

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 21-25 de octubre de 2002**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 6 del programa**

***Para examen***

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.3/2002/6/5**

27 agosto 2002

ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN PROLONGADA DE SOCORRO Y RECUPERACIÓN — IRÁN 6126.00**

**Asistencia alimentaria y apoyo para la  
repatriación de refugiados iraquíes y  
afganos en el Irán**

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 de la Oficina de Evaluación y Seguimiento (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

La operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) arriba indicada no se ha llevado a cabo de la forma en que fue concebida y, por consiguiente, se perdieron oportunidades para fortalecer aspectos importantes de las operaciones del Programa Mundial de Alimentos en el Irán. La oficina en el país no llevó a cabo la encuesta socioeconómica prevista, no siguió aplicando la estrategia de la OPSR de seleccionar y ajustar las raciones tanto dentro de los campamentos como entre los mismos, y no prestó asistencia a la totalidad de los refugiados vulnerables como estaba previsto. En vez de ello, la oficina en el país centró sus actividades en mejorar la rendición de cuentas sobre el uso de los productos y en instaurar procedimientos de selección para limitar nuevas adiciones al número de refugiados en los campamentos. La actividad anterior tuvo buenos resultados, pero en los procedimientos de selección se comenzó a excluir a muchos niños de las raciones, práctica contraria a la política del PMA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Los nuevos procedimientos también introdujeron una injusta distinción entre las personas que formaban parte de los refugiados ya instalados y los recién llegados, dejándose de lado los aspectos más generales de selección planteados por la misión conjunta ACNUR/PMA de evaluación de las necesidades alimentarias de 1998.

La ejecución de la OPSR por parte de la oficina en el país ha sido eficaz en los asuntos de logística, contratación y control de productos. La eficiencia en las operaciones y la rendición de cuentas mejoraron notablemente durante la OPSR, logro considerable y necesario. Sin embargo, aún queda por realizar el seguimiento de la seguridad alimentaria y el impacto, y, en general, la operación ha sido débil en cuanto a la programación, lo que se refleja en el enfoque específico para la ejecución y en la falta de decisión en cuanto a la asistencia a refugiados no acogidos en los campamentos.

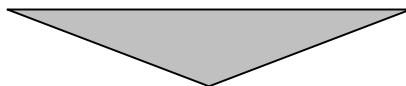
Por lo general, las relaciones entre el PMA y el ACNUR fueron insatisfactorias en el período evaluado. El PMA y el ACNUR no cuentan con un plan de acción conjunto para prestar asistencia a los refugiados en el Irán, como se prevé en el Memorando de Entendimiento general, y no hay un acuerdo tripartito entre el PMA, el ACNUR y el organismo gubernamental de contraparte, la Oficina de Extranjeros y Asuntos de los Inmigrantes (BAFIA).

La operación contó con un 78% de los recursos necesarios con respecto a las necesidades evaluadas para los campamentos hasta finales de 2001. Este déficit produjo una escasez periódica de productos, en particular en los primeros nueve meses de la OPSR, y una falta de suministros para los refugiados (a finales de 2001 ascendían a 62.200 personas). En equivalentes de calorías, los beneficiarios recibieron un promedio de 1.257 kilocalorías diarias por persona durante 18 meses, es decir 75% de las 1.680 kilocalorías previstas. Los refugiados afganos, que posiblemente sean los más vulnerables a la inseguridad alimentaria, no se beneficiaron tanto como los refugiados iraquíes, debido principalmente a mayores déficit en el suministro general. A falta de una vigilancia nutricional, resulta imposible determinar el impacto que ha tenido la insuficiencia de suministros. Si bien los niños afganos refugiados no han corrido la misma suerte que los niños iraníes, la misión de evaluación no vio signos evidentes de malnutrición.



El documento del proyecto de la OPSR no se basó en una estrategia de recuperación y no se hicieron esfuerzos por elaborar una estrategia al respecto durante la ejecución.

## Proyecto de decisión



La Junta Ejecutiva toma nota de las recomendaciones que figuran en este informe de evaluación (PMA/EB.3/2002/6/5), así como de las medidas adoptadas hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.3/2002/INF/15), e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a esas recomendaciones, teniendo en cuenta las consideraciones formuladas durante el debate.



## INTRODUCCIÓN A LA EVALUACIÓN

1. Los objetivos de la evaluación eran:
  - evaluar la eficiencia, pertinencia, eficacia, coherencia y sostenibilidad de la asistencia del PMA en virtud de la OPSR para mejorar la ejecución de la operación en curso y ayudar en la planificación de la fase siguiente;
  - evaluar la utilidad de la categoría de las OPSR, como fuente de recursos y como instrumento de programación; y
  - rendir cuentas a la Junta Ejecutiva.
2. El equipo de evaluación<sup>1</sup> visitó el Irán del 25 de enero al 19 de febrero de 2002. Estuvo 17 días en las provincias y visitó 7 de los 29 campamentos de refugiados asistidos por el PMA. Además, la misión conoció a un pequeño número de refugiados que no residían en los campamentos de las cuatro provincias visitadas. Se realizaron informes de fin de misión en Teherán (por separado) con la oficina en el país, representantes de los donantes y la BAFIA. Si bien al comienzo de la misión se realizó una sesión de información con el ACNUR en Teherán, el ACNUR no asistió a la sesión de información final, aunque había sido invitado.

## CONTEXTO DE LA ASISTENCIA PROLONGADA A LOS REFUGIADOS EN LOS CAMPAMENTOS

3. La República Islámica del Irán linda con el Iraq al oeste y con el Afganistán al este, países que han padecido importantes conflictos civiles y militares y que generaron grandes números de refugiados y personas desplazadas. El Irán ha mantenido un criterio en general liberal frente a los refugiados y ha acogido gran número de ellos por muchos años, más que cualquier otro país del mundo. El PMA mantiene actividades en el Irán desde hace 15 años y aporta ayuda alimentaria a refugiados afganos desde 1987, en virtud de una operación de urgencia (OU), nueve operaciones prolongadas de socorro (OPS) y ahora la OPSR 6126.00, y a los refugiados iraquíes, desde 1988, a través de tres OU, seis OPS y la OPSR 6126.00.
4. Existen aproximadamente 2,65 millones de refugiados en el Irán, de los cuales, 2,35 millones son afganos<sup>2</sup>. Sólo un 3% de ellos reside en campamentos (aproximadamente 78.000, de los cuales el 49% son árabes iraquíes, el 10%, kurdos iraquíes y el 41%, afganos). Hay diferencias entre dichas poblaciones. Los árabes iraquíes por lo general poseen mejores viviendas y mayor autonomía, seguidos de los kurdos iraquíes y los afganos. Las desigualdades en autosuficiencia parecen estar relacionadas con la proximidad de los campamentos a las oportunidades de empleo (incluidos trabajos ocasionales y estacionales) y con la asistencia especial que brindan a los árabes iraquíes distintas organizaciones gracias a afinidades políticas y religiosas.

<sup>1</sup> La misión estaba compuesta por un jefe de equipo (experto en emergencia y desarrollo), un nutricionista local y un Oficial de Evaluación (PMA/Roma). Se había contratado a un segundo consultor internacional, pero éste se retiró de la misión poco después de comenzada, debido a inesperados problemas de salud.

<sup>2</sup> Cifras tomadas del registro de 2001 realizado por la República Islámica del Irán.



5. La ración que se ha venido dando desde 1997 se basa en la premisa de que todas las familias de refugiados pueden ganar suficiente dinero para cubrir por lo menos el 20% de sus propias necesidades alimentarias. En aparente contradicción con esto, el documento del proyecto para la OPS 5950.00 anterior (1998–2000) estimó que sólo el 30% de los hombres adultos refugiados que viven en campamentos había encontrado empleo fuera de éstos. Sin embargo, el equipo de evaluación cree que aunque las oportunidades varían considerablemente de un campamento a otro, la proporción de refugiados hombres que encuentran trabajo (incluido el trabajo ocasional y estacional) es mucho mayor que el 30%. Tras el registro de refugiados tanto documentados como indocumentados, en el período de febrero a marzo de 2001, la Asamblea Consultiva Islámica del Irán (el parlamento) aprobó una nueva ley en abril de 2001 que entró en vigor el 23 de junio del mismo año. En el artículo 48 de la misma se exige que todos los ciudadanos extranjeros que no poseen permiso de trabajo (es decir, casi todos los refugiados) abandonen el país, a menos que se enfrenten con “amenazas a su integridad física” si regresan a su lugar de origen. El artículo 48 también está relacionado con una interpretación más estricta de las leyes laborales, y el Ministerio de Trabajo ha dado ciertos pasos para restringir el empleo en el sector de la construcción.
6. Los refugiados no asentados en los campamentos (97% del total) viven por lo general en las provincias fronterizas con su país de origen y en las principales zonas urbanas, y no reciben ayuda alimentaria. Por largo tiempo se ha sospechado, aunque nunca fue demostrado, que ciertos sectores de los refugiados vulnerables necesitan asistencia con la misma urgencia, si no mayor, que los refugiados que viven en los campamentos.
7. El Gobierno subraya con creciente interés la carga financiera que representan los refugiados en la economía del Irán y la necesidad de que haya una mayor asistencia internacional. Actualmente, está procurando colaborar con las Naciones Unidas en la repatriación de afganos, pero no parece probable que la población de los campamentos se incluya en las primeras fases de un programa de repatriación voluntaria.

## RESUMEN DE LA OPSR

8. La Junta Ejecutiva aprobó la OPSR 6126.00 en mayo de 1999. La OPSR iba a cubrir el período del 1° de julio de 1999 al 30 de junio de 2000, pero al ampliarse la operación precedente, la OPS 5950.00, la ejecución de la OPSR no comenzó hasta un año más tarde, el 1° de julio de 2000. Posteriormente, la OPSR se extendió dos veces, hasta el 30 de junio de 2002, y puede que ahora se prolongara hasta finales de 2002.
9. La OPSR 6126.00 es, en efecto, una extensión de la OPS 5950.00, y los dos documentos de proyecto cuentan con los mismos componentes y objetivos similares, salvo el punto b) a continuación, que supuestamente marcaría una diferencia. Objetivos de la OPSR:
  - a) atender a las necesidades alimentarias básicas para la supervivencia de los refugiados en los campamentos (cifra estimada de 84.000 beneficiarios);
  - b) suministrar alimentos a los refugiados fuera de los campamentos, atendiendo a criterios de vulnerabilidad (cifra estimada de 40.000 beneficiarios);
  - c) animar a las niñas, mediante la distribución de aceite como incentivo, a asistir a las escuelas de campamento establecidas por el Gobierno del Irán, contribuyendo al mismo tiempo al presupuesto familiar y a la alimentación del hogar (7.000 beneficiarias previstas); y



- d) apoyar la repatriación de refugiados con la asistencia del ACNUR mediante el suministro único de un lote de trigo de 50 kilogramos al emprender el regreso, como ración transitoria hasta que los repatriados encuentren sistemas de suministro más regulares en sus países de origen (12.000 beneficiarios previstos).
10. La ración básica diaria que se distribuye de manera uniforme en la OPSR consta de 280 gramos de harina de trigo<sup>3</sup>, 100 gramos de arroz, 20 gramos de aceite, 30 gramos de leguminosas y 15 gramos de azúcar. Se trata en total de 1.680 kilocalorías<sup>4</sup>, correspondientes al 80% de la ración completa de referencia de 2.100 kilocalorías para una temperatura ambiente de 20 °C y una actividad ligera.
11. Los criterios de vulnerabilidad para identificar los refugiados no acogidos en los campamentos pero a los que se brindaría asistencia debían elaborarse tras una encuesta socioeconómica de supuestos sectores de refugiados vulnerables. Al no llevarse a cabo dicha encuesta, no se prestó ayuda a esos refugiados.
12. Del 1° de octubre de 2001 al 30 de marzo de 2002 se brindó ayuda a los refugiados afganos en el Irán en virtud de la OU regional 10126.0, “Asistencia alimentaria de urgencia a los refugiados y las poblaciones vulnerables en el Afganistán”, y no a través de la OPSR 6126.00. Sin embargo, la creciente crisis en el Afganistán no afectó en gran medida a la OPSR, debido a que los afganos que pudieron ingresar al Irán no se enviaron a los campamentos asistidos por el PMA.

## EVALUACIÓN DE LA OPSR

### Estrategia y formulación

13. La misión conjunta de evaluación de las necesidades alimentarias de 1998 recomendó que el PMA adoptara un enfoque más selectivo en cuanto a la ayuda alimentaria para los refugiados en el Irán, que comprendiera una selección de beneficiarios tanto dentro de los campamentos como entre los mismos, y una selección que tuviera en cuenta las necesidades de los refugiados vulnerables que no estaban instalados en campamentos. Este enfoque, que se incorporó al documento de proyecto de la OPSR, resultó ser una estrategia adecuada dado que empezó a verse que: a) había considerables diferencias entre los niveles básicos de autosuficiencia entre los campamentos; y b) al centrarse solamente en los campamentos y dejar de lado el total de la población refugiada, se corría el riesgo de excluir a refugiados igualmente o más necesitados. No se puso en práctica ningún aspecto de la estrategia relacionado con estas dos cuestiones.
14. En virtud de la OPSR se continuaron dos elementos de recuperación duraderos: i) un plan de distribución de aceite como incentivo para las niñas de las escuelas en los campamentos de refugiados; y ii) apoyo a la repatriación de refugiados con asistencia del ACNUR. No obstante, no se volvió a estudiar la elaboración de una estrategia de recuperación ni en la etapa de formulación de la OPSR ni durante su ejecución. Cabe notar que las directrices de la OPSR no son muy claras acerca de la recuperación cuando afirman: “Cada programa de OPSR puede incluir uno o más de los tres componentes

<sup>3</sup> Originalmente había sido especificada como 350 gramos de harina de trigo.

<sup>4</sup> De conformidad con los documentos de proyecto de la OPS/OPSR, la ración diaria equivale a 1.900 kilocalorías, pero esto es incorrecto.



principales: socorro prolongado, ayuda prolongada a refugiados y recuperación”<sup>5</sup>. Esto no parece ser consecuente con el espíritu del documento de política “De la crisis a la recuperación” (aprobado por la Junta Ejecutiva en mayo de 1998), que establece el fundamento del enfoque de toda OPSR.

15. El documento de proyecto de la OPSR para el Irán no analiza las relaciones de género ni las necesidades especiales de las mujeres refugiadas, y su formulación no aborda metódicamente los Compromisos relativos a la mujer. Esta falta de orientación se ve agravada por la ausencia de un plan de acción sobre temas de género en el país.

### Recomendaciones

- ⇒ Habrá que revisar las directrices de las OPSR a fin de aclarar la ambigüedad con respecto a la estrategia y los componentes de recuperación. La misión opina que la recuperación ha de ser un componente común en toda OPSR, independientemente de si está relacionado con una operación prolongada de socorro o con una situación prolongada de refugiados.
- ⇒ La oficina en el país deberá elaborar una estrategia de recuperación en estrecha consulta con el ACNUR. La estrategia se centrará en consolidar la autosuficiencia e incluir actividades independientes, tales como cursos de alfabetización para la mujer, que han tenido muy buenos resultados en otro tipo de campamentos de refugiados, como por ejemplo los de refugiados bhutaneses en Nepal, y apoyo a los promotores de salud.
- ⇒ Habrá que hacer todo lo posible para emprender un análisis de las relaciones de género y las necesidades especiales de las mujeres en la población de refugiados y abordar mejor los Compromisos del PMA relativos a la mujer en el documento de proyecto de la próxima OPSR.

## Ejecución

### ⇒ *Cambios fundamentales con respecto al documento de la OPSR y las políticas del PMA/ACNUR*

16. La oficina en el país no siguió adelante con la estrategia de la OPSR de selección de beneficiarios y el ajuste de las raciones tanto dentro de los campamentos como entre los mismos. La oposición de la BAFIA a dichos ajustes fue sin duda uno de los factores decisivos. Además, no prestó asistencia a los refugiados vulnerables no asentados en los campamentos. En ambos casos, pensó que sería muy difícil lograr dichas tareas y cuestionó la eficacia de un estudio socioeconómico, tanto dentro como fuera de los campamentos.
17. En vez de ello, la oficina en el país acordó seguir prestando asistencia a los refugiados ya instalados en ese momento y aplazó la cuestión de ayudar a los refugiados fuera de los campamentos, centrándose en cambio en mejorar la rendición de cuentas sobre los productos empleados y estableciendo procedimientos de selección para limitar nuevas adiciones al número de refugiados en los campamentos. La rendición de cuentas sobre la utilización de los alimentos había sido deficiente, pero se mejoró en medida considerable. La oficina en el país logró hacerlo al tener acceso a los campamentos e instituir visitas trimestrales de rutina a los mismos, lo que fue un paso adelante comparado con la situación predominante. El esfuerzo por seguir limitando el número de refugiados tal vez pueda

<sup>5</sup> Directrices para las OPSR: capítulo I, párrafo 1.3, y capítulo IV, párrafo 4.3.1.





explicarse por las dificultades de financiación previstas. Sin embargo, ello hizo que el PMA prestara asistencia a un número de refugiados bastante menor que lo planificado.

18. Las recomendaciones de la misión conjunta de evaluación de las necesidades alimentarias representan el consenso entre el PMA y el ACNUR, y los cambios en la estrategia resultante deben acordarse mutuamente y documentarse, pero no lo fueron. Lo que es aún más importante, habida cuenta de que en los documentos sobre el diseño de la OPSR figuran las estrategias y los resultados conexos que han sido aprobados por la Junta Ejecutiva, es que los cambios de fondo a dichas estrategias y sus resultados sean aprobados en determinada instancia fuera de la oficina en el país, quizás en ciertos casos, por la Junta Ejecutiva. En esta OPSR, no se procuró autorización para ningún cambio, aunque también es cierto que el PMA no cuenta con procedimientos específicos para hacer esto. Esto plantea problemas no sólo concernientes a la autoridad sino también a la eventualidad concreta de que una oficina en el país adopte un estrategia diferente que no sea documentada ni examinada. En este caso, la planificación suele hacerse de forma poco sistemática. Además, hay prácticas inadecuadas que no son cuestionadas, como por ejemplo la de excluir a niños de las raciones, lo que es contrario a la política del PMA y el ACNUR.
19. En las Directrices en materia de evaluación de las necesidades de emergencia del PMA (de octubre de 1999) se estipula que la situación de alimentación y nutrición de los refugiados ha de examinarse sistemáticamente por lo menos cada 12 meses, lo que no se ha hecho en el Irán durante más de tres años. La primera misión conjunta de evaluación de las necesidades alimentarias desde 1998 comenzó en febrero de 2002, enseguida después de la presente evaluación. La misión conjunta de evaluación de 1998 recomendó que se realizara un estudio socioeconómico para determinar con mayor precisión la economía alimentaria familiar, el estado nutricional de los refugiados en los campamentos, y quiénes se consideraban más vulnerables fuera de los campamentos. Dicha recomendación se incluyó en el documento de proyecto de la OPSR. Sin embargo, ni el PMA ni el ACNUR actuaron en consecuencia, y por ello ninguno de los dos organismos consiguió nuevas informaciones al respecto que pudieran servir para determinar si se estaba proporcionando la cantidad correcta de alimentos a los refugiados que correspondía. Ambos organismos tampoco crearon mecanismos de seguimiento para indicar cuándo podrían hacerse ajustes a las raciones o cuándo se podría introducir un sistema de selección de beneficiarios.
20. La estrategia que introdujo la oficina en el país en 1999, por iniciativa propia, para limitar los compromisos del PMA, sólo implicaba agregar a las listas de beneficiarios las personas siguientes:
  - los nuevos niños que integraran las familias a partir del cumplimiento del segundo año de edad y, en ese caso, sólo si no eran el cuarto o el siguiente hijo de la familia; (esto tuvo como resultado la exclusión de alrededor de 3.880 niños refugiados a finales de 2001);
  - las nuevas familias e individuos refugiados que ingresaran a los campamentos ya asistidos por el PMA pertenecientes a los siguientes grupos: familias encabezadas por mujeres, viudas, niños no acompañados, discapacitados o ancianos sin ayuda (3.102 “nuevos” refugiados que ingresaron a los campamentos no cumplían dichos criterios); y
  - las familias e individuos refugiados en campamentos recién reconocidos por el PMA que reunieran los criterios sociofisiológicos arriba indicados (este punto llevó a excluir a 5.952 refugiados, es decir el 80% de los refugiados en el campamento de refugiados agregado, Torbat-e-Jam).



21. Los procedimientos de selección no solo introdujeron la práctica de excluir a niños, contraria a los criterios del PMA y el ACNUR, sino que también introdujeron una injusta distinción entre la población que formaba parte de los refugiados ya asentados y los recién llegados, dejándose de lado los aspectos más generales de selección de beneficiarios planteados por la misión conjunta de evaluación de las necesidades alimentarias de 1998.
22. Ni el PMA ni el ACNUR comprobaron si los refugiados excluidos necesitaban ayuda alimentaria, ni pensaron en prestar asistencia a hogares que no tenían posibilidades de conseguir trabajo o estaban desamparados (según solicitado por la BAFIA y a veces por el ACNUR). La oficina en el país debería haber reconocido que era muy limitado confiar solamente en criterios sociofisiológicos para seleccionar a los refugiados que recibirían una ración general básica. Un enfoque de este tipo puede excluir fácilmente a refugiados vulnerables a la inseguridad alimentaria. La oficina en el país debe cambiar ahora su planteamiento general de selección, abandonar este enfoque restrictivo de limitar el ingreso de nuevos refugiados, y abordar el asunto de cómo adaptar la asistencia a las necesidades reales.

### ⇒ *Gestión y logística*

23. Durante la ampliación de la OPS 5650.00 el PMA mejoró su eficiencia operacional mediante la contratación de empresas privadas del país para transportar todos los productos a los campamentos, con excepción de la harina de maíz. Así se mejoró la entrega y los planes comerciales (manipulación, almacenamiento y transporte de arroz, leguminosas, aceite y azúcar) fueron eficaces durante la ejecución de la OPSR 6126.00. Las pérdidas fueron pocas y se recuperaron algunas pérdidas ocasionales de poca entidad registradas durante el transporte. Sin embargo, hubo un problema con el acuerdo estipulado para la entrega de harina de trigo a los campamentos con la Organización estatal de cereales, que no fue contratada comercialmente. Las oficinas de la BAFIA en las provincias han resuelto parcialmente el problema de los retrasos a las entregas ocasionados por la larga espera de la aprobación oficial (de la Organización estatal de cereales tanto central como provincial) solicitando préstamos a cargo de los compromisos del PMA. Esto, no obstante, ha causado dificultades en las oficinas de la BAFIA y no siempre se consigue subsanar las deficiencias.
24. Aunque la ejecución de la OPSR por parte de la oficina en el país ha sido buena desde el punto de vista operativo en lo que respecta a logística, contratos y control de productos, la programación ha sido deficiente. No se siguieron importantes aspectos del documento de la OPSR, y en el enfoque para prestar asistencia a los refugiados no acogidos en los campamentos aparecieron indecisiones. Algunos funcionarios nacionales se sintieron inhibidos a la hora de expresar sus opiniones y contribuir al proceso de toma de decisiones, factor que limitó la productividad. Cabe notar, además, que si bien mejorar la rendición de cuentas de las operaciones del PMA en el Irán era vital y se destacó como un gran logro, se consideró que el anterior Director en el País era demasiado agresivo en sus reuniones y correspondencia con la BAFIA y el ACNUR, así como en su gestión con el personal.
25. Los puntos negativos de la programación destacan la necesidad de contar con un oficial de programación internacional. Con esto no se pretende sugerir que los miembros de la oficina en el país hayan desempeñado sus funciones por debajo del nivel esperado. Por el contrario, la misión tuvo una muy buena impresión del nivel del personal; y hay que tener



en cuenta que la oficina en el país no tuvo director durante siete meses de la ejecución de la OPSR<sup>6</sup>.

### ⇒ **Seguimiento de la utilización de productos, la seguridad alimentaria y el impacto del programa**

26. La misión conjunta de evaluación de las necesidades alimentarias de 1998 observó que los informes sobre la utilización de los productos representaban un ejercicio “teórico”. La oficina en el país revirtió esta situación, al obtener acceso real a los campamentos y establecer visitas (trimestrales) de rutina a los campamentos. Esto refleja los considerables esfuerzos que realizó la oficina en el país en 1999 y 2000.
27. No se estableció un seguimiento de la seguridad alimentaria o del impacto del programa y, por lo tanto, no ha habido información sobre la cual basar los ajustes a las raciones o el proceso de selección de beneficiarios. Es posible que la misión conjunta de evaluación de las necesidades alimentarias de 2002 aporte alguna información a este respecto. No obstante, la oficina en el país no debería confiar exclusivamente en las misiones conjuntas de evaluación de las necesidades alimentarias, poco frecuentes, y debería realizar un seguimiento de la seguridad alimentaria y del impacto del programa, o quizás, como alternativa, promover la introducción de ejercicios de verificación rápida periódicos, por parte del ACNUR/PMA/BAFIA, que se centraran en probar los supuestos que sustentan las raciones y el proceso de selección (“minimisiones conjuntas de evaluación de las necesidades alimentarias”).
28. Según el Memorando de Entendimiento general, el ACNUR ha de organizar encuestas regulares sobre nutrición, realizar una vigilancia efectiva sobre nutrición y establecer un sistema efectivo de seguimiento y rendición de informes, prestando especial atención a la información cualitativa sobre el estado socioeconómico de los refugiados. Dichas tareas no se llevan a cabo en el Irán.

#### **Recomendaciones**

- ⇒ El PMA deberá tener en cuenta la posibilidad de introducir cambios y la necesidad de revisar las estrategias de la OPSR y productos esperados, mediante: a) la elaboración de mecanismos para revisar y aprobar cambios recomendados por la oficina en el país; y b) la revisión, por lo menos una vez al año de los procedimientos que se aplicarán. Dichos procedimientos deberán asegurar que las estrategias de socorro y recuperación prolongadas y productos previstos sean pertinentes y adecuadas, y que reflejen la experiencia adquirida durante la ejecución de las operaciones, y los cambios realizados “sobre el terreno”. En ambos casos, los cambios deberán estar debidamente documentados para orientar la ejecución.
- ⇒ Los criterios sociofisiológicos son indicadores sustitutos útiles de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Sin embargo, en el futuro, no habrá que confiar en ellos para la selección de los refugiados y su inclusión en las listas de los beneficiarios de raciones generales.
- ⇒ La oficina en el país deberá dejar de distinguir entre el número de refugiados “ya asentados”, “recién llegados” y “nuevos campamentos”, y deberá evaluar las necesidades de todos los refugiados instalados en los campamentos reconocidos por el

<sup>6</sup> El anterior Director en el País dejó su puesto a finales de 2000. Se envió un reemplazo temporal en funciones durante casi dos meses, de julio a comienzos de septiembre de 2001. El actual Director en el País llegó el 19 de septiembre de 2001.



ACNUR con el mismo criterio. Hasta que se realicen dichas evaluaciones, habrá que proporcionar la ración uniforme a todos los refugiados anteriormente excluidos por la oficina en el país.

- ⇒ Habrá que terminar la práctica de excluir a los niños menores de 2 años y limitar a tres el número de niños por familia a los que se brinda asistencia, y se tendrá que añadir a la lista de beneficiarios a los que fueron excluidos anteriormente.
- ⇒ La oficina en el país deberá elaborar una estrategia para ajustar con mayor tino las raciones a las necesidades alimentarias reales y aprovechar mejor los escasos recursos. El enfoque preferido de la misión de evaluación consiste en crear una ración general revisada, que se ajustará para atender a los diferentes hábitos alimentarios de los distintos grupos de refugiados (afganos, árabes iraquíes y kurdos), y que será complementada con una asistencia alimentaria adicional a la minoría que según la evaluación no puede subsistir (o corre peligro de no poder subsistir) con la ración general.
- ⇒ La oficina en el país deberá complementar la información aportada por la misión conjunta de evaluación de las necesidades alimentarias, ya sea mediante el seguimiento de la seguridad alimentaria y el impacto o la promoción de ejercicios de verificación rápida periódicos, realizados por el ACNUR/PMA/BAFIA, centrados en probar los supuestos que sustentan las raciones y el proceso de selección (“minimisiones conjuntas de evaluación de las necesidades alimentarias”).
- ⇒ La oficina en el país deberá determinar con el ACNUR si es necesario llevar a cabo una encuesta sobre nutrición en los campamentos de refugiados y las zonas donde se concentran los refugiados vulnerables no asentados en campamentos. La oficina en el país además, deberá proponer al ACNUR que se preste apoyo a los centros de salud de los campamentos para garantizar la idoneidad y calidad de los datos que se recogen regularmente.
- ⇒ Si la Organización estatal de cereales no ofrece garantías seguras en cuanto al suministro de trigo, la oficina en el país deberá presentar una licitación para optar por una alternativa comercial, lo que exigirá una revisión del presupuesto de modo que éste incluya el transporte interno, el almacenamiento y la manipulación (TIAM). La oficina en el país deberá mantener la opción de poder pedir prestado trigo del Gobierno, en el caso de retrasos en los envíos.

## Resultados obtenidos

### ⇒ *Satisfacción de las necesidades alimentarias básicas de los refugiados en los campamentos*

29. A finales de 2001, el PMA prestaba asistencia a 62.200 refugiados (59% iraquíes y 41% afganos) de un total de 78.000 personas asentadas en los campamentos. El número previsto de beneficiarios fue de 84.000 refugiados acogidos en los campamentos.
30. Desde mediados de 2000 hasta finales de 2001, el PMA entregó a los campamentos de refugiados un promedio de 78,8% de las necesidades de productos evaluadas, es decir, 11.798 de 14.981 toneladas. Hubo variaciones considerables en los productos (véase el cuadro siguiente) y los campamentos. En el segundo período de nueve meses de la ejecución, el rendimiento global mejoró pasando del 68,4% al 89,1%.



**RENDIMIENTO EN LA ENTREGA DE PRODUCTOS A LOS CAMPAMENTOS,  
DE MEDIADOS DE 2000 A FINALES DE 2001  
(expresado como porcentaje de volumen en toneladas entregado  
con relación a las necesidades)**

| Producto        | Porcentaje  |
|-----------------|-------------|
| Harina de trigo | 92,1        |
| Arroz           | 45,0        |
| Aceite          | 92,0        |
| Leguminosas     | 60,9        |
| Azúcar          | 72,0        |
| <b>Total</b>    | <b>78,8</b> |

31. Los productos entregados equivalen a un promedio de 1.334 kilocalorías por refugiado beneficiario por día, es decir un 79,4% de la ración prevista de 1.680 kilocalorías. El promedio de kilocalorías consumidas es un poco menor que esa cantidad, ya que los refugiados afganos reciben pan de las panaderías del campamento —en vez de la harina de trigo que reciben los iraquíes—, que sistemáticamente parece pesar menos de lo debido. Esto reduce el promedio (sumando iraquíes y afganos) a 1.257 kilocalorías diarias por persona, correspondientes al 75% de la planificación prevista. Los refugiados afganos, que posiblemente sean los más vulnerables a la inseguridad alimentaria, no se beneficiaron tanto como los iraquíes, debido principalmente a mayores déficit en el suministro general, y recibieron un equivalente medio de sólo 1.108 kilocalorías por persona por día, correspondientes al 66% de la ración prevista. De este modo, los refugiados afganos en los campamentos deben cubrir el 47% de sus necesidades alimentarias con sus propios recursos para llegar al promedio de 2.100 kilocalorías.
32. A falta de una vigilancia nutricional adecuada, resulta imposible determinar el impacto que ha tenido la insuficiencia de suministros en los refugiados. La información sobre la relación entre el peso y la edad recolectada en los centros de salud de los campamentos indica que los niños refugiados no han corrido la misma suerte que los niños iraníes de la población de acogida, pero la misión de evaluación no detectó signos evidentes de malnutrición y en ningún momento se sugirió que existiera tal malnutrición. No hay datos de encuestas sobre el peso para la estatura que confirmara las conclusiones a las que se llegó a este respecto.
33. Aunque estaba previsto que el PMA prestara asistencia a todos los refugiados en los campamentos reconocidos por el ACNUR, en la actualidad sólo se ayuda a aproximadamente 62.200 de los 78.000 refugiados asentados en esos campamentos, es decir, el 80%. No se sabe el impacto que esto ha tenido en el 20% excluido, pero puede suponerse que fue negativo dado que los criterios de exclusión eran, en gran medida, poco apropiados.

⇒ **Satisfacción de las necesidades alimentarias básicas de los refugiados no asentados en los campamentos**

34. No se proporcionó asistencia a los refugiados que no estaban acogidos en los campamentos, con excepción de las 5.000 raciones aportadas a la BAFIA todos los meses para distribuir las a su criterio. Desde el comienzo, la oficina en el país era reacia a seguir adelante con un componente que incluyera ayuda alimentaria a personas que estuvieran



fuera de los campamentos —pese a que este tipo de ayuda estaba incluida en el documento de proyecto—, en particular porque los compromisos del PMA pasaban así a un ámbito nuevo y problemático. Sin embargo, ocasionalmente se han celebrado conversaciones con la BAFIA relativas a la identificación de refugiados vulnerables y de posibles asociados en la ejecución; la oficina en el país ahora está dispuesta a ayudar a los refugiados vulnerables que figuran en las listas de la BAFIA. Sin embargo, resulta problemático confiar en estas listas y, a menos que la oficina en el país no pueda corroborar las necesidades de emergencia de los refugiados presentados por la BAFIA, la asistencia deberá limitarse a las actividades que tengan un elemento de “recuperación” y algún vínculo con la repatriación que esté centrado en los afganos en zonas con elevada vulnerabilidad.

35. Si bien los oficiales de la BAFIA en las provincias tenían dudas acerca de la oportunidad de brindar apoyo a los refugiados no acogidos en los campamentos, ciertos oficiales superiores de dicha organización solicitaron al PMA que prestara asistencia a las personas en dicha situación, especificando que el número máximo fuera de 200.000 refugiados y no de 40.000, según previsto en la OPSR.

### ⇒ **Otras actividades**

36. El PMA comenzó en 1997 a distribuir una ración de aceite como incentivo para que las niñas asistieran a la escuela primaria en los campamentos de refugiados, actividad que ha continuado en virtud de la OPSR. A lo largo de los años, se han logrado al respecto avances constantes y con toda la razón ésta se considera una actividad provechosa, pese a que no se ha logrado en su totalidad el objetivo, ya reducido, de la OPSR de matricular a 7.000 niñas (5.841 en el tercer trimestre de 2001, lo que equivale al 83% del objetivo). Además, ha habido problemas en la entrega del aceite a los campamentos para distribuir a las familias. En promedio, a lo largo de 18 meses sólo se ha cubierto un 71% de las necesidades.
37. Desde hace varios años el PMA viene prestando ayuda a los iraquíes que vuelven a su país, actividad que continúa. La cifra prevista para la OPSR fue de 12.000 personas, pero a finales de 2001 sólo habían recibido asistencia 1.500 refugiados iraquíes (40 kilogramos de harina de trigo cada uno). En el caso de los kurdos iraquíes, esta cifra baja se debe a que el ACNUR puso término a su programa de repatriación voluntaria cuando el Gobierno de Iraq insistió que los refugiados se repatriaran a un punto fronterizo situado en un territorio controlado por el Gobierno. En el caso de los árabes iraquíes, el principal factor por el cual no se les prestó asistencia a un gran número de ellos parece ser simplemente que el ACNUR no le pidió al PMA que brindara ayuda durante la organización de las operaciones de repatriación.
38. La BAFIA sigue mostrándose reacia a emprender actividades de alimentos por trabajo y sólo las aceptará para complementar las raciones mensuales de subsistencia.

### **Recomendaciones**

- ⇒ La oficina en el país deberá asegurarse de que los refugiados afganos reciban los 364 gramos de pan, por persona y por día, de las panaderías del campamento que les corresponden. Habrá que evaluar por separado si los refugiados deben recibir pan o harina de trigo.
- ⇒ Habrá que brindar asistencia a los refugiados no instalados en los campamentos, si se puede demostrar convincentemente que necesitan una distribución general. De otro modo, la asistencia deberá limitarse a las actividades que tengan un elemento de “recuperación” o algún vínculo con la repatriación que esté centrado en los afganos en



zonas con elevada vulnerabilidad. La oficina en el país deberá estudiar la posibilidad de emplear un análisis y cartografía de la vulnerabilidad para identificar en qué lugar habría que realizar dichas actividades.

- ⇒ La oficina en el país deberá averiguar el modo en que se han utilizado hasta el momento las 5.000 raciones que aporta a la BAFIA para que ésta la distribuya a su criterio, y deberá suspender esta ayuda si la selección de beneficiarios no es satisfactoria y no es posible llevar a cabo un seguimiento adecuado.
- ⇒ La oficina en el país deberá revisar el incentivo de la distribución de aceite para promover la asistencia de las niñas a las escuelas de los campamentos con respecto a la orientación de la programación futura.
- ⇒ El PMA y el ACNUR deberán evaluar la necesidad de seguir proporcionando alimentos en el Irán a los refugiados iraquíes que vuelven a su país.

### Asociación y coordinación

39. En Irán, los más importantes lazos de asociación del PMA son con la BAFIA y el ACNUR. LA BAFIA es muy capaz y en general ha contribuido de forma positiva a la ejecución de la OPSR. Pese a ciertas desavenencias a lo largo de los años, la relación es cordial y seria. Al PMA se lo respeta por la continuidad de su asistencia. A veces, las relaciones del PMA con el ACNUR han sido tensas y, por ello, la colaboración ha sido poco sólida. Actualmente, la oficina en el país está tratando de rectificar esta situación.
40. En determinadas ocasiones en el período 1999–2000, el ACNUR solicitó al PMA que proporcionara asistencia alimentaria a los refugiados, pero el PMA no lo hizo porque los refugiados no reunían los criterios sociofisiológicos del Programa o porque consideró que no sería adecuado brindar asistencia al campamento en cuestión. Dichos problemas aún no han sido resueltos sobre el terreno, y, por consiguiente, habrían tenido que abordarse en las sedes respectivas de Roma y Ginebra.
41. El PMA y el ACNUR no cuentan con un Plan de acción conjunta para brindar asistencia a los refugiados en el Irán, como se prevé en el Memorando de Entendimiento general, y no hay ningún acuerdo tripartito entre el PMA, el ACNUR y la BAFIA.

### Recomendaciones

- ⇒ El PMA y el ACNUR deberán concertar un plan de acción conjunto de asistencia a los refugiados en el Irán, que incluya una estrategia claramente descrita para los refugiados tanto instalados como no acogidos en los campamentos, vinculada con la operación de repatriación anticipada, y una estrategia de retirada progresiva de la asistencia en los campamentos.
- ⇒ La oficina en el país deberá estudiar la posibilidad de promover un acuerdo tripartito entre el PMA, el ACNUR y la BAFIA.

### Asuntos de movilización de recursos

42. La operación contó solamente con un 78% de los recursos necesarios con respecto a las necesidades evaluadas para los campamentos hasta finales de 2001. Por ello, hubo periódicamente escasez de productos y falta de suministros para los refugiados, en particular en los primeros nueve meses de la OPSR. Se han registrado algunos retrasos en el envío de trigo, pero en general el PMA ha resuelto el problema pidiéndolo prestado a la Organización estatal de cereales. Aunque la movilización de recursos ha mejorado en los



últimos tiempos, sigue basándose en los números actuales, que excluyen al 20% de los refugiados y no prevén la prestación de asistencia a los refugiados que no viven en los campamentos.

43. Habría que haber contratado a un oficial de programación internacional y a un segundo oficial nacional de seguimiento. El presupuesto previsto para la encuesta socioeconómica fue insuficiente y no habría permitido llevar a cabo dicha actividad debidamente.

### **Recomendaciones**

- ⇒ Habrá que fortalecer la oficina en el país mediante la contratación de un oficial de programación internacional y de un segundo oficial nacional de seguimiento.
- ⇒ Habrá que destinar recursos adicionales para la asistencia a los refugiados no asentados en los campamentos.
- ⇒ Habrá que elaborar un presupuesto razonable para llevar a cabo nuevas evaluaciones de las necesidades de alimentos.

### **Cumplimiento de los Compromisos del PMA relativos a la mujer**

44. La BAFIA desglosa las estadísticas sobre población y distribución de los campamentos de refugiados, recolectadas en las visitas de seguimiento trimestrales, y aporta dicha información al PMA. Los datos de la BAFIA muestran que el 47,9% de los beneficiarios de la ración general son mujeres. Sin embargo, los datos no se recogen o se utilizan para analizar la situación o intereses de las mujeres refugiadas.
45. El problema fundamental es que la oficina en el país no cuenta con una estrategia para identificar y abordar las necesidades estratégicas de las mujeres refugiadas ni para mejorar su condición social. Resulta claro que el entorno del campamento y sus limitaciones aumentan las desventajas que las mujeres deben sobrellevar, que ya son numerosas. En la gran mayoría de los campamentos, las mujeres no pueden salir a trabajar, rara vez se alejan del campamento y son acosadas cuando lo hacen. Las mujeres no participan en la gestión del campamento y realizan pocas actividades.
46. Los hombres están inscritos como jefes de familia, aunque hombres, mujeres y adolescentes forman fila indistintamente para recibir la ración familiar. No se ha estudiado quién tiene derecho a recibir la ayuda familiar. Sin embargo, se reconoce que el cumplimiento de los Compromisos relativos a la mujer plantea a la oficina en el país un problema de recursos humanos.





### Recomendaciones

- ⇒ La oficina en el país deberá formular una estrategia para mejorar la condición social de las mujeres refugiadas y satisfacer sus necesidades estratégicas. Además, deberá plantear esta cuestión con el ACNUR, proponiendo que los coordinadores sobre temas de género de los dos organismos elaboren una estrategia conjunta PMA/ACNUR sobre las cuestiones de género que atañen a los refugiados, para su consideración.
- ⇒ La oficina en el país deberá estudiar si es necesario efectuar cambios para hacer efectivos los Compromisos del PMA relativos a la mujer, así como si tiene que ampliarse el acceso de las mujeres a los alimentos y su control sobre los mismos en el ámbito de la familia, poniendo a cargo de éstas el sistema de distribución o entregándoles directamente las raciones.

### Impacto ambiental

47. Cuando ha habido grandes afluencias de refugiados a los campamentos, hubo ocasiones en que se han talado árboles frutales y de otro tipo para hacer leña, pero con la estabilización de los campamentos ha disminuido este problema. En lugar de leña, la mayoría de los refugiados instalados en campamentos utiliza queroseno o gas para cocinar o para calefacción.



---

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

|       |   |
|-------|---|
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| BAFIA | Oficina de Extranjeros y Asuntos de los Inmigrantes         |
| OPS   | Operación prolongada de socorro                             |
| OPSR  | Operación prolongada de socorro y recuperación              |
| OU    | Operación de urgencia                                       |
| TIAM  | Transporte interno, almacenamiento y manipulación           |

