

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 11-14 de febrero de 2002**

## INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 5 del programa

*Para examen*



Distribución: GENERAL

**WFP/EB.1/2002/5/3**

20 diciembre 2001

ORIGINAL: INGLÉS

## INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPSR ETIOPÍA 6180.00

**Ayuda alimentaria para los refugiados  
en Etiopía y para la repatriación de  
refugiados**

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 en funciones, Oficina de  
Evaluación (OEDE):

Sr. J. Lefevre

tel.: 066513-2358

Oficial de Evaluación, OEDE:

Sr. S. Green

tel.: 066513-2908

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) 6180.00 atiende a las necesidades de casi 250.000 beneficiarios en Etiopía; el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR) y la Administración para Asuntos de Refugiados y Repatriados (ARRA) son los principales asociados. En su mayor parte, los beneficiarios son refugiados somalíes y sudaneses, algunos de los cuales han estado en Etiopía por más de 20 años. Un porcentaje menor está constituido por repatriados etíopes. Cuando se realizó la visita de la misión no había perspectivas a corto plazo de repatriación de refugiados sudaneses, pero si los fondos y las condiciones lo permiten, se centrarán esfuerzos en repatriar a todos esos refugiados. En el marco de esta OPSR existen cinco actividades principales, a saber, la distribución general de alimentos a los refugiados, la alimentación especial, la asistencia a refugiados y repatriados, la recuperación de zonas que se han visto afectadas por la afluencia de refugiados y la alimentación escolar.

El PMA está logrando administrar las actividades de socorro —principal componente de la operación— con éxito, y ha incluido más enfoques de desarrollo; no obstante, la transición a actividades de recuperación ha distado mucho de ser rápida. Cuando se formulen futuras OPSR, el PMA podrá hacer participar más plenamente a otras secciones de la oficina en el país. La OPSR ha contado con una sólida financiación, aunque la comunidad de donantes de Addis Abeba no está bien informada sobre las actividades que se realizan. El PMA ha gestionado la operación de manera efectiva y eficiente, pero se requiere seguir prestando apoyo y hacer extensiva la capacitación para la ARRA en técnicas de seguimiento y evaluación, entre otras cosas. Concretamente, debe hacerse más hincapié en el seguimiento después de la distribución, en facilitar la evaluación del éxito de la operación y en la transición a actividades de recuperación. Se han obtenido logros significativos en relación con los primeros cuatro objetivos de la OPSR, pero el quinto aún no está claro y es necesario reformularlo.

## Proyecto de decisión

La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.1/2002/5/3), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.1/2002/INF/10) e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a esas recomendaciones, teniendo en cuenta las observaciones formuladas durante el debate.



## PANORAMA GENERAL DE LA OPSR 6180.00

1. La Junta Ejecutiva aprobó la OPSR 6180.00 en febrero de 2000. La operación debía llevarse a cabo de abril de 2000 a marzo de 2002 y atender a las necesidades de 248.595 beneficiarios, con un costo de 62.653.595 dólares para el PMA. Los beneficiarios son en su mayor parte refugiados, algunos de los cuales han estado en Etiopía —uno de los países más pobres del mundo— por más de 20 años. Aproximadamente 11.000 beneficiarios son repatriados de Etiopía. Se ha ubicado a los refugiados en 13 campamentos en tres zonas distintas. En abril de 2001 había 115.433 somalíes en ocho campamentos en la frontera oriental y 82.485 refugiados procedentes del sur del Sudán en cinco campamentos en la frontera occidental. En diciembre de 2000 se repatrió con éxito al último grupo de 4.500 refugiados kenianos desde Moyale, al sur de Etiopía.
2. Cada mes, alcanza a mil el número de refugiados sudaneses que llegan a la zona escapando de la inseguridad en el sur del Sudán. Desde 1997, se ha repatriado a 138.879 somalíes, principalmente al norte de Somalia. En 2001 se prevé repatriar a otros 60.000 somalíes; se espera que para fines de 2002 se haya repatriado a todos los somalíes, con excepción de aproximadamente 11.600 personas de la parte meridional y central de Somalia, que se encuentran actualmente en el campamento de Kebribeyah. El término “repatriado” en este caso se emplea para describir a las personas que regresan a Somalia y a aquellas, probablemente más numerosas, que se hallan dispersas en Etiopía. Gran parte de la población del Estado Nacional Somalí de Etiopía está constituida por somalíes, y prácticamente no se distingue de los refugiados de Somalia. En el anexo del presente informe se hace un resumen de las categorías de beneficiarios en el marco de la OPSR 6180.00.
3. La labor del PMA en los campamentos orientales se ha vuelto más difícil por la presencia de alrededor de 46.360 personas desplazadas en el interior del país (PDI) tanto dentro de los campamentos como a su alrededor. Muchas de las PDI llegaron a la zona de los campamentos a principios y mediados del año 2000 como consecuencia de la sequía, que amenazaba con causar una hambruna catastrófica. Si bien el PMA no suministra raciones a las PDI en el marco de la OPSR 6180.00, según sus pautas culturales, los somalíes pueden pedir comida a sus parientes. Así pues, las PDI desplazadas por la sequía y las personas dispersas en la zona pueden recibir raciones indirectamente del PMA, lo cual reduce la cantidad de alimentos disponibles para los beneficiarios seleccionados.
4. Durante el año 2000, debido a la situación de urgencia provocada por la sequía y la consiguiente necesidad de importar y distribuir 600.000 toneladas de alimentos por encima de las necesidades previstas, la operación de Etiopía se convirtió por amplio margen en la de mayor envergadura del PMA, ya que representó el 16% de los gastos operacionales del PMA. La intervención en la situación de emergencia provocada por la sequía limitó la participación de algunas dependencias de la oficina en el país en la OPSR.

## FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA OPSR

5. En el diseño y ejecución de la OPSR 6180.00 se han incluido elementos importantes de una estrategia de recuperación, fundamentalmente mediante las misiones conjuntas de evaluación de las necesidades alimentarias y la planificación regular para contingencias que realiza la oficina en el país y que abarca un período de seis meses. Es de encomiar que



la oficina en el país procure utilizar planes experimentales para introducir más enfoques de desarrollo al prestar asistencia a los refugiados. La cesión temporal de un oficial internacional de la dependencia de desarrollo de la oficina en el país a la dependencia de refugiados es otro adelanto positivo. La oficina en el país ha tomado iniciativas decididas tendientes a incorporar elementos de una estrategia regional en la OPSR mediante vínculos con el PMA en Somalia.

6. El PMA y la OACNUR realizaron misiones conjuntas de evaluación de las necesidades alimentarias sobre el terreno en noviembre de 1997 y en abril/mayo de 1999. Ambas misiones coincidieron en cuanto al número de beneficiarios, las modalidades de asistencia, la composición de la canasta de alimentos, el tamaño de la ración y la duración de la asistencia, pero debe tenerse presente que la finalidad primordial de estas misiones es evaluar las necesidades operacionales y no la planificación estratégica. En abril/mayo de 1999, la misión se refirió someramente a “soluciones duraderas”, “mecanismos de supervivencia” y “potencial de autosuficiencia”, todo lo cual es de interés para las actividades de la OPSR. Estas misiones pueden comprobar los supuestos básicos de la OPSR y definir problemas potenciales y la necesidad de actuar al respecto. Por ejemplo, con estas misiones se definió la necesidad de aumentar la coordinación entre las suboficinas del PMA y de la OACNUR en Jijiga y Hargeisa, y quedó manifiesta la intensidad del daño ambiental alrededor de los campamentos.
7. La OPSR carece de una estrategia de recuperación amplia que se vincule con las actividades regionales y de desarrollo, según se pide en las directrices sobre OPSR de 1999. Con todo, se reconocen las dificultades que surgen al preparar una estrategia completa de recuperación en una región con muy pocas posibilidades de trabajo con asociados en el ámbito del desarrollo. Son muy escasos los organismos de desarrollo que trabajan dentro de la región somalí de Etiopía. La parte del noroeste de Somalia, en donde la presencia del PMA es limitada, se considera una zona con mayor seguridad alimentaria; así pues, los aspectos de recuperación de la OPSR se limitaron a pequeños proyectos piloto. En algunos aspectos, la OPSR 6180.00 pasó a ser una continuación de la OPS 5241.03. Si bien dadas las circunstancias no habría sido adecuada o viable una estrategia regional de recuperación, los fundamentos del caso podrían haberse establecido con mayor claridad.
8. La Sede del PMA facilitó directrices para preparar la OPSR (*Guidelines for the preparation of a PRRO*, de enero de 1999). Se podría haber incluido la capacitación como un seguimiento útil que permitiera garantizar que el nuevo enfoque se había entendido debidamente en el país. El despacho regional podría haber enviado sobre el terreno a personal de la Sede o a consultores para ayudar en la preparación del proyecto.
9. Se encargó a un oficial internacional recién llegado, con estrictas limitaciones de tiempo, preparar el documento sobre la nueva OPSR. La dependencia de desarrollo, la de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) y la de emergencias —que habrían podido colaborar— estaban ocupadas en ese momento organizando la respuesta del PMA a una sequía de gran magnitud y con posibilidades de transformarse en una catástrofe. Por consiguiente, la OPSR 6180.00 siguió centrándose en gran parte en la atención básica y el mantenimiento, en tanto que los elementos relativos a la recuperación, las contribuciones para crear medios de subsistencia sostenibles para los repatriados y las personas dispersas, y la promoción de la autosuficiencia en los campamentos contaron con menos planificación y apoyo. Es posible que se perdieran oportunidades de recuperación.
10. El PMA en Etiopía ha demostrado su dedicación y competencia ante el reto de trabajar en una situación de refugiados compleja y prolongada, y abordar una nueva categoría de programación. Ha llevado a cabo las operaciones de socorro con efectividad y eficiencia, y



logró especial éxito en materia de logística. Pese a ciertos atrasos y dificultades, la operación de repatriación/dispersión, apoyada por alimentos del PMA, está reduciendo la necesidad de socorro a largo plazo. Se ha avanzado en la puesta en marcha de operaciones de recuperación, que deberán desarrollarse más cabalmente en la próxima OPSR. En algún momento, preferentemente pronto, deberán tomarse las disposiciones necesarias para que el gobierno local y las organizaciones no gubernamentales (ONG) traspasen estas actividades a sistemas de apoyo comunales.

#### Recomendaciones para la elaboración de la próxima OPSR:

Conforme a los logros obtenidos con la OPSR 6180.00, la oficina en el país deberá continuar trabajando en la preparación de la siguiente OPSR, teniendo muy presentes las directrices del PMA (*Guidelines for the preparation of a PRRO*).

En fecha próxima, la oficina en el país deberá organizar un seminario de una duración mínima de tres días con un facilitador externo experimentado, a fin de elaborar un marco lógico para la siguiente OPSR. La elaboración de tal marco lógico deberá contar con amplia participación del personal de la oficina en el país y de la suboficina, así como de personal de otras dependencias de la oficina en el país, especialmente las de VAM y de desarrollo. El marco lógico debe ser preparado por el PMA en Etiopía y no para éste, y deberá adjuntarse al documento de la siguiente OPSR.

El despacho regional del PMA deberá procurar administrar la dimensión regional del cierre del campamento oriental y de la repatriación, y estudiar la mejor manera de lograr esfuerzos complementarios entre las operaciones del PMA en el norte de Somalia y en Etiopía.

## MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

11. Los costos de apoyo directo (CAD) son superiores a los de la anterior OPS 5241.03, en gran parte porque de acuerdo con las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA, la mayor parte del personal del proyecto se financia ahora con cargo a los CAD. Según un cálculo aproximado, los costos de alimentos presupuestados por beneficiario son menores que en la OPS 5241.03. Los CAD han bastado para cubrir las necesidades de administración, pero ha habido retrasos en la notificación a la oficina en el país de los fondos gastados directamente por la Sede del PMA. Gracias al remanente de la OPS 5214.03, en julio de 2001 se había consumido tan sólo el 30% de los productos básicos disponibles. La oficina en el país estima que, aun considerando una posible mayor cantidad de repatriaciones, se podría efectuar una prórroga de por lo menos tres meses.
12. La OPSR tiene asegurada una financiación directa, con fondos multilaterales y contribuciones de cuatro donantes. Las misiones conjuntas de evaluación de las necesidades alimentarias han permitido hacer participar a los donantes y promover una mayor toma de conciencia sobre la situación. Por ejemplo, en la misión de 1999 participaron representantes de cinco países, y a la sesión informativa posterior asistieron quince donantes. La transición de OPS a OPSR no ha afectado a la capacidad de atraer recursos, aunque la división entre actividades de socorro y de desarrollo aplicada por las instituciones limita su conocimiento de las actividades que se realizan en el marco de la



OPSR y el financiamiento que destinan a éstas. Algunas de las instituciones de donantes que visitó la misión no conocían en detalle la OPSR 6180.00 ni los objetivos de la categoría de OPSR en general. Al entrevistar a representantes de donantes locales fue evidente que muchos acababan de llegar al país y que su conocimiento del PMA y sus actividades se refería esencialmente a las operaciones de socorro debidas a la sequía. Quedó claro que las decisiones sobre las contribuciones para una operación como la presente OPSR suelen tomarse en las capitales de los donantes o en la sede.

13. La misión observó que se había administrado con eficiencia y eficacia la cadena de suministro, lo cual había permitido la entrega puntual de las raciones y los paquetes de repatriación. Si bien se impartió formación al personal de los almacenes de la ARRA, siguen persistiendo problemas de gestión del almacenamiento en dos campamentos del Sudán.

#### **Recomendación para la oficina en el país:**

Se deberá seguir fomentando un mayor conocimiento sobre la categoría y las actividades de las OPSR entre los donantes y considerar la organización de visitas de donantes sobre el terreno.

## **EJECUCIÓN Y GESTIÓN**

14. La planificación y gestión de la OPSR 6180.00 se centra en la Dependencia de Refugiados, en la que trabajan 57 personas, incluido el personal de las suboficinas de Jijiga y Gambella. Fue evidente durante las visitas sobre el terreno que el personal del PMA conocía bien las condiciones en los campamentos, que mantenía buenas relaciones de trabajo con el personal de los asociados y que los beneficiarios lo conocían bien. La misión juzgó que la estructura administrativa de la OPSR era efectiva y eficiente, si bien deberían visitarse ocasionalmente las oficinas sobre el terreno más alejadas. En las actividades de alimentos por trabajo del elemento de rehabilitación ambiental de la OPSR se utilizaron con éxito los conocimientos especializados sobre desarrollo disponibles en la oficina en el país.
15. Los principales asociados en la ejecución son la OACNUR y la ARRA, si bien el PMA mantiene relaciones de trabajo con el Departamento de Promoción de los Recursos Naturales y Protección Ambiental (NRDP), la Autoridad Vial de Etiopía, los concejos de los *woreda* (tercer nivel de las divisiones administrativas en Etiopía), la Junta de promoción de la ganadería, el medio ambiente y los cultivos (LECDB), las ONG internacionales y las ONG locales. El PMA, la ARRA y la OACNUR llevan a cabo visitas sobre el terreno conjuntas unas cuatro veces al año, pero no cuentan con un plan formal de seguimiento conjunto. No obstante, estas visitas conjuntas resultan útiles para ayudar a la oficina en el país a planificar las actividades.
16. La reducción de la financiación de la OACNUR amenaza el apoyo de varias ONG que actualmente respaldan la generación de ingresos, la rehabilitación ambiental y la capacitación docente, elementos importantes para alcanzar los objetivos de recuperación establecidos en la OPSR. No queda claro en qué medida podrá el PMA asumir el apoyo de efectivo necesario para sufragar las actividades de recuperación. Las actividades de la ARRA se refieren específicamente a los refugiados y repatriados; así pues, deberá elegirse



un organismo que trabaje con los beneficiarios aún presentes una vez que cierren los campamentos.

17. Además de la información recolectada por los supervisores de campo del PMA, el PMA depende de sus asociados para que le informen sobre las actividades que se realizan más allá de los puntos de entrega en el interior del país (PEIP). La ARRA informa regularmente al PMA, si bien no se ajusta totalmente a lo dispuesto en el Memorando de Entendimiento de agosto de 2000; en los informes se podría dar mayor información sobre los beneficiarios y los logros de las actividades del programa.
18. Se dispone de varios métodos para evaluar las necesidades. Las misiones conjuntas se sirven de los datos de la OACNUR para determinar la cantidad de refugiados y conocer los niveles de las raciones, aunque la misión considera que algunas de las recomendaciones son arbitrarias (véanse los párrafos 22 a 37). Las encuestas en los hogares proporcionan información sobre los medios de subsistencia y las condiciones en que viven los beneficiarios. La calidad de estas encuestas varía, lo cual limita su valor. El estado nutricional se evalúa regularmente, pero la frecuencia de los estudios varía entre los distintos campamentos. El personal sanitario de la ARRA se encarga de seleccionar a los grupos vulnerables desde el punto de vista nutricional. Como parte de los programas de alimentación general se pesa a todos los niños menores de 5 años, pero en los campamentos en donde no existen tales programas resulta más problemático saber qué niños están malnutridos. Cada dos meses se llevan a cabo encuestas por muestreo en el campamento de Dimma, y cada seis en el de Fugnido; no obstante, se corre gran riesgo de no identificar a los niños malnutridos. No queda claro si se hace un chequeo regular de todos los niños de menos de seis meses de vida. En algunos casos, los recién llegados deben compartir con sus parientes debido a atrasos en las inscripciones. Sería deseable contar con mayor información sobre los menores no acompañados, los huérfanos y las personas discapacitadas.
19. El seguimiento de las actividades en el marco de la OPSR suele centrarse en las propias actividades y no en los efectos de mayor escala y en la efectividad de la operación. Con todo, la ampliación del personal de campo del PMA ha fortalecido la capacidad de seguimiento en los campamentos (por ejemplo, durante las distribuciones generales de alimentos), aunque sería conveniente que se hiciera un seguimiento más detenido de la alimentación suplementaria y terapéutica. En el futuro, los supervisores del PMA deberían estar en condiciones de hacer un seguimiento en la fase posterior a la distribución a fin de comprender mejor cómo se usan los alimentos en las estrategias de supervivencia de los beneficiarios. Si bien la mayoría de los refugiados estiman que el nuevo sistema de distribución de alimentos a los jefes de los hogares resulta más transparente que el previo, esto es, la distribución por medio de los dirigentes comunitarios, el comité de refugiados de un campamento notificó que no sabía cómo dejar constancia de las quejas acerca de problemas de puesta en marcha del nuevo sistema.
20. Los informes mensuales de la ARRA abarcan los recibos de alimentos y los hogares inscritos, pero no incluyen las distribuciones efectuadas a los beneficiarios. Actualmente, los informes trimestrales de solicitud de alimentos, que comprenden los programas de alimentación suplementaria, no están desglosados por sexo respecto de los niños menores de 5 años. Es posible para los supervisores sobre el terreno de las suboficinas obtener datos desglosados por sexo directamente de la ARRA en los campamentos.
21. EL PMA ha llevado a cabo muchas actividades de formación en las oficinas en los países y las suboficinas, por ejemplo, en materia de seguimiento y presentación de informes, seguridad, y alimentos y nutrición. No obstante, es menester impartir más capacitación a algunas organizaciones de ejecución en el área de seguimiento y evaluación,





género, planificación y desarrollo sostenible. La contratación de nutricionistas en la OACNUR y el PMA ha reforzado en gran medida la capacidad en este sentido.

### Recomendaciones para la oficina en el país:

De acuerdo con lo recomendado en el Memorando de Entendimiento de 1997, se debería preparar un Plan conjunto de acción anual con la OACNUR .

Se deberán buscar organismos que trabajen con las personas necesitadas aún presentes, una vez que se haya repatriado a los refugiados y cerrado los campamentos.

Se deberán revisar y modificar junto con la ARRA los modelos de seguimiento de los informes de las visitas sobre el terreno, a fin de complementar la información cuantitativa con informes cualitativos sobre el logro de los objetivos del proyecto y el programa, el uso de los alimentos después de la distribución y las percepciones de los beneficiarios de los sistemas de distribución. Esta información debería incluirse en los informes mensuales de situación de la suboficina.

Deberá continuar la labor de seguimiento y el trabajo con los asociados de modo que se logre una rápida inscripción y emisión de los cupones de alimentos de los recién llegados.

## RESULTADOS OBTENIDOS

22. La OPSR tiene cinco objetivos:

### Objetivo 1

23. El objetivo 1 consiste en proporcionar a los refugiados acceso a alimentos básicos para satisfacer sus necesidades nutricionales diarias hasta que puedan obtener su propio sustento mediante actividades agrícolas, actividades de generación de ingresos o la repatriación.
24. Se ha logrado con gran éxito entregar la ayuda alimentaria a tiempo y, de acuerdo con los refugiados entrevistados por la misión, el nuevo sistema de distribución directa a los jefes del hogar ha introducido grandes mejoras en la transparencia del sistema de distribución.
25. Sin embargo, debido a que el conocimiento que se tiene de la capacidad de autosuficiencia de los refugiados es más limitado, las raciones generales en los distintos campamentos pueden resultar demasiado abundantes o demasiado escasas. A raíz de las altas tasas de malnutrición de 1998, se introdujo la alimentación general en dos de los cuatro campamentos occidentales, pero la misión no pudo encontrar pruebas de que las necesidades nutricionales de los refugiados se hubieran analizado nunca de manera sistemática en consonancia con las directrices del PMA y la OACNUR . Como se indica en el informe de 1999 de la misión conjunta de evaluación de las necesidades alimentarias, en el pasado se hizo un cálculo exagerado de la capacidad de autosuficiencia en los campamentos occidentales.
26. Es una práctica común que se comercie con las raciones y el trigo se intercambie por sorgo local producido a bajo costo. El control de calidad de los alimentos compuestos



producidos en el lugar no es adecuado. Para reducir los costos de la molienda y dar algunos ingresos a las refugiadas, el PMA facilitó molinillos manuales. Si bien se produjeron ciertos problemas técnicos, el PMA ha efectuado las modificaciones correspondientes.

### **Recomendaciones para la oficina en el país:**

Se deberá investigar la capacidad de autosuficiencia y los mecanismos de supervivencia de los beneficiarios.

Se deberá seguir procurando proporcionar medios de molienda para los beneficiarios. En caso de que no sea viable una solución a corto plazo, deberá adaptarse la ración general de modo que incluya indemnización por costo de la molienda.

Se deberá seguir explorando la posibilidad de comprar en el lugar maíz y sorgo.

## **Objetivo 2**

27. El objetivo 2 consiste en mantener o mejorar, en caso necesario, el estado de salud y nutrición de los refugiados, prestando especial atención a las mujeres, los niños malnutridos y otras personas de alto riesgo. Se llegará a los grupos vulnerables —como las mujeres embarazadas y las madres lactantes, los niños menores de 5 años y los enfermos— mediante programas de alimentación suplementaria y terapéutica.
28. Los estudios del nivel de nutrición muestran una mejora en cuanto a prevalencia de emaciación durante el período del proyecto, tanto en los campamentos orientales como en los occidentales; las cifras correspondientes a la malnutrición son mejores que las de la población local, especialmente en el caso de las personas afectadas por la sequía. Los estudios no indican en qué medida las raciones del PMA han contribuido a crear esta situación, frente a otros factores sociales, culturales, ambientales y económicos. La malnutrición crónica no parece ser un problema primordial en los campamentos; no se dispone de datos sobre la prevalencia de bajo peso en los niños menores de 5 años, malnutrición de otros grupos de la población ni importantes carencias de micronutrientes. Se encuentran bajos niveles de anemia, si bien aún no se han realizado estudios sistemáticos de su prevalencia.
29. Se dispone asimismo tanto de programas de alimentación suplementaria como terapéutica, a los que también puede acceder la población local, aunque la frecuencia con que se pesa a las personas malnutridas es mayor de lo deseable y el seguimiento podría ser más sistemático. Los planes de alimentación terapéutica deben ajustarse a las directrices de la OACNUR y el PMA. Sería conveniente tener mayores conocimientos sobre el uso de la alimentación suplementaria en los hogares y crear mayor conocimiento entre el personal sanitario y los beneficiarios respecto de una buena alimentación y atención básica.



### Recomendaciones para la oficina en el país:

Se deberá continuar realizando evaluaciones regulares del nivel de nutrición de los niños menores de 5 años en todos los campamentos, incluyendo indicadores de retraso en el crecimiento y emaciación.

Se deberá continuar haciendo un seguimiento ordinario de las distribuciones de alimentos suplementarios y terapéuticos, e informar regularmente al respecto en informes mensuales sobre la situación, en colaboración con los asociados.

Se deberá examinar con los asociados las actuales directrices de la ARRA aplicables al tratamiento y seguimiento de los niños malnutridos, de conformidad con las directrices de la OACNUR y el PMA.

Se deberá elaborar una estrategia que permita educar a los beneficiarios en materia de nutrición en los campamentos y capacitar al personal sanitario de modo que detecten casos de malnutrición en todos los grupos de población.

### Objetivo 3

30. El objetivo 3 consiste en promover la repatriación y atender a las necesidades nutricionales de los refugiados durante la repatriación.
31. EL PMA apoya la repatriación de refugiados suministrando una ración de apoyo e incentivo a la repatriación de 150 kilogramos de trigo, 10 kilogramos de leguminosas y 5 litros de aceite por persona. Hasta la fecha, el PMA ha logrado resultados muy satisfactorios en el suministro de tal ración a las personas con derecho a ella. La finalidad de la ración es apoyar las necesidades nutricionales en el período de transición a medios de subsistencia independientes, durante nueve meses, y proporcionar un incentivo para la repatriación. La provisión de alimentos durante nueve meses resulta inusualmente generosa en comparación con otras regiones, pero el plazo se ha acordado en negociaciones con los beneficiarios.
32. Actualmente no es viable la repatriación de refugiados sudaneses. En el marco de la OPSR 6180.00, respaldada por raciones del PMA, al 6 de diciembre de 2000 se habían repatriado 4.850 kenianos. En el curso de 2000, se repatrió a más de 50.000 somalíes a Etiopía, o bien quedaron dispersos en ese país. El PMA apoyó la reinserción de 1.500 repatriados etíopes en 2000. Si las condiciones y la financiación operacional lo permiten, el PMA, la OACNUR y la ARRA centrarán sus esfuerzos en la repatriación de todos los refugiados somalíes antes de fines de 2002, salvo el campamento de Kebribeyah, que tiene una población de Merehan y Harti de la parte meridional y central de Somalia. La repatriación fue más lenta de lo esperado, por razones que escaparon al control del PMA. El noroeste de Somalia, la zona normal de repatriación, es un refugio para los somalíes de zonas tan meridionales como Baidoa y Mogadishu. A la misión le preocupa que la dispersión dentro de Etiopía tal vez no sea una situación sostenible para algunos refugiados; tal sostenibilidad deberá tenerse presente al diseñar la OPSR y hacer un seguimiento de la eficacia de la operación.



### Recomendación para la oficina en el país:

Se deberán seguir suministrando paquetes de repatriación para los campamentos orientales, pero evaluar la necesidad de suministrar raciones durante nueve meses, y el uso de éstas —incluidos los alimentos elaborados— en futuras repatriaciones.

### Objetivo 4

33. El objetivo 4 consiste en mejorar y proteger el medio ambiente, y mejorar la infraestructura física en las zonas que se han visto afectadas por la afluencia de refugiados, llevando a cabo los debidos programas.
34. Durante los últimos 20 años, ha habido en todo momento en Etiopía hasta un millón de refugiados, lo cual tiene una significativa influencia acumulativa en el medio ambiente. Se han dañado los caminos sin pavimento utilizados para abastecer a los campamentos en las zonas de refugiados orientales y occidentales. Cerca de los campamentos de Aware, los surcos en los suelos pesados han creado hondonadas que no hacen sino ensancharse. La presencia de refugiados, PDI y comerciantes atraídos por las zonas de los campamentos, especialmente los situados en la zona oriental, ha provocado una ampliación de las zonas de asentamiento con las consiguientes repercusiones negativas para el abastecimiento de agua, a saber, los pequeños *birkas* de propiedad privada (depósitos de agua o cisternas). Se ha producido un grave agotamiento de la leña para cocinar en zonas que distan hasta cuatro horas a pie de los campamentos, y a distancias aún mayores por los caminos. Cerca de los campamentos, prácticamente han desaparecido todos los árboles. Los refugiados han limpiado el terreno para la agricultura, una vez más hasta una distancia de cuatro horas a pie de los campamentos, eliminando más árboles. En laderas escarpadas, por ejemplo cerca del campamento de Bonga, esta situación ha ocasionado una importante erosión del suelo debida al agua. Los animales que poseen los refugiados consumen grama y árboles, lo cual aumenta el riesgo de erosión del suelo.
35. El PMA ha respondido a la degradación ambiental mediante actividades de alimentos por trabajo que apoyan la recuperación ambiental, en las que el Programa tiene gran experiencia en Etiopía. En los campamentos occidentales se pidieron propuestas de proyectos de recuperación adecuadas aún antes de que se iniciara oficialmente la OPSR. Los trabajos comenzaron cerca del campamento de Dimma en octubre de 2000; y la ARRA, el NRDEP y los concejos de *woreda* de Dimma fueron los asociados. En abril de 2001, el PMA debatió sobre la viabilidad de que la rehabilitación ambiental procurara actividades de alimentos por trabajo a 3.000 beneficiarios en los campamentos orientales; el PMA proporcionaría alimentos y formación en materia de conservación de la tierra y el agua, y planificación participativa. La ARRA no firmó el Memorando de Entendimiento hasta febrero de 2001; y los trabajos de construcción de bancales y plantación de árboles en Chinacksen comenzaron sólo en marzo de 2001.
36. Estos atrasos para iniciar la labor son muy frustrantes, pero el PMA sabe que la rehabilitación ambiental es un proceso largo que probablemente no se vea coronado por el éxito si no se basa en la promoción de conocimientos técnicos adecuados y la negociación de acuerdos para el mantenimiento de los bienes creados, conforme a un sentimiento de pertenencia. Los supervisores del PMA han demostrado entusiasmo y competencia en el seguimiento de esos programas, y el PMA en Etiopía cuenta con personal de desarrollo con los conocimientos necesarios para respaldar un mayor perfeccionamiento de algunos proyectos de rehabilitación ambiental. No obstante, no sería adecuado emprender actividades de gran magnitud, como la prevención de hondonadas.



### Recomendación para la oficina en el país:

Se deberá seguir respaldando la rehabilitación ambiental de zonas afectadas por actividades vinculadas a la presencia de refugiados, y seguir capacitando al personal del PMA y los asociados de ejecución en planificación participativa.

## Objetivo 5

37. El objetivo 5 consiste en lograr el mayor impacto posible de la asistencia alimentaria, especialmente en los grupos vulnerables, asegurándose de que las mujeres tienen una participación significativa en la gestión y la distribución de los alimentos.
38. Este objetivo se basa en el supuesto de que la participación de las mujeres en la gestión y distribución de alimentos mejora el impacto de la ayuda alimentaria, especialmente en los grupos vulnerables. No se formuló ninguna actividad concreta para lograr este objetivo, pero las mujeres han logrado una mayor participación en la gestión de los alimentos en tanto que distribuidoras de productos básicos y miembros de comités de distribución de alimentos.

### Recomendación para la oficina en el país:

Se deberá revisar la formulación del objetivo de modo que permita definir las actividades apropiadas.

## LOGRO DE LOS COMPROMISOS DEL PMA RELATIVOS A LA MUJER

39. A la misión no le quedaron dudas de que los Compromisos del PMA relativos a la mujer podrían haberse elaborado más sólidamente en el diseño de la OPSR. Sin embargo, siguen alcanzándose progresos considerables: por ejemplo, las mujeres ocupan puestos clave dentro del personal del PMA de la oficina en el país y, concretamente, en la Dependencia de Refugiados. La dotación de personal del PMA dentro de la oficina en el país mantiene un equilibrio de género en todos los niveles y, por lo general, se hace responsable al personal de la aplicación de los Compromisos relativos a la mujer mediante el sistema de evaluación del personal. La oficina en el país ha logrado resultados satisfactorios en la recolección de información y presentación de informes con datos desglosados por sexo. El paso al nuevo sistema, por el que se distribuyen alimentos a los jefes de hogares y no a los dirigentes comunitarios, se produjo en parte como una medida tendente a reducir la distancia que tenían que recorrer las mujeres a pie para recibir las raciones de alimentos. Si bien las preocupaciones son legítimas en cuanto a que el nuevo sistema de distribución de alimentos podría poner más alimentos directamente en manos de los hombres (puesto que se los suele reconocer como los jefes de hogar), en la mayoría de los casos, las mujeres señalan enseguida los beneficios generales del nuevo sistema tanto para las mujeres como para los hombres. A fin de atender aún más a las inquietudes de las mujeres, la oficina en el país acaba de firmar una carta de entendimiento con la ARRA, por la que se apoya el establecimiento de comités de alimentos de mujeres en los campamentos orientales.
40. La misión tomó nota de que no toda la información del gobierno respecto de la OPSR estaba plenamente desglosada por sexo. En los niveles superiores del personal de los



organismos de ejecución, las mujeres están, por lo general, ya sea subrepresentadas o bien no están representadas. La medida en que las mujeres pueden adoptar decisiones o influir en la adopción de decisiones en los campamentos depende en gran parte de la actitud del coordinador del campamento.

#### **Recomendaciones para la oficina en el país:**

Se deberá seguir facilitando la participación de las mujeres en las actividades de los proyectos teniendo presente que se debe consultar a hombres y mujeres, y tener en cuenta el volumen de trabajo de las mujeres.

Como mayor incentivo para el nuevo sistema de distribución, se deberá examinar la viabilidad de introducir cupones de alimentos a nombre conjunto de hombres y mujeres.

### **PREOCUPACIONES AMBIENTALES**

41. La rehabilitación del medio ambiente es uno de los cinco objetivos de la OPSR. En el marco del objetivo 4 se hace referencia al apoyo prestado por el PMA a actividades de recuperación con arreglo a la OPSR 6180.00. Dado que el PMA no participó en las decisiones sobre la ubicación o emplazamiento de los campamentos, no le fue posible prever los efectos de las actividades vinculadas a los refugiados de manera activa, como recomiendan las directrices de estudio ambiental (*Environmental review guidelines*, 2000) del PMA. Si bien las intervenciones tuvieron necesariamente que producirse en gran parte como reacción y apuntaron a rehabilitar entornos ya degradados, al PMA le fue posible apoyar proyectos de rehabilitación ambiental a partir de octubre de 2000. A mediados de 2001 se estaba trabajando o a punto de comenzar a trabajar en nueve emplazamientos en la parte oriental y cinco en la parte occidental. Hasta el momento han sido pocos los logros, pero el mejor rendimiento de las zonas con bancales cerca de Dimma ya revelan posibles beneficios. El calendario de la rehabilitación ambiental es forzosamente más prolongado que el de una única OPSR: debe basarse en una capacitación que permita adquirir conocimientos técnicos y en la motivación de la comunidad, y ambas cosas (especialmente la última) requieren bastante tiempo.



## ANEXO

CATEGORÍA DE BENEFICIARIOS EN EL MARCO DE LA OPSR 6180.00	
Refugiados auténticos	<p>Personas que reúnen los criterios establecidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969 acerca de los refugiados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Inscritos por la OACNUR y la ARRA y, por tanto, con derecho a recibir cupones para alimentos. Los cupones se asignan a los hogares; actualmente las raciones se distribuyen a los jefes de hogar.</li> <li>b) Familias de refugiados o personas inscritas que han perdido sus cupones debido a robos, actos fraudulentos (dentro de la comunidad), rechazo de la familia o accidente. Esto ha constituido un problema en los campamentos occidentales desde que se introdujo el nuevo sistema de distribución en virtud del cual deben presentarse los cupones en el momento de la distribución; anteriormente, se efectuaba la distribución a los dirigentes de los grupos, quienes a su vez redistribuían los productos básicos.</li> <li>c) Refugiados inscritos ausentes. Con derecho a raciones, pero no en un campamento de refugiados; persona que posiblemente haya regresado a su país de origen por cierto tiempo. Es posible que queden algunos miembros del hogar que recojan las raciones.</li> <li>d) Personas que buscan asilo aún no inscritas y, por tanto, sin cupones de alimentos, y sin ningún apoyo, que dependen de la limosna o de compartir con parientes refugiados inscritos.</li> </ul>
Repatriados	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Reconocidos oficialmente. Etiópes que han estado refugiados en otro Estado, tal vez recién repatriados o que han estado cierto tiempo en un campamento etíope, viviendo como refugiados. Con derecho a recibir raciones mediante actividades de alimentos por trabajo.</li> <li>b) No reconocidos oficialmente. Personas que viven quizás como PDI, sin apoyo oficial, o que se han reinsertado por su cuenta con éxito.</li> </ul>
Personas dispersas	Ex refugiados, repatriados o somalí etiópes que han elegido reasentarse en Etiopía en vez de en Somalia. Aproximadamente el 60% de quienes reciben el paquete de repatriación eligen esta opción.
Candidatos inscritos para la repatriación voluntaria/dispersión	Personas que viven en un campamento y que han expresado interés en abandonar el campamento, con un paquete de repatriación, pero que siguen recibiendo raciones hasta el momento de la repatriación.
Personas que rechazan la repatriación voluntaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Personas que viven en un campamento y que no son candidatos a la ayuda para la repatriación voluntaria o la dispersión, en espera de que se le ofrezcan condiciones más favorables.</li> <li>b) Refugiados que, una vez inscritos como candidatos, se niegan a partir en espera de condiciones más favorables.</li> <li>c) Refugiados que se niegan a inscribirse y tienen, o dicen tener, temores bien fundados acerca de las consecuencias de la repatriación.</li> <li>d) Refugiados que, una vez inscritos, se niegan a ser repatriados y tienen, o dicen tener, temores bien fundados acerca de las consecuencias de la repatriación.</li> </ul>
Emigrantes transfronterizos	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Pastores migratorios transfronterizos tradicionales.</li> <li>b) Somalíes con intereses tanto en Somalia como en Etiopía, por ejemplo, mercaderes o comerciantes. Es posible que hagan frecuentes viajes entre Etiopía y Somalia.</li> </ul>
Personas desplazadas en el interior del país (PDI)	Etiópes desplazados por la sequía (2000), las inundaciones (1999), o la inseguridad. Gran número de ellos viven en los campamentos o alrededor de ellos.



Emigrantes económicos	Personas de cualquier nacionalidad que buscan un lugar que presente mayores ventajas económicas que donde viven en el momento.
Refugiados reincidentes	Personas que han estado refugiadas y dejaron su condición de refugiadas, posiblemente con un paquete de reasentamiento, y que intentan volver a inscribirse como refugiadas. Se encuentran en los campamentos occidentales; en los campamentos orientales no se han inscrito nuevos refugiados desde 1997.
Refugiados repatriados	Ex refugiados que han sido repatriados, por lo general, pero no necesariamente, con un paquete de repatriación. Suelen encontrarse en Somalia o Puntlandia, aunque algunos han regresado a las partes central y meridional de Somalia. Las estadísticas incluyen a las personas reinstaladas en Etiopía.

*Fuente:* Investigaciones sobre el terreno, debates con el personal del PMA, los asociados, los refugiados y la población local.





---

## SIGLAS EMPLEADAS EN ESTE DOCUMENTO

ARRA	Administración para Asuntos de Refugiados y Repatriados
CAD	Costos de apoyo directo
LECDB	Junta de promoción de la ganadería, el medio ambiente y los cultivos
NRDEP	Departamento de Promoción de los Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente
OACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Operación prolongada de socorro
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	Persona desplazada en el interior del país
PEIP	Puntos de entrega en el interior del país
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

