

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 15-17 de mayo de 2002

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 3 del
programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2002/3/2
25 marzo 2002
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN PROLONGADA DE DESARROLLO Y RECUPERACIÓN — AZERBAIYÁN 6121.00

**Asistencia de socorro y recuperación
para grupos vulnerables**

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

Nota para la Junta Ejecutiva

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, Oficina de Seguimiento y Evaluación (OEDE): Sr. K. Tuinenburg tel.: 066513-2252

Oficial de Evaluación, OEDE: Sr. P. Mattei tel.: 066513-2981

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



Resumen

El PMA lleva atendiendo desde 1994 a las personas desplazadas en el interior (PDI) de Azerbaiyán, que padecen de inseguridad alimentaria, por medio de la operación de urgencia (OU) 5302.00, sustituida en julio de 1999 por la actual operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) 6121.00 de tres años. Los objetivos de la OPSR son proporcionar: i) socorro prolongado a 405.000 beneficiarios (390.000 PDI y 15.000 personas vulnerables); ii) prestar asistencia para el reasentamiento de 50.000 repatriados; y iii) ayudar a recuperar los medios de subsistencia en agricultura y agrosilvicultura y mejorar las infraestructuras sociales y económicas, mediante actividades de alimentos por trabajo (APT) y alimentos para la capacitación (APC) para 30.000 PDI. El costo para el PMA es ligeramente superior a 23 millones de dólares EE UU.

Las PDI que no han podido reasentarse en sus zonas de origen en Nagorno-Karabaj y en los distritos colindantes viven ahora en tiendas de campaña, vagones de tren, edificios inacabados, refugios subterráneos y otros tipos de estructuras inadecuadas. El PMA proporciona una ración que aporta el 50% de las necesidades diarias como complemento a otros alimentos, concretamente el pan subvencionado por el Gobierno de Azerbaiyán. La OPSR, con *World Vision* como principal asociado en la ejecución, ha mantenido el estado nutricional de las PDI.

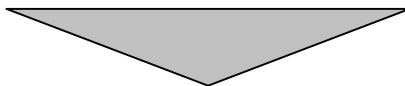
La oficina del PMA en el país se ha enfrentado a graves dificultades para llevar a cabo la reducción prevista a 70.000 beneficiarios del socorro prolongado en el tercer año de la OPSR, el reasentamiento de las PDI y las actividades agrícolas de APT previstas. El motivo es que no se ha dispuesto de tierras accesibles de calidad adecuada. El PMA ha apoyado, a pesar de ello, el asentamiento piloto de 2.000 PDI que han regresado a sus zonas de origen. El PMA y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) están apoyando un exitoso programa de reducción del trauma en niños de edad preescolar mediante actividades de APT y APC.

Con objeto de mejorar las deplorables condiciones de vida de las PDI, el PMA debe apoyar las actividades de APT y APC, como el mantenimiento y reparación de las instalaciones de suministro de agua, saneamiento y refugio, construcción de carreteras en los campamentos y asesoría en materia de nutrición y cuestiones psicosociales.

El PMA ha gestionado la OPSR de forma eficiente. La selección de beneficiarios basada en las necesidades se puede mejorar utilizando la metodología de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) para ayudar a identificar a los grupos con mayor inseguridad alimentaria y más vulnerables. Una misión de VAM de la Sede del PMA puede proporcionar asistencia a la oficina en el país en la selección de la nueva OPSR.



Proyecto de decisión



La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.2/2002/3/2), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.2/2002/INF/7) e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a dichas recomendaciones, teniendo en cuenta las opiniones formuladas durante el debate.



INTRODUCCIÓN

1. Una misión constituida por un consultor especialista en asistencia humanitaria, un miembro de la Oficina de Evaluación del PMA y un especialista nacional en la problemática de género visitó Azerbaiyán del 25 de octubre al 9 de noviembre de 2001. Su objetivo era evaluar la asistencia del PMA conforme a criterios de evaluación normalizados. La misión mantuvo conversaciones con el Comité de Estado de Azerbaiyán para los refugiados y personas desplazadas en el interior del país (SCRIDP), organismos asociados de las Naciones Unidas, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y *World Vision*. La misión realizó una visita de cinco días a los emplazamientos de ejecución del PMA y de *World Vision* en la que observó actividades de distribución, visitó almacenes y fue testigo de las condiciones de vida de los beneficiarios. Observó actividades de ejecución y entrevistó a beneficiarios, representantes de la administración local y personal sobre el terreno del PMA y de *World Vision*. En los dos últimos días, se mantuvo una reunión con la misión encargada de la formulación de la siguiente fase de la OPSR, en la que se contrastaron resultados y recomendaciones.

SINOPSIS DE LA OPSR

Antecedentes acerca de la evolución de la situación prolongada

2. En 1989, Azerbaiyán se vio envuelto en un conflicto militar con Armenia por el enclave de Nagorno-Karabaj, que se prolongó hasta la declaración del alto el fuego en 1994. El conflicto desplazó a unas 600.000 personas, a las que se sumaron otros 200.000 refugiados que entraron en Azerbaiyán procedentes de Armenia desde mediados de los ochenta. El Gobierno calcula que de los 8 millones de habitantes de Azerbaiyán, 800.000 son personas desplazadas. A pesar de las negociaciones en curso de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), no se ha logrado el retorno de las PDI a sus zonas de origen en Nagorno-Karabaj o en los siete distritos colindantes, porque gran parte de las infraestructuras fueron destruidas durante la guerra y el período posterior. Debido a los persistentes problemas económicos, el Gobierno de Azerbaiyán no ha podido mantener los generosos subsidios sociales. Las PDI disponen de escasas oportunidades de ganar dinero.

Inseguridad alimentaria y pobreza de los afectados

3. Numerosas PDI no disponían de ningún activo cuando llegaron; otras tuvieron que vender sus activos para sobrevivir. Aunque muchas de las PDI habían sido agricultores, no lograron tener acceso a tierras. Los que habían trabajado en la industria o el sector servicios no lograron encontrar empleos similares. En consecuencia, las PDI disponían de escasos ingresos para comprar comida u otros artículos domésticos necesarios, lo que contribuyó a su malnutrición y salud deficiente. En 1998, la tasa de malnutrición¹ en niños de 6 meses a 5 años de edad se había incrementado hasta el 30%; en los mayores de 60 años había aumentado hasta el 12%. En el período 1998–1999, Médicos del Mundo (MDM) Grecia descubrió una alta incidencia de bocio, una enfermedad ocasionada por falta de yodo en la dieta.

¹ Porcentaje de la población con peso para la estatura menor que -2Z o edema, o ambos.



Políticas y prioridades nacionales de socorro, recuperación y seguridad alimentaria

- Desde 1992, el Gobierno de Azerbaiyán ha concedido derechos adicionales a las PDI. Actualmente, proporciona subsidios a la producción de pan y a familias pobres con niños menores de 16 años, pensiones de guerra y pensiones de invalidez. El Gobierno de Azerbaiyán tiene previsto destinar 47.000 hectáreas de tierras agrícolas a PDI, para permitirles producir sus propios alimentos y alcanzar así una mayor seguridad alimentaria. El Gobierno está facilitando, en colaboración con organismos de las Naciones Unidas, el reasentamiento de PDI en Fizuli, Agdam y Terter. Para facilitar dicho reasentamiento, el PMA proporciona a las PDI repatriadas raciones completas durante tres meses o medias raciones durante seis meses.

Papel de la ayuda alimentaria y justificación de la asistencia del PMA

- El PMA lleva atendiendo a las PDI afectadas por la inseguridad alimentaria en Azerbaiyán desde 1993, inicialmente mediante la OU 5302.00 que proporcionó asistencia a 100.000 beneficiarios. El número de beneficiarios aumentó a lo largo de los años, hasta alcanzar los 215.000 en la OU 5302.04, a la que siguió, en julio de 1999, la OPSR 6121.00 de tres años de duración. El Gobierno de Azerbaiyán no es aún plenamente capaz de hacer frente a los problemas económicos y sociales actuales, la pobreza y la inseguridad alimentaria. El PMA proporciona, en consecuencia, raciones que cubren, aproximadamente, el 50% de las necesidades diarias, como complemento a otros alimentos que puedan poseer las PDI. Según una encuesta sobre la economía alimentaria realizada en 1998 por el PMA y WORLD VISION, la ración del PMA constituía el 24% de los ingresos de los hogares de PDI.

EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN Y DEL DISEÑO DE LA OPSR

Evaluación de la estrategia de recuperación

- La oficina del PMA en el país elaboró el documento de la OPSR y la estrategia de recuperación basándose en los siguientes documentos: *Directrices para la preparación de una OPSR* y *De la crisis a la recuperación*. Sin embargo, aunque la OPSR era en aquel momento un nuevo tipo de actividad, la oficina en el país recibió escasa asesoría especializada del despacho regional o de la sede del PMA. La oficina en el país elaboró el documento tras una misión conjunta del PMA y donantes, del 10 al 15 de enero de 1999, que recomendó actividades que debían realizarse. La estrategia recomendada se asemeja mucho a la OU 5302.04; por ejemplo, se continúa apoyando el programa para niños traumatizados por conflictos bélicos, huérfanos de Sumgait, niños afectados por la tuberculosis en Baku y víctimas de Chernobyl.
- Las modificaciones operacionales del programa reflejan el carácter fundamentalmente estático de la situación política y económica. No se ha solucionado el conflicto del Nagorno-Karabaj. A mediados de 2001, se elaboró el plan para contingencias del PMA, que no estaba disponible cuando se realizó el diseño de la OPSR. La oficina en el país revisa de forma continua dicho plan, como durante la misión, cuando aumentó el riesgo de desencadenamiento de hostilidades. Este plan se utilizará para modificar la ejecución y para el diseño de la nueva OPSR. El modelo teórico se puede utilizar para el diseño de las actividades de recuperación.



8. En la estrategia de recuperación se explica porqué se continua proporcionando medias raciones y se incluye una justificación de la ayuda alimentaria. No se identifican las zonas seleccionadas, aunque la cobertura geográfica, continuación de la cobertura anterior, está bien definida. Se explican las modalidades de asistencia. La evaluación de riesgos determina el aumento de la actividad militar como la principal amenaza y señala que la transición hacia actividades de recuperación depende de la estabilidad militar y económica. En la estrategia de retirada de la ayuda, el PMA destaca que el cese progresivo de las ayudas únicamente será posible si mejora la capacidad del Gobierno de Azerbaiyán para hacer frente a los problemas sociales con respecto a 1999, y plantea, en consecuencia, la necesidad de continuar las actividades de socorro.

Evaluación del diseño de la OPSR

9. En el documento de la OPSR se incluyen cuatro objetivos: i) contribuir a mejorar la seguridad alimentaria de las PDI y de los grupos vulnerables; ii) fomentar el reasentamiento voluntario de repatriados en sus lugares de origen; iii) fomentar la integración de las PDI en comunidades; y iv) incrementar las oportunidades para que los beneficiarios alcancen la autosuficiencia. El primer objetivo es el que recibe la mayor atención. Consume el 83% de los recursos alimentarios, mediante la distribución de alimentos de socorro destinados a mantener el estado nutricional de las PDI. La consecución de los otros tres objetivos representaría un avance significativo hacia la recuperación. En el documento de la OPSR se destinaron únicamente el 2,5% de los alimentos como ayuda para el reasentamiento. Aunque esta pequeña asignación pudiera sugerir una escasa resolución por parte del PMA, en realidad demuestra una correcta percepción de las dificultades que plantea el reasentamiento. Asimismo, la asignación del 14% de los recursos alimentarios para las actividades de APT y APC puede también parecer excesivamente precavida, pero en 1999 ya era evidente la ausencia de suficientes tierras disponibles para la agricultura, por lo que este modesto objetivo era adecuado. En el documento se describen el seguimiento y la evaluación de las actividades, aunque muchos de los elementos no son indicativos de éxito sino numéricos y relativos a las entregas realizadas. El diseño de la OPSR se ajusta, en líneas generales, a las políticas establecidas en el documento *De la crisis a la recuperación* e incorpora actividades clasificadas como adecuadas para las fases temprana y tardía de la recuperación.
10. En el documento de la OPSR, la reducción prevista del número de beneficiarios de la alimentación suplementaria depende del éxito de las actividades de APT y APC. Por motivos ajenos al control del PMA, no fue posible realizar muchas de estas actividades. En consecuencia, la reducción del número de beneficiarios de la operación de socorro ha sido menor que la prevista. Se proponía reducir el número de PDI beneficiarias de la operación de socorro prolongado de 200.000, en el primer año, a 120.000, en el segundo año, y a 70.000, en el tercero. La cifra actual es de 143.000. La misión considera que estas reducciones de los números de beneficiarios y el reasentamiento generalizado eran optimistas cuando se propusieron y no se ajustan al contexto económico y político actual. La misión opina que el crecimiento previsto de las actividades de APT y APC era excesivamente ambicioso. El objetivo se hubiera podido lograr más fácilmente si se hubiera ejecutado el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que debía comenzar en 1999. El objetivo de dicho programa de “erradicar la inseguridad alimentaria en el conjunto del país y en cada hogar” hubiera sido ambicioso incluso en un entorno de desarrollo favorable.
 - La OPSR se diseñó en un plazo de tiempo ajustado, basándose en directrices útiles, pero sin visitas sobre el terreno de asesores especialistas.



- La estrategia de recuperación se basó en la esperanza de disponer de tierras agrícolas para las actividades de APT.
- Sin embargo, dicha disponibilidad fue escasa; no fue posible, en consecuencia, realizar la reducción prevista del número de beneficiarios a lo largo de los tres años.
- Aunque el Gobierno de Azerbaiyán había previsto poner 47.000 hectáreas de tierras a disposición de las PDI, fue difícil obtener parcelas en zonas donde no escaseaban las tierras de buena calidad y productivas para la población local.
- En algunos casos, las tierras concedidas eran de mala calidad o inaccesibles; algunas a 50 kilómetros de los hogares de los beneficiarios.
- Debido a la introducción del cobro por el agua de riego, que había sido gratuita hasta entonces, y a que las PDI no podían pagar los insumos diferentes de la mano de obra, fueron pocas las PDI que pudieron participar, incluso cuando había tierras disponibles.
- Otro desincentivo fue la exclusión de los participantes en las actividades de APT de la recepción de raciones adicionales.

Recomendación:

Para la preparación de la nueva OPSR, el PMA en Azerbaiyán debe identificar las circunstancias de aplicación de las actividades de socorro o de recuperación basándose en el *Plan para contingencias en el país* y en los diversos modelos teóricos, y debe modificar de forma continua las estrategias de socorro y recuperación de la OPSR, en función de los acontecimientos.

EJECUCIÓN DE LA OPSR

Evaluación y selección

11. Los beneficiarios se registran por familias, utilizando datos proporcionados por el Gobierno de Azerbaiyán, y el PMA y *World Vision* analizan los datos para evitar registros múltiples o inadecuados. Los datos se cotejan con los de organizaciones que realizan distribuciones en otras zonas. El PMA dispone ahora de una base de datos electrónica con información desglosada fidedigna de las familias beneficiarias. Los libros de familia, emitidos o actualizados en cada distribución, se guardan de forma segura. Los encargados de los registros conocen las características pormenorizadas de los hogares. En las distribuciones, se sellan los documentos de identidad de la ex Unión Soviética, o el Formulario 9 que sustituye a estos documentos, que presentan los beneficiarios. El documento de identidad se puede cotejar con los libros de familia.
12. El PMA utiliza actualmente criterios de asignación de derechos basados en las prácticas de la ex Unión Soviética y del Gobierno de Azerbaiyán, que comprenden fácilmente los beneficiarios. El PMA aplica extensas listas de criterios de exclusión del derecho a recibir ayudas. Se excluye de forma permanente a los prisioneros y a las personas que han faltado a dos distribuciones; ya que estas personas son conscientes de las consecuencias de sus actos. Las personas que puedan faltar a distribuciones por razones de edad o invalidez pueden encargar la recogida de los productos que les corresponden a otra persona registrada. Otras personas son excluidas porque son probablemente capaces de satisfacer sus necesidades mediante empleo remunerado. Un ejemplo de este colectivo de personas presuntamente empleables son los estudiantes universitarios y los repatriados tras cumplir el servicio militar. Desde 1999, el PMA ha interrumpido todos los nuevos registros de



beneficiarios con objeto de reducir el número de personas registradas, por lo que los niños recién nacidos no han sido admitidos en la lista de beneficiarios. Incluso aplicando criterios de exclusión de manera rigurosa, el PMA no ha sido capaz de lograr la reducción prevista, poco realista, a 70.000 beneficiarios en el tercer año de la OPSR. Actualmente, existen 143.000 beneficiarios. Numerosos beneficiarios se quejaron a la misión y al personal del PMA de que su exclusión no estaba justificada. El PMA estudia cada caso de manera cuidadosa y consistente, y mantiene informado al Gobierno de Azerbaiyán de sus principios y actuaciones. La misión considera que la selección sería más precisa y equitativa si se basara en la inclusión basada en el estado de necesidad, identificado mediante la aplicación de la metodología de VAM, lo que ayudaría a asegurar que se concede la máxima prioridad a las personas más vulnerables y sería más equitativo que la exclusión basada en la posible inadmisibilidad.

Logística y pérdidas

13. Los alimentos se importan por ferrocarril a través de Georgia directamente a almacenes en los puntos de entrega en el interior del país (PEIP). La misión observó en los almacenes pérdidas mínimas y una alta calidad de la gestión. Las pequeñas cantidades de raciones que temporalmente no se distribuyen se almacenan de forma segura en los puntos de distribución. La rotura de un oleoducto durante dos meses al comienzo de la ejecución obligó a reducir temporalmente las raciones de tres comidas al día a una al día, y a cerrar temporalmente el 80% de los centros de desarrollo infantil del UNICEF/PMA.

Seguridad

14. La seguridad no es actualmente un problema significativo, pero lo será si resurge el conflicto militar o si se dan las condiciones para un reasentamiento a gran escala. En las zonas en las que se está intentando el reasentamiento existen problemas de minas y artillería no detonada. No se han producido incidentes de seguridad graves en los emplazamientos o almacenes de distribución o que hayan afectado a los beneficiarios. La respuesta al terremoto del año 2000 demostró que existen problemas en las comunicaciones. Se están transfiriendo actualmente las radios Codan a nuevos vehículos, y el PMA utiliza habitualmente teléfonos móviles. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas recibieron capacitación en seguridad durante una semana en 2001.

Sistemas de seguimiento y evaluación

15. Los sistemas de seguimiento utilizados por el PMA y *World Vision* son eficaces. *World Vision* tiene 12 empleados de seguimiento sobre el terreno y el PMA tiene tres, incluido el jefe de las actividades de seguimiento sobre el terreno en la oficina en el país. El sistema de seguimiento y evaluación (SyE) se basa en el desarrollado para la OU. *World Vision* y la suboficina de Massali proporcionan informes diarios pormenorizados de las distribuciones. En los lugares de distribución, existe personal disponible para atender los problemas planteados por los beneficiarios. Cada dos meses, se realiza un seguimiento aleatorio posterior a la distribución que proporciona información detallada sobre las condiciones existentes en hogares individuales, proporciona a los beneficiarios la oportunidad de plantear sus problemas en confianza y permite la exclusión con rigor de los registros múltiples.
16. La misión estaba interesada en comprobar si se atendían las necesidades específicas de los niños, dada su vulnerabilidad y las consecuencias para el futuro de la sociedad. Alrededor del 35% de las PDI son menores de 15 años, muchas nacidas en situación de desplazamiento en el interior del país. Muchos de los niños que observó la misión tenían



una estatura pequeña para su edad, observación que concuerda con los resultados de las correspondientes encuestas sobre nutrición, que mostraron retraso del crecimiento y emaciación en la población infantil desplazada en el interior del país. La encuesta a base de indicadores múltiples (MICS) de 2000 determinó que el 20% de los niños presentaba retraso del crecimiento grave o moderado y el 8% emaciación. Alrededor del 9,5% presentó un bajo peso al nacer. Casi la mitad de los niños desplazados tenían anemia; una encuesta realizada en 1996 determinó que la cuarta parte había experimentado diarrea en las dos semanas anteriores. En 1996, una encuesta del PMA sobre nutrición de niños menores de 5 años determinó que el 3% presentaba malnutrición grave, el 7% malnutrición moderada y el 20% malnutrición leve.

17. Los programas de alimentación escolar podrían ayudar a solucionar algunos de los problemas de la malnutrición infantil y a frenar el descenso de la asistencia a la escuela, particularmente de las niñas. Los resultados de las encuestas sobre nutrición son preocupantes: se deberían realizar encuestas periódicas y normalizadas para asegurar que se mantiene el estado nutricional. La encuesta sobre la economía alimentaria del hogar realizada por el PMA en octubre de 2001 muestra un incremento del tamaño familiar medio, de forma que desde 1998 han aumentado la superpoblación y los riesgos para la salud.
18. Según encuestas sobre seguridad alimentaria realizadas por *World Vision* en 1998, con el apoyo de *Save the Children Fund* (SCF) y USAID, y por el PMA en 2001, existe una alta incidencia de situaciones de necesidad debidas a la pobreza y una grave inseguridad alimentaria en muchas zonas.

Gestión

19. Los sistemas de gestión de la OPSR son eficientes y son los mismos de la OU 5302.04. La oficina en el país, ubicada en la Casa de las Naciones Unidas, tiene una plantilla de ocho personas con dos expatriados, el representante y el oficial para situaciones de urgencia. Existen tres centros logísticos: Masalli (una suboficina del PMA con una plantilla de apoyo de 12 personas) y las oficinas del PMA en Imishli y Mingechiver (con 99 personas de apoyo). Las suboficinas permiten la gestión sobre el terreno de las actividades de ejecución. Entre el personal del PMA y *World Vision* existe un equilibrio en la proporción entre hombres y mujeres. El personal de la oficina en el país es suficiente para las necesidades actuales, pero si la situación evoluciona hacia el conflicto o el reasentamiento se necesitará personal adicional para actividades de VAM, logística y seguimiento.



Recomendaciones:

Se debe solicitar, para ayudar en la futura selección de beneficiarios, una misión de VAM que asesore sobre técnicas de selección basadas en las necesidades, con objeto de identificar a los grupos más vulnerables. Las comunidades de PDI deben continuar participando en la identificación de nuevos criterios de selección, con la cooperación del Gobierno de Azerbaiyán.

El PMA debe continuar cooperando con otros organismos de las Naciones Unidas, la sociedad civil, los asociados y el Gobierno de Azerbaiyán para garantizar la realización de encuestas sobre nutrición periódicas y sistemáticas.

Se debe estudiar la introducción de un programa de alimentación escolar.

RESULTADOS OBTENIDOS

20. El debate sobre la eficacia y sostenibilidad de las actividades de la OPSR se ha estructurado conforme a los objetivos programáticos incluidos en el documento de la OPSR.

Socorro prolongado

21. Actualmente, el Gobierno de Azerbaiyán considera que no es capaz de garantizar la provisión de alimentos de socorro para las PDI sin el apoyo del PMA, y que las raciones del PMA son esenciales para el mantenimiento del estado nutricional y del orden público. Cuando se interrumpió la cadena de suministro, a finales del 1999, se produjo un conato de sublevación. Las raciones del PMA que aportan el 50% de las necesidades alimentarias diarias básicas han contribuido de forma significativa a la alimentación de las PDI. A juzgar por el elevado número de hombres y mujeres sin empleo que se observan durante el día, pocos disponen de medios suficientes para comprar comida.
22. Se comprobó durante las distribuciones que más de la mitad de los beneficiarios eran mujeres, como habían informado los empleados de seguimiento.
23. El que los beneficiarios dependan actualmente de las medias raciones del PMA no implica que éstas representen un desincentivo para buscar trabajo u obtener una fuente alternativa de ingresos. La mayoría de las personas estaría muy dispuesta a trabajar, si se les ofreciera la oportunidad.

Repatriados y reasentamiento

24. En la fase inicial de la OPSR, como parte de un proyecto conjunto del Gobierno de Azerbaiyán, las Naciones Unidas y la Unión Europea, el PMA ofreció asistencia a unas 2.000 PDI que regresaban a Horadiz en los territorios liberados, proporcionándoles raciones completas durante tres meses o medias raciones durante seis meses. El éxito de este plan piloto estuvo limitado por la prevalencia de minas y artillería no detonada y porque no todos los repatriados eran campesinos y existían escasas oportunidades de empleo para personas que no se hubieran dedicado anteriormente a labores agrícolas. Otros factores fueron la destrucción de las infraestructuras, la resistencia al regreso de niñas a zonas en las que había muchos soldados y los problemas psicosociales asociados al regreso a un lugar de origen devastado. El documento de la OPSR contemplaba el regreso de 50.000 personas, pero esta cifra se basaba en la esperanza de alcanzar un acuerdo político sobre el problema del Nagorno-Karabaj que no llegó a materializarse. Aunque la práctica



totalidad de las PDI expresan un fuerte deseo de regresar, para un posible reasentamiento a gran escala se debe encontrar una solución al problema político fundamental.

Recomendación:

Si el PMA participa en el futuro en actividades de apoyo al reasentamiento, debe proporcionar tres meses de raciones completas y un apoyo a más largo plazo mediante actividades de APT para la reconstrucción y de APC para necesidades psicosociales y otras.

Recuperación (APT y APC)

25. Mediante las actividades de APT y APC, el PMA tenía previsto proporcionar asistencia a 5.000 PDI en el primer año, a 10.000 en el segundo año y a 15.000 en el tercer año, siendo el 65% de los participantes mujeres. Las áreas de actividad previstas eran la agricultura, agrosilvicultura, y la infraestructura social y económica. Aunque el Gobierno de Azerbaiyán tenía previsto liberar 47.000 hectáreas de tierras para las PDI, las tierras que se ofrecieron eran inaccesibles o de calidad deficiente. La introducción del cobro por el agua de riego y la falta de capital de las PDI, hizo que pocos pudieran participar. Otro desincentivo fue la exclusión de los participantes en programas de APT del derecho a recibir raciones adicionales. Cualquier persona que acepte el pago de APT o participe en planes de microcréditos es eliminada de la lista de beneficiarios a los tres meses. No es sorprendente que las PDI hayan preferido la relativa seguridad de las raciones de socorro. A pesar de los esfuerzos realizados por *World Vision*, pocos han utilizado la opción de los microcréditos. De los intentos de conseguir la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) en actividades agrícolas surgió un único participante potencial, cuyas expectativas no eran realistas.
26. Otros dos tipos de programas de APT se ejecutaron en colaboración con asociados. Durante la OPSR, se pusieron en marcha, en colaboración con el UNICEF, 36 centros escolares de desarrollo, cuyo objeto fue lograr y estimular el desarrollo de 2.000 niños nacidos y criados en condiciones de desplazamiento en el interior del país. Los ayudantes han recibido capacitación a través de programas de APC y se les paga a través de programas de APT. La misión juzgó de forma muy favorable la calidad del trabajo realizado y cree que es necesario continuar con la labor para que los traumas asociados a la condición de PDI no se reproduzcan en la siguiente generación. La segunda actividad apoyada por programas de APT fue la reconstrucción de cuatro escuelas, dos con la colaboración de la Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (*ADRA International*) y dos con *Relief International*.
27. El PMA también apoyó a *Relief International* proporcionando APC durante 15 días a 680 voluntarios que recibieron capacitación en salud comunitaria, asistencia médica básica y paz y tolerancia. El PMA y *World Vision* investigaron la posibilidad de apoyar la generación de ingresos por parte de PDI mediante un programa de microfinanciación. Sin embargo, el número de personas que participaron en esta iniciativa fue muy reducido.
28. La misión constató las deplorables condiciones de vida de las PDI. Muchos de los asentamientos se caracterizaban por un deficiente saneamiento, edificios con goteras, un deficiente aislamiento, suministro limitado de agua, drenaje deficiente, ausencia de instalaciones para la evacuación de residuos, infestaciones de insectos y alimañas, y ausencia de privacidad. Estas condiciones probablemente contribuyen a la alta incidencia de enfermedades físicas y mentales en la comunidad y a la deficiente salud reproductiva de las mujeres. Los programas de APT y APC podrían ayudar a mejorar esta situación.



Recomendaciones:

Se debe continuar la asociación con el UNICEF para el proyecto de preescolares y, si las circunstancias lo permiten, sus actividades se deben extender a otras áreas.

El PMA debe apoyar las actividades de APC y APT para mejorar las condiciones de vida de las PDI, por ejemplo, mediante actividades de APT para mantener y reparar los sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y refugios y para construir carreteras en el interior de los campamentos; y mediante actividades de APC para asesorar en cuestiones de nutrición y psicosociales.

El PMA debe intentar conseguir del Gobierno de Azerbaiyán artículos no alimentarios (ANA) para actividades de APT. Se deben evaluar la viabilidad y oportunidad de modificar los mecanismos de las actividades de APT (por ejemplo, en forma de planes generadores de empleo).

Asociación y coordinación

29. El PMA tiene tres tipos de asociaciones: i) con el Gobierno de Azerbaiyán; ii) con organismos de las Naciones Unidas; y iii) con ONG asociadas en la ejecución. El representante del PMA mantiene frecuentes contactos con el Gobierno de Azerbaiyán, particularmente con el SCRIDP. El PMA fue uno de los principales participantes en la conferencia nacional sobre desarrollo (*Directrices estratégicas para el desarrollo*), que produjo una mejora de las relaciones entre el Gobierno de Azerbaiyán, las Naciones Unidas y las ONG. La conferencia buscó soluciones para problemas relativos a presuntos comportamientos corruptos en Azerbaiyán. Desde 1999, la mayoría de los organismos de las Naciones Unidas han estado ubicados en la Casa de las Naciones Unidas, lo que facilita la coordinación interna entre dichos organismos. Como parte del Equipo de las Naciones Unidas en el País, el PMA ha desempeñado un papel clave en la elaboración de la evaluación común del país (CCA) de 2001, dirigiendo los aspectos relativos a seguridad alimentaria y presidiendo el Comité de Seguridad Alimentaria. El PMA dirigió la elaboración del Plan de las Naciones Unidas para contingencias en Azerbaiyán. Tras los terremotos y el corrimiento de tierras ocurridos en 1999 y 2000, el Equipo de las Naciones Unidas de actividades en caso de desastre (UNDMT), del que es miembro el PMA, ayudará a coordinar las respuestas ante futuras situaciones de urgencia.
30. *World Vision* que ha actuado en Azerbaiyán desde 1994, es el principal asociado en la ejecución; actuó como asociado clave del PMA en la OU 5302; y firmó en 1996 una Carta de acuerdo con el PMA. *World Vision* informa diariamente al PMA. Las relaciones de trabajo en Baku y sobre el terreno son buenas. Se trata de una organización de gran envergadura, con buena financiación y personal suficiente, capaz de realizar actividades especializadas de seguimiento y evaluación, y que se ha responsabilizado de casi 120.000 beneficiarios. Las ONG locales no son actualmente capaces de realizar este tipo de actividades. *ADRA International* y *Relief International* son también asociados en la ejecución. La Carta de acuerdo con *World Vision* especifica la obligación de rendir informes con datos desglosados por sexo y de cumplir los Compromisos del PMA relativos a la mujer.
31. La coordinación con el principal asociado en la ejecución no ha cambiado desde la OU 5302; la coordinación con el Gobierno de Azerbaiyán y los organismos de las Naciones Unidas ha mejorado.



Dotación de recursos

32. En octubre de 2001, la OPSR presentaba un déficit de recursos del 30%, aproximadamente 14.000 toneladas de alimentos. Las reservas en el interior del país ascendían a 6.712 toneladas. Con la actual tasa de consumo, y si se cubre el actual déficit de recursos, las reservas de alimentos son suficientes para prorrogar la operación durante al menos seis meses. Al comienzo de la OPSR, las asignaciones de alimentos que llegaron con retraso de los donantes se cubrieron en parte mediante existencias anteriores y en parte retrasando la entrega de existencias para OU. Debido a un déficit temporal de existencias, se produjo la suspensión de las distribuciones durante dos meses. El principal donante tiene una opinión favorable sobre la OPSR, porque se centra en actividades de recuperación.
33. La misión considera que la oficina en el país dispone del personal adecuado para las operaciones actuales, pero que se deberá ampliar el personal cuando concluya la actual situación pendiente de resolución. Los 400.000 dólares EE UU presupuestados para artículos agrícolas no alimentarios no se han utilizado. Las revisiones de los presupuestos se han limitado a donaciones adicionales de queso y conservas de pescado.

Recomendaciones:

El PMA debe explorar la posibilidad de utilizar los recursos asignados para artículos no alimentarios (400.000 dólares EE UU) para actividades de APT destinadas a mejorar las condiciones de vida de las PDI.

El PMA debe continuar fomentando y facilitando las visitas de los donantes a los emplazamientos de ejecución.

CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DEL PMA RELATIVOS A LA MUJER

34. Durante la OPSR, el PMA ha elaborado los siguientes documentos: *Examen de mitad de período de la ejecución* (1999), *Encuesta sobre cuestiones de género relativas a la seguridad alimentaria* (2001) y *Plan de acción sobre cuestiones de género para Azerbaiyán 2000-2001* (2000). Un especialista del PMA en cuestiones de género visitante consideró que este último documento es de muy alta calidad. Actualmente, en la oficina en el país hay dos coordinadores sobre temas de género. En lo que se refiere a los Compromisos relativos a la mujer, el PMA ha llevado a cabo las siguientes acciones:
- i) asegurar el equilibrio en la proporción entre hombres y mujeres en el personal del PMA y *World Vision*, en este último caso por medio de lo estipulado en la Carta de acuerdo; y
 - ii) asegurar el equilibrio en la proporción entre hombres y mujeres sobre el terreno. Este segundo punto significa que deben existir entre los beneficiarios mujeres que ocupen puestos de autoridad y que las mujeres beneficiarias deben tener acceso a personal del sexo femenino.
35. La misión acogió de forma muy favorable los datos de adultos y niños desglosados por sexo que permiten realizar el seguimiento de las actividades desde una perspectiva de género y se pueden utilizar para identificar los problemas relacionados con este tema. Los datos de las tarjetas de inscripción del PMA indican que el 49% de los hogares están encabezados por mujeres y que las mujeres recogen más de la mitad de las raciones. En la casi totalidad de los casos, son las mujeres quienes preparan los alimentos; únicamente en el 15% de los hogares son exclusivamente hombres quienes toman las decisiones relativas a la administración de los alimentos. En los centros de desarrollo preescolares apoyados por las actividades de APT y APC, todos los empleados son mujeres.



36. Actualmente, no se proporcionan alimentos adicionales para mujeres embarazadas y lactantes, aunque normalmente se considera que estos grupos necesitan alimentos adicionales.

Recomendaciones:

En el futuro apoyo alimentario a las PDI, se deben tener en cuenta las mayores necesidades nutricionales de las mujeres embarazadas y lactantes.

El PMA debe continuar proporcionando a las mujeres oportunidades equitativas de participación en las actividades de APT y APC.

Se debe mantener el seguimiento pormenorizado desglosado por sexo de todas las actividades.

PREOCUPACIÓN POR EL MEDIO AMBIENTE

37. Durante casi diez años, se han concentrado grandes grupos de PDI en zonas pequeñas, y sería previsible que su presencia o acciones ocasionaran una considerable degradación medioambiental. El informe titulado *Evaluación de los daños por sequía y necesidades de asistencia prioritarias* sugiere que la tala de madera por las PDI ha ocasionado una considerable degradación, pero la misión observó pocos signos de tala de árboles. Se suministra a las PDI, de forma gratuita y en función de su disponibilidad, electricidad, queroseno y gas, aunque se producen numerosos cortes del suministro eléctrico, particularmente en invierno. Las PDI utilizan estos combustibles en unos casos para cocinar y en otros para calentarse. La demanda de leña es, en consecuencia, reducida. La misión observó a algunas mujeres cocinando con leña, aunque era más frecuente la utilización de excrementos de animales. El uso de excrementos de animales como combustible puede ocasionar efectos perjudiciales en la salud de las mujeres, afectando a la vista y produciendo enfermedades de los pulmones y del corazón. El cocinado de las raciones proporcionadas por el PMA no genera una demanda excepcional de combustible. En general, ni las actividades de socorro ni las de recuperación producen efectos negativos significativos sobre el medio ambiente. El problema más significativo relacionado con la salud pública es, con diferencia, el de las condiciones de vida degradantes e insalubres de los refugiados.

Recomendación:

El PMA debe utilizar las actividades de APC y APT para mejorar las condiciones de vida de las PDI desde el punto de vista sanitario y medioambiental, con artículos no alimentarios del Gobierno de Azerbaiyán y con la participación de las PDI en la fijación de prioridades y la planificación.



SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE DOCUMENTO

ADRA	Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales
APC	Alimentos para la capacitación
APT	Alimentos por trabajo
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
PDI	Persona desplazada en el interior del país
SCRIDP	<i>State Committee for Refugees and Internally Displaced People (Azerbaijan)</i> - Comité de Estado para los refugiados y personas desplazadas en el interior del país (Azerbaiyán)
SyE	Seguimiento y evaluación
UNDMT	Equipo de las Naciones Unidas de actividades en caso de desastre
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

