nacional (el PMA lleva una lista actualizada de propuestas de proyectos de APT);
 - b) la evaluación de todas las propuestas de proyectos según una serie de criterios: la prioridad que le otorga el Gobierno o la población al proyecto, los resultados previstos y la sostenibilidad de los bienes generados, la creación de bienes sociales o económicos para los beneficiarios, la participación de los más vulnerables, a saber, las mujeres y PDI en situación de vulnerabilidad, la viabilidad técnica y económica del proyecto, la disponibilidad de asistencia técnica, la disponibilidad de ANA, y la capacidad administrativa del socio de ejecución (autoridades locales); y
 - c) todos los proyectos deben ser aprobados por el Director en el país y ha de firmarse un acuerdo de proyecto entre el PMA y las autoridades locales, el socio de ejecución, o ambos.
41. La elección y selección de los participantes en las actividades de APT es responsabilidad de las autoridades del proyecto, las cuales se concentran principalmente en los desempleados (incluidas las PDI), las mujeres y otras personas vulnerables, teniendo en cuenta a aquéllos que tienen tierra a su disposición pero carecen de recursos para explotarla. Asimismo, también podría emplearse el mecanismo de autoselección, dado que las raciones se mantienen deliberadamente en un nivel mínimo de modo que solamente se atraiga a los más necesitados. Los monitores del PMA se encargan de llevar un control de las listas de participantes. El proyecto APT de atención en el hogar requerirá cursos de formación básica para los participantes, que serán remunerados como participantes de APT. Se hará hincapié en favorecer la participación de las mujeres.

Disposiciones institucionales y selección de socios

42. Los principales socios del PMA en Georgia son las autoridades, que también se desempeñan como contrapartes. Se procurará establecer asociaciones con ONG y con organismos de Naciones Unidas y otras organizaciones para definir, orientar y ejecutar actividades. La colaboración con otros socios podría ayudar a expandir la cobertura a zonas no abarcadas por el PMA (por ej. Osetia del Sur). El PMA preside el Grupo de trabajo de coordinación de la ayuda alimentaria (FACWG).



Fomento de la capacidad

43. La OPSR se llevará a cabo siguiendo una estrategia de co-ejecución principalmente con los socios gubernamentales en el terreno. Esto requerirá destacar suficiente personal experiente en ejecución y seguimiento, y la transferencia de conocimientos prácticos a directores de proyecto locales, en especial los que trabajan en actividades de APT. Por ello, durante el primer año, será necesario contratar más monitores. También se requerirá contar con un funcionario de informes e información para apoyar la tarea de recolección de datos y análisis. Se prevé asimismo cierta capacitación en gestión y administración de proyectos para las contrapartes del proyecto. Además, se ha planeado impartir formación al personal del PMA, especialmente para actividades clave, como la evaluación, el seguimiento, la concientización sobre la participación de la mujer y la evaluación, incluida la formación de docentes mediante talleres, seminarios y programas de capacitación.
44. Se necesitará asistencia técnica para las tareas de rehabilitación de la infraestructura. Como lo estipula el acuerdo del proyecto, la mayor parte de la asistencia provendrá de las autoridades locales (es decir, las contrapartes del proyecto) y, hasta donde sea posible, también la ofrecerá el personal del PMA. Debido a la creación de actividades de orientación más social, se recomienda vivamente que se nombre un Oficial profesional subalterno con los antecedentes apropiados para seguir de cerca los proyectos. En el caso de asociaciones con ONG y otras organizaciones, el suministro de insumos técnicos se determinará para cada caso en concreto según sean las necesidades.

Disposiciones de logística

45. La operación anterior de socorro incluyó apoyo logístico para las tres repúblicas del Cáucaso. El primer paso del PMA fue determinar corredores —existentes y potenciales— por los cuales pudiera canalizarse la ayuda alimentaria. Todos los alimentos enviados a Georgia han llegado por los puertos de Batumi y Poti, y de allí se han enviado por tren y por carretera directamente a varios puntos de entrega en el interior del país (PEIP).

Seguimiento y evaluación

46. El PMA seguirá periódicamente la evolución del proyecto mediante visitas al terreno, recolección de datos y análisis. Los informes facilitarán información que permitirá comparar los logros con los resultados previstos, y se propondrán medidas correctivas cuando sea necesario. Todo inconveniente será fundamentado con los correspondientes datos y explicaciones. El seguimiento periódico se servirá de los siguientes indicadores y, siempre que sea posible, se tratará de obtener datos desglosados por sexo:
- toneladas de alimentos por componente;
 - cantidad de beneficiarios;
 - criterios de selección de beneficiarios y nivel de vulnerabilidad;
 - ración prescrita, cesta de alimentos y aceptabilidad;
 - uso de la ración;
 - almacenamiento, flujo de suministro y otros arreglos logísticos;
 - eficacia del sistema de distribución en los puntos finales de la distribución;
 - porcentaje de mujeres beneficiarias de la distribución de socorro;
 - cantidad de beneficiarios en zonas rurales;



- cantidad de beneficiarios en zonas urbanas;
 - cantidad de distribuciones de comida gratis por subgrupo;
 - valor de la ración para cada hogar;
 - porcentaje del presupuesto total del hogar correspondiente a alimentos;
 - precios de mercado de los productos básicos;
 - ingreso mensual promedio de los hogares;
 - producción de alimentos;
 - índice de desempleo desglosado por sexo durante la duración del proyecto;
 - número de días de trabajo realizado en actividades de APT;
 - porcentaje de mujeres beneficiarias de las actividades de recuperación de APT;
 - porcentaje de actividades de APT dirigidas por mujeres;
 - cantidad de actividades de APT destinadas exclusivamente a las mujeres;
 - mecanismo global de supervivencia de los beneficiarios.
47. También se deberá seguir la situación política y económica, y se deberá notificar al respecto. Se elaborarán informes sobre las pérdidas, el almacenamiento, el transporte y la eficacia en función de los costos.

Medidas de seguridad

48. En la actualidad, Georgia está en la fase II del plan general de seguridad. El año 1998 fue turbulento; hubo un atentado de asesinato contra el presidente, fue asesinado un miembro del personal de UNOMIG, los militares dieron una intentona de golpe de estado en el oeste y se impusieron toques de queda. Si bien hoy en día la situación está más calma, aún se debe actuar con precaución. Todas las misiones del exterior deben ser acreditadas por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas.
49. Las zonas de alto riesgo están principalmente en el oeste (Zugdidi) y en el norte (Osetia del Sur). En respuesta a los incidentes en los que se vieron implicados miembros del personal del PMA, se han tomado medidas para proteger las oficinas, el equipo y las residencias y recursos del personal del PMA.

ESTRATEGIA DE SALIDA

50. La estrategia de salida de la OPSR se basa en el supuesto de que, si continúan las actividades de APT y se afina la selección de los destinatarios de las mismas, los beneficiarios no solamente recibirán ayuda alimentaria, sino que también se beneficiarán desde el punto de vista social y económico por los bienes generados o la labor realizada. Según las recomendaciones de la misión conjunta de evaluación PMA/USAID de enero de 1999, antes del final del primer año se llevará a cabo un análisis de mitad de período sobre la orientación e idoneidad de las actividades seleccionadas. Este análisis facilitará los elementos necesarios para realizar una evaluación de las actividades de APT y, si fuera necesario, una reorientación parcial de la OPSR.



51. La duración de la asistencia que preste el PMA a Georgia dependerá de la evolución de la economía, del contexto social y de la situación política y los esfuerzos realizados por el Gobierno. El seguimiento de estos indicadores clave será crucial para determinar la estrategia de salida. Ya se ha notificado que algunas PDI que han estado desplazadas durante varios años disfrutaban de un nivel de vida superior al de personas que no son PDI, principalmente porque han estado recibiendo ayuda de organizaciones internacionales durante un período prolongado y gracias a ello han podido desarrollar mecanismos de supervivencia. En consecuencia, se seguirá seleccionando a los beneficiarios, lo que reducirá el número de los mismos. Para decidir la estrategia de salida se deberá volver a evaluar la situación general antes de que finalice la ayuda que presta el PMA en virtud de esta operación.

Mecanismo para contingencias

52. El conflicto militar podría volver a recrudecer, lo que ocasionaría desplazamientos de la población, con el consiguiente aumento del número de PDI. Una crisis de la economía o una catástrofe natural o provocada por el hombre también podrían tener el efecto de aumentar el número de personas que necesitan ayuda. No obstante, no se ha pedido un presupuesto adicional para contingencias, dado que existe una cláusula que prevé la posibilidad de delegar autoridad para revisiones presupuestarias que no superen el 10 por ciento o los tres millones de dólares, o para realizar un cambio de actividades.

PROPUESTA DE PRESUPUESTO E INSUMOS NECESARIOS

53. La OPSR cubre un período de un año a partir de julio de 1999. El total de recursos necesarios es de 18 190 toneladas de productos alimentarios, con un costo total de 5 093 315 dólares. El presupuesto total para la OPSR asciende a 9 945 622 dólares. En los Anexos I y II aparece el desglose del presupuesto y los insumos necesarios.

RECOMENDACIÓN DE LA DIRECTORA EJECUTIVA

54. Se recomienda a la Junta Ejecutiva que apruebe la OPSR.



ANEXO I

DESGLOSE DE LOS COSTOS DEL PROYECTO

	Cantidad (toneladas)	Costo medio por tonelada (dólares)	Valor (dólares)
COSTOS PARA EL PMA			
A. Costos operacionales directos			
Producto ¹			
– Harina de trigo (enriquecida con hierro)	15 345	203	3 1
– Pescado enlatado	203	2 950	598 8
– Legumbres secas (frijoles)	846	550	631 9
– Aceite vegetal (enriquecido con vitamina A)	875	750	845 2
– Azúcar	921	280	189 2
Total productos	18 190		5 0
– Transporte externo y superintendencia	18 190	127,56	2 3
– TIAM	18 190	55	1 0
Total parcial de costos operacionales directos			
B. Costos de apoyo directo (para más detalles véase el Anexo II)			
Total parcial de costos de apoyo directo			872 0
Total de costos directos			9 2
C. Costos de apoyo indirecto (7,1 por ciento del total de costos directos)			
Total parcial de costos de apoyo indirecto			659 3
COSTOS TOTALES PARA EL PMA			9 9

¹ Se trata de una cesta de alimentos teórica utilizada con fines de presupuestación y aprobación. Al igual que en todos los proyectos asistidos por el PMA, la combinación exacta y las cantidades efectivas de productos que se suministrarán al proyecto pueden variar con el tiempo en función de la disponibilidad de productos para el PMA y dentro del país receptor.



PRODUCTOS Y BENEFICIARIOS POR COMPONENTE			
Producto	Cantidad (toneladas)	Costo medio por tonelada (dólares)	Valor (dólares)
Componente 1: Socorro prolongado			
Harina de trigo (enriquecida con hierro)	2 145	203	435 435
Pescado enlatado	203	2 950	600 030
Legumbres secas (frijoles)	54	550	29 700
Aceite vegetal (enriquecido con vitamina A)	215	750	160 875
Azúcar	129	280	36 036
Total productos	2 746		1 262 001
Total beneficiarios	82 000		
Componente 2: Recuperación			
Harina de trigo (enriquecida con hierro)	13 200	203	2 679 600
Pescado enlatado	0	2 950	0
Legumbres secas (frijoles)	792	550	435 600
Aceite vegetal (enriquecido con vitamina A)	660	750	495 000
Azúcar	792	280	221 760
Total productos	15 444		3 831 960
Total beneficiarios	100 000		



ANEXO II

NECESIDADES DE APOYO DIRECTO (dólares)

Costos de personal

Internacional	242 200
Oficiales profesionales nacionales	49 894
Personal local y temporero	178 719
Total parcial	470 813

Servicios de apoyo técnico

Apreciación/evaluación del proyecto	12 500
Evaluación del proyecto (incluido el ACV)	36 500
Total parcial	49 000

Viajes y dietas

Internacionales	19 400
En el país	24 000
Total parcial	43 400

Gastos de oficina

Alquiler de instalaciones	66 600
Servicios públicos	23 832
Comunicaciones	25 920
Material de oficina	4 560
Reparación y mantenimiento del equipo	10 000
Total parcial	130 912

Vehículos

Mantenimiento	34 900
Combustible	9 800
Total parcial	44 700

Equipo

Equipo de comunicaciones	2 000
Vehículos	58 000
Equipo informático	11 250
Otro equipo	12 000
Total parcial	83 250

Artículos no alimentarios

Otros (aperos agrícolas y ropa de protección)	50 000
Total parcial	50 000

TOTAL DE LOS COSTOS DE APOYO DIRECTO	872 075
---	----------------

