

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 18 y 19 de febrero de 2013

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2013/6-C
18 enero 2013
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DE SÍNTESIS DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS CONJUNTAMENTE POR EL ACNUR Y EL PMA DEL IMPACTO DE LA CONTRIBUCIÓN DE LA ASISTENCIA ALIMENTARIA A LA PUESTA EN PRÁCTICA DE SOLUCIONES DURADERAS AL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS DE LARGA DATA

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

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 las funcionarias del PMA encargadas de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, EVA*: Sra. H. Wedgwood Tel.: 066513-2030

Oficial Superior de Evaluación, EVA: Sra. S. Burrows Tel.: 066513-2519

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa Superior de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Oficina de Evaluación

RESUMEN

Antecedentes

El presente documento es una síntesis de las principales constataciones y conclusiones comunes extraídas de una serie de evaluaciones del impacto, basadas en una metodología mixta, en las que se valoró la contribución de la asistencia alimentaria a la instauración de soluciones duraderas en situaciones de refugiados prolongadas. Con esas evaluaciones, realizadas en 2011 y 2012 conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Bangladesh, el Chad, Etiopía y Rwanda, se puso a prueba la validez de una “lógica de intervención” derivada de las políticas y orientaciones sobre programas del ACNUR y el PMA, según la cual la labor combinada de ambos organismos contribuiría a aumentar la autosuficiencia a lo largo de tres etapas que comenzarían con la llegada de los refugiados.

Resultados

⇒ Seguridad alimentaria y nutrición

Un número inaceptablemente alto de hogares de refugiados seguía expuesto a la inseguridad alimentaria, especialmente en la segunda mitad del período que transcurría entre una distribución de alimentos y otra. Las mujeres estaban más expuestas que los hombres, porque a menudo tenían más personas a su cargo. Las tasas de malnutrición crónica habían alcanzado o superado en los cuatro contextos el umbral de gravedad elevada, y la prevalencia de la anemia era elevada aunque parecida a las tasas nacionales.

Las tasas de malnutrición aguda global variaban de “aceptables” a “graves”; las más altas se registraban en Bangladesh. Aunque las tendencias eran heterogéneas, en los cuatro contextos las tasas mostraban valores mejores entre los refugiados que entre la población de acogida, lo que lleva a pensar que la asistencia alimentaria ha tenido un impacto positivo. También las tasas de malnutrición aguda grave eran desiguales.

Los déficits de financiación, las interrupciones del suministro y la irregularidad con que se actualizaban los registros de refugiados hicieron que en algunos programas las raciones de las distribuciones generales de alimentos no alcanzaran el valor estándar de 2.100 kilocalorías al día y adolecieran de deficiencias de proteínas y micronutrientes.

⇒ Medios de subsistencia

Las posibilidades de sustento para los refugiados eran muy limitadas y el apoyo en este sentido generalmente era escaso. Los refugiados no tenían acceso a mercados de trabajo estructurados, excepto en Rwanda, ni a tierras adecuadas para la agricultura, salvo en el Chad. De resultas de ello, la forma de trabajo más habitual para los refugiados era el trabajo a jornal no cualificado, en condiciones precarias y en competencia con las poblaciones locales.

La principal fuente de ingresos y garantía para los refugiados eran las raciones de alimentos y los artículos no alimentarios, que se vendían e intercambiaban principalmente para atender necesidades básicas insatisfechas, como ropa, y para pagar los costos de la molienda, los servicios de salud y los gastos escolares. Generalmente eran las mujeres quienes administraban los suministros de alimentos del hogar y soportaban la carga y los riesgos del endeudamiento. Sin embargo, excepto en Rwanda, su participación en los comités de los campamentos era escasa.

En los cuatro contextos, las actividades de subsistencia practicadas por las mujeres eran especialmente precarias y a menudo las exponían a riesgos. Muchas mujeres y niñas adolescentes dependían de actividades como la recolección de leña, la mendicidad o el servicio doméstico; era frecuente que recurriesen a relaciones sexuales a cambio de favores o como medio para sobrevivir.

⇒ *Cuestiones de género y protección*

Los refugiados generalmente afirmaron sentirse más seguros dentro de los campamentos, pero en los cuatro contextos se informó asimismo de problemas de protección en ellos. Las mujeres eran más vulnerables en todos los casos, tanto por el hecho de ir en busca de oportunidades de subsistencia como por la violencia doméstica. En los hogares aquejados de inseguridad alimentaria, a veces se obligaba a las chicas a casarse en edad temprana y a las mujeres de más edad, a contraer matrimonios no deseados.

En las evaluaciones se observaron variaciones considerables en la prestación de apoyo a la protección y, en opinión de las niñas y mujeres refugiadas, las intervenciones de protección contra la violencia sexual y de género solían llevarse a cabo como reacción a episodios ocurridos y no abordaban las causas profundas del problema.

Las evaluaciones presentaron un panorama heterogéneo de relaciones entre los refugiados y las poblaciones de acogida. La relación no era de antagonismo o armonía absolutos en ningún contexto, aunque tendía a ser mejor cuando existía una cierta afinidad cultural. Por lo general la presencia de refugiados era bien recibida, ya que estos se dedicaban a comerciar en los mercados locales y comportaban nuevas infraestructuras y servicios básicos. Los conflictos normalmente surgían cuando se percibía que la asistencia alimentaria a los refugiados no tenía en cuenta las necesidades de la población pobre local o cuando los refugiados competían con la población local por los empleos y por unos recursos naturales escasos. La interrelación del ACNUR y el PMA con las comunidades de acogida era muy débil y no se aprovechaban las posibilidades existentes de entablar sinergias.

Factores que influyen en los resultados

Destacan dos factores contextuales comunes de importancia: las políticas de financiación de los donantes y las políticas de los gobiernos anfitriones. El apoyo a largo plazo prestado a los refugiados cuya situación se prolonga no encaja bien en las modalidades convencionales de financiación de los donantes, en las cuales se diferencia entre asistencia humanitaria y asistencia para el desarrollo. Esto ha provocado déficits importantes de financiación y una falta de apoyo para avanzar hacia la autosuficiencia. La movilidad y el acceso a los mercados de trabajo son esenciales para las perspectivas de autosuficiencia. En los cuatro contextos evaluados, el gobierno anfitrión no ha permitido la integración oficial de los refugiados, la tierra puesta a su disposición no ha sido suficiente y se ha restringido su movilidad.

Los principales factores que influyen en los resultados que se encuentran bajo el control del PMA son: la inexactitud de las informaciones contenidas en los registros de los hogares de refugiados y el excesivo lapso de tiempo entre las revalidaciones; unas distribuciones de

artículos no alimentarios muy poco frecuentes y mal programadas; el seguimiento insuficiente de las distribuciones de alimentos; el escaso seguimiento de las misiones de evaluación conjuntas y la falta de buenos planes de acción conjuntos, y la incapacidad para aprovechar las oportunidades de entablar sinergias con los programas de desarrollo, fomento de los medios de subsistencia y protección social ejecutados entre la población de acogida.

Conclusión y recomendaciones

La conclusión principal de esta serie de evaluaciones es que no se ha producido la evolución hacia la autosuficiencia que se había previsto. La respuesta de la comunidad internacional al problema de los refugiados en situaciones de crisis prolongadas no está dando los resultados que debiera. Se precisa una actuación concertada de todos los interlocutores para resolver los problemas que obstaculizan los avances, con el sostén de una firme voluntad política y financiera para dar a los refugiados la posibilidad de contribuir productivamente a la economía de los países donde viven y respaldar, cuando proceda, otras soluciones duraderas a largo plazo.

Reconociendo que el PMA y el ACNUR no pueden resolver esta carencia por sí solos, en el presente informe de síntesis se hacen cinco recomendaciones estratégicas destinadas a distintos actores: el PMA y el ACNUR deberían desarrollar una estrategia y mecanismos de gestión que permitan facilitar la transición hacia la autosuficiencia, utilizando un enfoque más integral y entablando las asociaciones necesarias para conseguir esa autosuficiencia a escala institucional y en los países; el Comité Interinstitucional Permanente debería elaborar un plan de acción con el que mejorar la estructura de rendición de cuentas en el marco de esta responsabilidad compartida; los equipos de las Naciones Unidas en los países deberían promover la participación de interlocutores especializados en medios de subsistencia y reforzar la voluntad política para instaurar un nuevo enfoque, y los donantes tendrían que superar los obstáculos relativos a la financiación.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe de síntesis de las evaluaciones realizadas conjuntamente por el ACNUR y el PMA del impacto de la contribución de la asistencia alimentaria a la puesta en práctica de soluciones duraderas al problema de los refugiados de larga data” (WFP/EB.1/2013/6-C) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.1/2013/6-C/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante el debate.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

INTRODUCCIÓN

Contexto normativo e institucional general

1. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el PMA colaboran en la prestación de apoyo a los refugiados desde antes de que firmaran su primer memorando de entendimiento en 1985. En situaciones prolongadas, según las orientaciones del PMA en materia de programas, hay que elaborar un plan estratégico plurianual para el fomento de la autosuficiencia¹, en consonancia con el manual para la autosuficiencia del ACNUR². En este se refleja la transición de una política de “cuidado y mantenimiento” de los refugiados que se encuentran en situaciones de desplazamiento prolongadas a una política de fomento de la autosuficiencia. El PMA ha puesto a prueba y adoptado nuevos enfoques y herramientas de asistencia alimentaria, que no se limitan a la distribución de alimentos en especie e incluyen intervenciones de mejora de la nutrición, innovaciones en la adquisición de alimentos, la utilización de transferencias de efectivo y cupones, el desarrollo de capacidades y el apoyo a los medios de subsistencia y a la instauración de soluciones a largo plazo. El ACNUR ha empleado donaciones en efectivo en los programas de repatriación, pero hasta hace poco no empezó a contemplar su utilización en los campamentos de refugiados.
2. En 2011 y 2012 se realizaron cuatro evaluaciones conjuntas del impacto, en las que se utilizó una metodología mixta, para estudiar la contribución de la asistencia alimentaria proporcionada en las operaciones del PMA y el ACNUR en las situaciones de refugiados prolongadas³. En ellas se analizó el impacto de la asistencia alimentaria en:
 - los refugiados rohingyas de Myanmar, llegados a Bangladesh desde principios de los años 90;
 - los refugiados de la República Centroafricana llegados al sur del Chad desde 2002;
 - los refugiados eritreos y somalíes en Etiopía, muchos de los cuales llevan dos decenios residiendo en campamentos, y
 - los refugiados congoleños establecidos en campamentos en Rwanda desde 1994.
3. El objetivo general de esta serie de evaluaciones era conseguir datos empíricos e inspiración para formular más adelante estrategias encaminadas a mejorar la contribución de la asistencia alimentaria al aumento de la autosuficiencia y, de ser posible, a la instauración de soluciones duraderas, tanto para los refugiados como para las poblaciones de acogida en situaciones de refugiados prolongadas.

¹ Manual de instrucciones del PMA para la elaboración de los programas (PGMWiki), apartado dedicado a los refugiados.

² <http://www.unhcr.org/44bf40cc2.html>

³ Los criterios de selección fueron los siguientes: i) que las operaciones se hubieran prolongado durante un mínimo de siete años y estuvieran en curso en 2009; ii) que las operaciones tuvieran en 2009 a más de 50.000 beneficiarios que fueran refugiados, y que al menos dos de los cuatro países hubieran tenido un promedio superior a 100.000 refugiados beneficiarios al año entre 2003 y 2009; iii) la situación de los campamentos o asentamientos; iv) que la muestra incluyera ejemplos de todas las modalidades principales de asistencia empleadas en los cinco años anteriores para abordar las situaciones prolongadas; v) que la muestra fuera representativa del perfil geográfico general de las carteras de proyectos del PMA y el ACNUR; vi) que la situación fuera evaluable pero no se hubiera evaluado recientemente; vii) que tanto las respectivas oficinas en los países del ACNUR y el PMA como el Gobierno anfitrión estuvieran interesados en realizar la evaluación en cuestión.

4. En esta síntesis se exponen las enseñanzas extraídas de las cuatro evaluaciones realizadas y se presentan datos empíricos para sustentar decisiones sobre políticas y estrategias, a nivel tanto mundial como específico de cada organismo, en relación con cuáles son las finalidades y modalidades más apropiadas de la asistencia alimentaria en las situaciones de refugiados prolongadas. Sus principales destinatarios son los responsables de la formulación de políticas y de la toma de decisiones en el seno del PMA y el ACNUR, los gobiernos de los países que acogen a refugiados de larga data, los organismos donantes y otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas.

Teoría del cambio

5. En las evaluaciones del impacto realizadas se puso a prueba la validez de una lógica de intervención⁴ —derivada del memorando de entendimiento entre el ACNUR y el PMA y de las políticas y orientaciones sobre programas de ambos organismos— según la cual la combinación de las actividades e insumos de ambos organismos contribuiría a incrementar la autosuficiencia de los refugiados a lo largo de una evolución en tres etapas que comenzaría con su llegada. Pese a haber aportado el fundamento para evaluar la asistencia alimentaria en los cuatro contextos, esta lógica no tiene carácter oficial en ninguno de los dos organismos. En las cuatro evaluaciones se pusieron a prueba los supuestos en los que se asentaba y la medida en que la asistencia alimentaria, con el tiempo, contribuía a lograr unos efectos determinados. En el Anexo figura un diagrama del modelo lógico.
6. Los cuatro informes de evaluación hacen referencia a esa lógica de intervención, pero los informes en los que se describe y analiza más exhaustivamente son los relativos a Rwanda y Etiopía.

Metodologías empleadas

7. En los cuatro estudios se aplicó un enfoque teórico similar basado en una metodología mixta para evaluar en qué medida la asistencia alimentaria contribuía a obtener los efectos y el impacto previstos, así como efectos no deseados, y determinar los cambios que serían necesarios para mejorar esa contribución al logro de la autosuficiencia y la instauración de soluciones duraderas. Dicha metodología incluyó análisis teóricos; entrevistas con partes interesadas del PMA y el ACNUR; el examen de documentación y datos secundarios; encuestas cuantitativas; recorridos estructurados, y entrevistas cualitativas, por ejemplo con grupos de debate de beneficiarios y miembros de las comunidades locales de acogida de los refugiados.
8. Dada la imposibilidad de utilizar escenarios contrafactuales convencionales, se realizaron otras comparaciones pertinentes en cada contexto. En el Chad, las expectativas de que los refugiados que vivían en los campamentos cultivaran sus propios alimentos hicieron que progresivamente se redujeran a la mitad las raciones distribuidas en algunos campamentos. Aunque las otras evaluaciones se centraron principalmente en los refugiados de los campamentos y en los reconocidos oficialmente, en la de Bangladesh también se analizaron algunos indicadores relativos a numerosas personas que el ACNUR consideraba como refugiadas conforme a los criterios de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados pero que, al no ser reconocidas como tales por el Gobierno de Bangladesh, se veían privadas oficialmente de la asistencia humanitaria.
9. En todas las evaluaciones se utilizaron datos secundarios para analizar la evolución de los indicadores de nutrición (malnutrición aguda global, malnutrición aguda grave y tasas

⁴ En algunos informes de evaluación se la denomina “teoría del cambio”.

de retraso del crecimiento) a lo largo de todo el período evaluado, a excepción de Rwanda, donde solo se disponía de datos de 2008. La seguridad alimentaria de los hogares se midió empleando los indicadores habituales: la puntuación relativa al consumo de alimentos, la puntuación relativa a la diversidad de la dieta de los hogares y el índice relativo a las estrategias de supervivencia. Aunque tanto estos tres indicadores como la puntuación relativa a los activos, que permite medir el grado de riqueza de los hogares, se calcularon a partir de módulos similares de los cuestionarios utilizados por los evaluadores, y empleando técnicas estándar o análogas, los resultados no siempre se pudieron comparar directamente.

10. La comparabilidad entre las evaluaciones se complicó aún más por las variaciones en la definición de los conceptos utilizados y por los factores contextuales y externos que influían en la vida de los refugiados en situaciones prolongadas.
11. En varios contextos existían limitaciones con respecto a los datos recogidos previamente. El equipo de Rwanda carecía de datos sistemáticos sobre nutrición de los campamentos y las zonas circundantes. Los equipos de Bangladesh, el Chad y Etiopía, en cambio, tuvieron que hacer frente a la escasez de registros históricos y a la inexactitud de las bases de datos de los campamentos. Los encuestadores se encontraron con frecuencia con que un hogar determinado no estaba donde se suponía que debía estar o había abandonado el campamento.
12. En el Chad y Rwanda, el momento en que se realizaron las encuestas pudo crear posibles sesgos en los datos de la encuesta cuantitativa, al haber influido en la accesibilidad, la disponibilidad de encuestados, el consumo de alimentos y la diversidad del régimen alimentario, en función de la época del año y del tiempo transcurrido desde la última distribución general de alimentos. En algunos de los lugares visitados muchos varones, aprovechando las lluvias tempranas, se habían ido a trabajar al campo. En Bangladesh, la muestra se rediseñó en varias ocasiones porque era difícil detectar cuáles eran los hogares encabezados por varones. En Rwanda y en algunos campamentos del Chad podría haber influido en las respuestas el resentimiento de los refugiados por la reducción de las raciones, el tedio de los encuestados y las expectativas de asistencia de las comunidades de acogida.
13. No obstante, la principal garantía de la validez de las constataciones es la gran variedad de fuentes y métodos empleados para reunir los datos y triangularlos.

PRINCIPALES CONSTATAciones POR ESFERA DE RESULTADOS

Seguridad alimentaria

14. Un número inaceptablemente elevado de refugiados sufría inseguridad alimentaria, sobre todo en la segunda mitad del período que transcurría entre una distribución de alimentos y otra. Se constató que las mujeres se veían afectadas por un mayor grado de inseguridad alimentaria en comparación con los hombres, porque solían tener a más personas a su cargo. La estacionalidad, la financiación insuficiente y las interrupciones del suministro eran algunos de los principales factores que influían en la seguridad alimentaria de los refugiados.
15. Las constataciones específicas de las diferentes evaluaciones pusieron de relieve los efectos limitados que la asistencia alimentaria tenía sobre la seguridad alimentaria a largo plazo. En Rwanda y entre los miembros de la etnia tigray refugiados en Etiopía, una escasa mayoría —algo menos del 60%— alcanzó una puntuación relativa al consumo de

alimentos aceptable. En Etiopía, los demás refugiados obtenían en ese indicador una puntuación entre deficiente y aceptable o claramente deficiente, y solo una tercera parte de los refugiados somalíes alcanzaba un nivel aceptable. En los campamentos del Chad que recibían raciones completas había un porcentaje de hogares con una puntuación relativa al consumo de alimentos aceptable (81,1%) mayor que en los campamentos que recibían medias raciones o ninguna ración (alrededor del 40%) o que en las aldeas vecinas (62,2%).

16. En el consumo de alimentos influía una combinación de factores internos y externos. En algunos programas, debido a la falta de financiación o a las interrupciones del suministro, las raciones de alimentos de las distribuciones generales del PMA no llegaban a proporcionar las 2.100 kilocalorías estándar por persona al día. En Rwanda, los refugiados nunca llegaron a recibir en su totalidad la ración completa prevista. En Etiopía, por el contrario, desde 2008 se entregó a los campamentos casi todos los meses la canasta completa de productos alimenticios conforme a lo programado. En Bangladesh, las raciones se entregaban a tiempo, pero, debido a la falta de actualización de las cifras de beneficiarios, el tamaño de las raciones no coincidía con el de las familias, y por ello las raciones de alimentos se repartían en exceso y no cubrían las necesidades familiares. En el Chad, las raciones tampoco cubrían las necesidades, sobre todo de cereales, y la reducción a medias raciones provocó el deterioro de la seguridad alimentaria.
17. Aun utilizando una definición ligeramente diferente de “hogares encabezados por mujeres”, en todas las evaluaciones se constató que esos hogares tenían tendencia a sufrir un mayor grado de inseguridad alimentaria. No obstante, en las evaluaciones en las que se incluyeron encuestas a hogares no beneficiarios —Bangladesh⁵ y el Chad— se observó que la diferencia entre los hogares encabezados por mujeres y los encabezados por hombres era menor entre los beneficiarios, lo que indica que la asistencia alimentaria influyó positivamente y sirvió para reducir las disparidades de género en materia de inseguridad alimentaria.
18. La vida de las refugiadas se regía por el ciclo de distribución. Las mujeres conocían el valor de cada tipo de alimento o artículo no alimentario recibido y adoptaban decisiones cruciales en el período de mayor escasez de alimentos antes de la siguiente distribución general de alimentos. Sin embargo, la participación de las mujeres en los comités de distribución de alimentos de los campamentos generalmente era, excepto en Rwanda, escasa, y en Etiopía las normas patriarcales jamás se ponían en entredicho. Normalmente eran las mujeres quienes gestionaban los suministros de alimentos de los hogares y soportaban la carga y los riesgos del endeudamiento, aunque no fueran titulares de las tarjetas para recibir las raciones. En Rwanda se entregaban tarjetas a las mujeres, pero esta medida había tenido el efecto imprevisto de incrementar el nivel de endeudamiento.

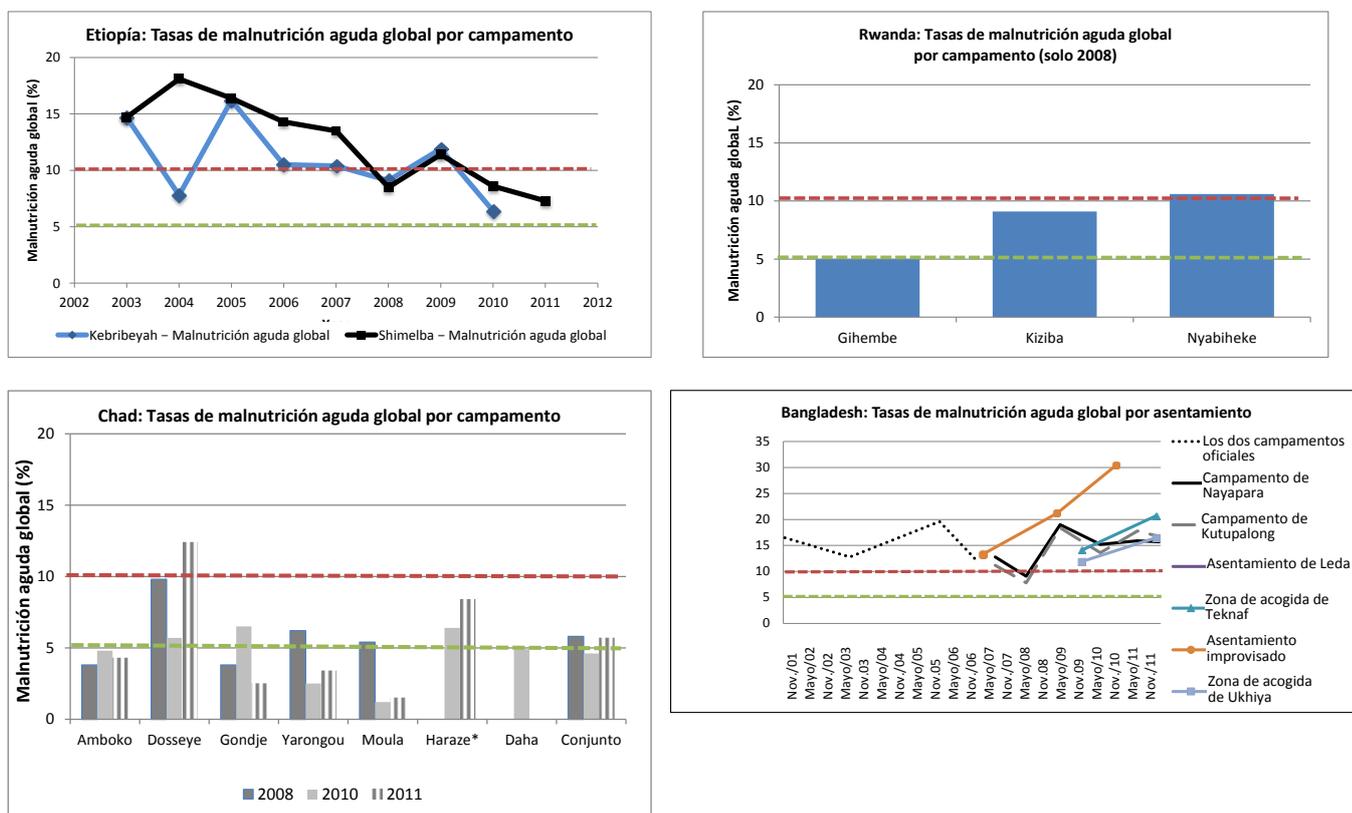
Nutrición

19. *Tasas de malnutrición aguda global.* Tal como puede verse en la Figura 1, las tasas de malnutrición aguda global en los campamentos de refugiados del Chad se aproximaban a un nivel “aceptable a nivel internacional” del 5% y se mantuvieron bastante estables de 2008 a 2011. En Etiopía, la tendencia fue positiva a partir de 2005, salvo por un incremento repentino en 2009, que de todos modos no sobrepasó el umbral de lo “aceptable”. En Rwanda, en 2008 —año del que se disponía de datos estadísticamente válidos—, las tasas rozaron el nivel “grave”, pero había indicios de que la situación había mejorado desde entonces. Los datos relativos a Bangladesh indicaban una tendencia al

⁵ Se hicieron comparaciones con refugiadas no registradas que vivían en asentamientos provisionales en Bangladesh.

empeoramiento, del nivel “grave” al “crítico”, pero las tasas en los campamentos de refugiados eran parecidas o inferiores a las de la población de acogida y parecían estar bajo control (eran sustancialmente mejores que las de los refugiados no registrados que vivían en asentamientos provisionales).

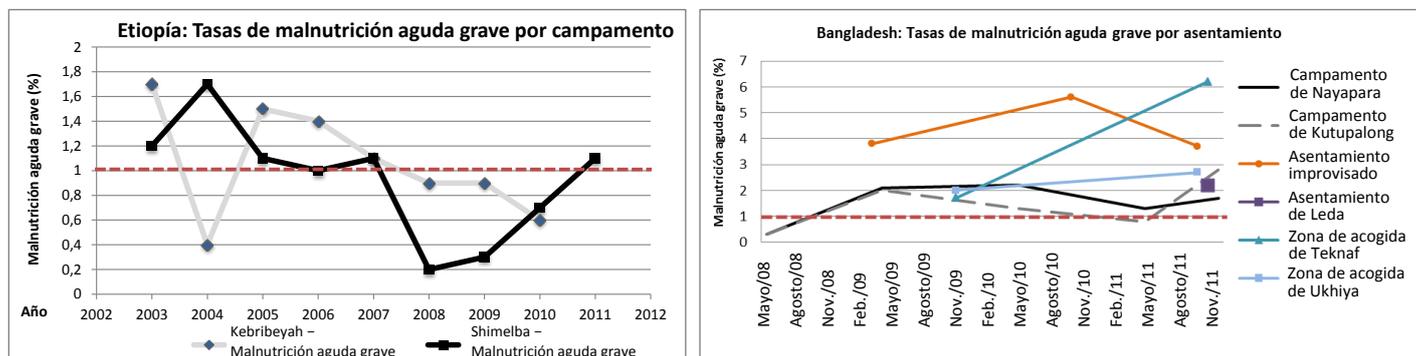
Figura 1: Tasas de malnutrición aguda global en los grupos de población estudiados



20. En el Chad y Etiopía se consiguió que las tasas de malnutrición aguda grave se situaran por debajo del umbral del 1% (véase la Figura 2), excepto en el grupo étnico kunama de refugiados eritreos en Etiopía. Las tasas en este país en general eran parecidas o considerablemente mejores que las existentes en las regiones donde se ubicaban los campamentos. En Bangladesh, por el contrario, y a pesar de que mejoraron, las tasas registradas en los campamentos se mantuvieron por encima del umbral de emergencia del 2% establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁶.

⁶ No había datos disponibles sobre la evolución de las tasas en Rwanda. En 2008 eran aceptables en uno de los campamentos, pero alcanzaban los niveles de emergencia en los otros dos.

Figura 2: Tasas de malnutrición aguda grave en los grupos de población estudiados



21. En las cuatro evaluaciones se observó una escasa diversidad de la dieta de los refugiados, cuyos regímenes alimenticios eran monótonos y por lo general insuficientes. La carne, los huevos, el pescado, la fruta, los productos lácteos y las verduras no se consumían en absoluto o se consumían menos de una vez por semana, y las tasas de anemia mantenían unos niveles elevados.
22. La puntuación relativa a la diversidad de la dieta de los hogares parecía depender de las distribuciones de alimentos, dado que los artículos de la canasta se vendían o intercambiaban por artículos complementarios, de modo que en los días posteriores a una distribución dicha diversidad era mayor.
23. Según algunas evaluaciones, debido a la composición de las propias raciones se registraban carencias en el régimen alimentario lo cual puede reflejar una tendencia común a los cuatro contextos pese a las diferencias existentes entre las raciones proporcionadas. En el Chad, las raciones a menudo presentaban carencias de proteínas, calcio y vitaminas B2 y C, mientras que en Bangladesh eran deficientes en proteínas y micronutrientes. En Rwanda, la ración cubría solo el 95% de las necesidades de energía, carecía de los suficientes vitamina A —aportaba solo el 54% de la dosis necesaria—, hierro (92%), calcio (44%) y riboflavina (73%), y carecía por completo de vitamina C.
24. En las cuatro evaluaciones se observaron unos porcentajes elevados de retraso del crecimiento y prevalencia de la anemia. En Rwanda, las tasas de malnutrición crónica superaban el umbral internacional humanitario considerado como crítico. En Bangladesh y el Chad, las tasas estaban por encima del umbral de gravedad elevada del 30%. En Etiopía, las tasas variaban en función del grupo étnico: eran insignificantes entre los refugiados somalíes pero inaceptablemente elevadas entre los refugiados kunama de Eritrea. Las actitudes culturales ante los alimentos, su preparación y la crianza de los niños, así como ante las diferencias en lo relativo a la parte de la ración de alimentos vendida por los refugiados y su acceso a fuentes externas de ingresos, podían producir efectos directos diferentes incluso en los refugiados que se beneficiaban de unos regímenes de distribución de alimentos bastante parecidos. En todos los casos, las tasas eran similares a las nacionales.

Medios de subsistencia

25. En los cuatro contextos estudiados por las evaluaciones, los refugiados disponían de pocas posibilidades de sustento; a menudo se veían apartados de la capacitación práctica y tenían muy poco o ningún acceso al mercado de trabajo. Muchos de ellos, por tanto, buscaban medios alternativos para subsistir, algunos de los cuales implicaban la adopción

de estrategias negativas, como trabajos que ponían en peligro su seguridad o que les exponían a la explotación. Otro mecanismo de supervivencia habitual era la venta de alimentos o de artículos no alimentarios.

26. La única actividad a la que realmente podían dedicarse la mayoría de los refugiados en los cuatro contextos era el trabajo a jornal no cualificado. No obstante, se observaron excepciones en Rwanda y entre los refugiados de Bangladesh. Cabe destacar que, según la encuesta realizada en este último país, los refugiados que vivían en zonas urbanas y no recibían asistencia alimentaria se integraban mejor que los refugiados registrados y ejercían actividades laborales parecidas a las de los quintiles equivalentes de la población local. Las cuatro evaluaciones demostraron que muy pocos refugiados poseían negocios o se dedicaban al comercio en pequeña escala. La mayoría de las actividades comerciales dentro de los campamentos y en sus alrededores pertenecían a residentes locales.
27. Los refugiados disponían de escaso poder negociador. Un aspecto observado en las tres evaluaciones realizadas en África fue que los residentes locales cobraban a los refugiados precios de molienda y electricidad más elevados que los de mercado, o les compraban sus raciones en condiciones abusivas. En Bangladesh, a los refugiados empleados en tareas peligrosas, como la carga y descarga de buques o la pesca de altura, les pagaban considerablemente menos que a la población local a pesar de las leyes laborales vigentes. Esto avivaba las tensiones con los residentes locales, quienes a menudo también están expuestos a la inseguridad alimentaria y tomaban a mal que los refugiados registrados recibieran raciones.
28. Un elemento común a todas las evaluaciones fue constatar la poca atención que se prestaba a los medios de subsistencia en el marco de la asistencia. Ello se debía en parte a la financiación a corto plazo, como en Etiopía, o a las limitaciones impuestas por el Gobierno, como en Bangladesh. En el informe sobre Rwanda se señala que, aunque buena parte de los refugiados parecía determinada a mejorar sus medios de subsistencia, tenían pocas posibilidades de planificar más allá de sus necesidades inmediatas porque la asistencia se centraba en garantizar un nivel aceptable de seguridad alimentaria y salud y no en proteger o crear activos.
29. En las evaluaciones se constató que el apoyo a los medios de subsistencia, de haberlo, solía ser endeble, aun cuando había grandes diferencias entre los niveles de apoyo prestado. En la evaluación realizada en Etiopía se observó que había demasiadas actividades pequeñas, inconexas y de baja intensidad para que a la mayoría de los refugiados les pudieran ser de alguna utilidad. La capacitación profesional y el apoyo al microcrédito eran nulos, esporádicos o a muy pequeña escala, o bien eran desalentados por los gobiernos anfitriones. En Rwanda, se observó que la calidad de la capacitación y el apoyo material brindados para poner en marcha una actividad no bastaban para que la mayoría de los beneficiarios fuera lo suficientemente competitivo como para ganarse la vida en el libre mercado.
30. El acceso a tierras de cultivo o de pastoreo suficientes era esencial para la autosuficiencia, pero en muchos contextos las limitaciones espaciales de los campamentos —sobre todo los establecidos en zonas densamente pobladas de países con una gran densidad demográfica como Rwanda y Bangladesh— y las políticas gubernamentales restringían el acceso a la tierra. En Rwanda se prohibía a los refugiados poseer ganado. En el Chad meridional se les daba acceso a parcelas de tierra demasiado pequeñas para sacarles provecho y en las que les era imposible practicar la rotación de cultivos como era costumbre entre los agricultores locales, mientras se iba reduciendo la fertilidad del suelo y aumentaban los daños provocados por las plagas.

31. Las relaciones de los refugiados con las comunidades locales eran otro factor que restringía sus oportunidades de subsistencia, a menudo por la competencia en el acceso a los recursos locales —como la pesca fluvial, la leña o las tierras de cultivo— o a oportunidades laborales, especialmente el trabajo a jornal. En el Chad se tuvo noticia de que la población local sacaba a los refugiados de las tierras que las autoridades chadianas les habían asignado.
32. Las evaluaciones indicaron también que las oportunidades de ingresos o de medios de subsistencia variaban de manera considerable de un campamento a otro y en función del origen étnico y el sexo. Las mujeres cabeza de familia, que en general tenían una elevada proporción de personas a su cargo y responsabilidades de crianza, se topaban con más obstáculos debido a la falta de oportunidades de subsistencia sostenibles y se exponían a más riesgos cuando se veían obligadas a salir de los campamentos en busca de fuentes de ingresos. En los cuatro contextos, muchos hogares encabezados por mujeres emprendían actividades a corto plazo precarias, como la recogida de leña o el mantenimiento de relaciones sexuales a cambio de favores o como medio para sobrevivir.
33. Ante la ausencia general de estrategias de subsistencia viables, en las evaluaciones se señala que las principales fuentes de ingresos de los refugiados eran el trabajo a jornal y la venta de raciones de alimentos y artículos no alimentarios. La venta o intercambio se hacían por razones diversas, pero principalmente para cubrir necesidades básicas: comprar artículos alimentarios complementarios (condimentos sobre todo), ropa, jabón y combustible, o para pagar el acceso a instalaciones de molienda, servicios de salud y escuelas. Según la estimación realizada en el informe de Etiopía, se vendía hasta la mitad de todas las raciones. En Rwanda, la ración de alimentos constituía la fuente principal de ingresos y seguridad para los refugiados, aunque contuviera menos calorías, diversidad y calidad nutricional que en años anteriores. En Bangladesh, las tarjetas para raciones de alimentos⁷ se depositaban en manos de prestamistas que se quedaban con parte de la ración en concepto de intereses hasta que se devolviera el dinero.

Cuestiones de género y protección

34. Las evaluaciones reflejan diferencias considerables en cuanto la prestación de apoyo a la protección. Los refugiados generalmente declararon sentirse más seguros dentro de los campamentos, señalando a menudo que la seguridad dentro del campamento había mejorado desde su llegada. Sin embargo, en todas las evaluaciones se mencionaron problemas en materia de protección dentro de los campamentos. Las mujeres, especialmente las viudas y las cabezas de familia, eran más vulnerables en todos los casos, debido a su búsqueda de oportunidades de subsistencia y a la violencia doméstica.
35. En la evaluación de Bangladesh se estudió la relación entre la asistencia alimentaria y la protección haciendo comparaciones con los refugiados que no recibían asistencia alimentaria. Se identificaron mecanismos de protección informales, difundidos en toda la región, que estaban vinculados a sistemas clientelares y a la protección de grupos comunitarios e imanes, y que a menudo se utilizaban en situaciones de emergencia como la hospitalización. Sin embargo, este tipo de protección era más común entre los refugiados no registrados que vivían en asentamientos provisionales cerca de los campamentos oficiales que entre quienes recibían asistencia alimentaria.

⁷ Denominadas “libretas familiares” en Bangladesh.

36. Los refugiados informaron de un problema de vulnerabilidad a la violencia y la intimidación ejercidas por las autoridades de los campamentos y los líderes de los refugiados, que son designados pero no electos. Los notables, la comunidad empresarial y las autoridades locales también se relacionaban con casos de abuso y violencia contra los refugiados, quienes no recurrían a los mecanismos de denuncia por miedo a sufrir represalias. Sin embargo, en Bangladesh el abuso, el comercio sexual y la explotación eran si cabe más habituales entre las refugiadas no registradas que vivían en asentamientos provisionales que entre las registradas que vivían dentro de los campamentos.
37. En los cuatro países evaluados, las mujeres y las adolescentes estaban expuestas a la violencia sexual y de género cuando salían en búsqueda de actividades remunerativas. Según se señaló en Bangladesh, el Chad y Etiopía, se podía obligar a las niñas de hogares de refugiados vulnerables y aquejados de inseguridad alimentaria a contraer matrimonio a edad temprana, a menudo como coesposas de personas acaudaladas del lugar. En caso de divorcio, había casos en que se las dejaba con hijos a su cargo que quizá no tuvieran derecho a raciones debido a la determinación patrilineal de la nacionalidad y de la condición de refugiado. En Etiopía se informó de que la poligamia había aumentado como estrategia de supervivencia.
38. También se hallaron indicios de un aumento de la violencia doméstica de resultados del desplazamiento prolongado. Las mujeres sufrían la amenaza de hombres que se sentían frustrados por la vida del campamento y la incapacidad para mantener a sus familias. En Bangladesh, la frustración y la falta de espacio provocaban altos niveles de tensión en las familias de refugiados. En el Chad, la violencia doméstica aumentaba después de las distribuciones porque algunos hombres, quizá recién regresados de la República Centroafricana, intentaban controlar el uso de las raciones de alimentos.
39. En Rwanda, en cambio, el ACNUR prestaba servicios de protección satisfactorios a través de organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas. Dichos servicios incluían la protección contra la violencia sexual y de género, la prevención contra el VIH y el apoyo a las personas seropositivas. Aunque el VIH seguía representando un estigma, los servicios de prevención iban reduciendo lentamente esa estigmatización, a la vez que aumentaba el número de pruebas de detección voluntarias. Los refugiados reconocían que la violencia sexual y de género habría sido mucho más grave sin la firme determinación del ACNUR y los asociados de proteger a las mujeres y niños. En Bangladesh, los refugiados —tanto registrados como no oficiales— disponían de pocas medidas legales para protegerse contra la violencia sexual y de género. En el Chad se solía poner el acento en la reconciliación, en lugar de prestar asistencia a las mujeres para que presenten denuncia. En Etiopía, las mujeres y niñas refugiadas dieron a entender que no se abordaban las causas profundas de los problemas de protección y que por ello no se solucionaban. En Etiopía los servicios de protección en los campamentos de somalíes se consideraron más eficaces que en los destinados a eritreos.

Efectos de la asistencia alimentaria en las relaciones entre los refugiados y las poblaciones de acogida

40. Aunque las evaluaciones presentan un panorama desigual, las relaciones nunca eran de absoluto antagonismo ni de absoluta armonía. La presencia de refugiados —que recibían alimentos y artículos no alimentarios y disponían de infraestructura adicional y servicios básicos— era por lo general bien recibida. Solían producirse excepciones cuando en la asistencia alimentaria no se tenían en cuenta las necesidades de la población pobre local o cuando los refugiados y la población local competían por unos recursos naturales escasos.

41. Las comunidades de acogida y las comunidades de refugiados de Rwanda compartían un idioma y una cultura comunes y mantenían unas relaciones cordiales, que incluían visitas mutuas, relaciones de amistad y matrimonios mixtos. La presencia de refugiados también tenía un impacto positivo en los mercados locales y la disponibilidad de mano de obra, y las comunidades de acogida obtenían beneficios suplementarios de los servicios prestados a los refugiados. En las otras dos evaluaciones realizadas en África se informó de relaciones similares. Las comunidades de acogida etíopes cercanas a los campamentos de refugiados de etnia tigray apreciaban los alimentos que podían adquirir gracias a las raciones de los refugiados. También vendían a estos bienes y servicios, lo cual estimulaba el comercio local. En los primeros años del programa en el Chad, la población local se benefició de los programas de distribución de semillas y herramientas. Los refugiados prestaban sus tarjetas de salud a los residentes locales, facilitándoles acceso gratuito a los servicios de salud establecidos en los campamentos.
42. En Bangladesh, en cambio, pese a la gran afinidad cultural el fuerte resentimiento hacia los refugiados ocasionaba numerosos incidentes violentos entre las dos comunidades cerca de los campamentos oficiales. Una constatación interesante fue que las relaciones de la población de Bangladesh con los refugiados no registrados eran mejores que con los refugiados que vivían en campamentos. La tensión aumentaba a causa de la envidia de la población local más vulnerable por el hecho de que se distribuyeran alimentos a los refugiados pero no a la población pobre local necesitada, que a veces se encontraba en una situación igualmente vulnerable.
43. En todos los informes de evaluación se señalaba que, con el paso del tiempo, y considerando que todos los refugiados en situación de desplazamiento prolongado iban en busca de leña o fabricaban carbón vegetal para su propio consumo o venta, había una gran probabilidad de que se produjera algún tipo de conflicto, incluso en contextos amistosos como el de Rwanda. La erosión y la deforestación en torno a los campamentos de refugiados constituían ya un problema en Bangladesh, pero eran aun más graves en Etiopía, donde se informó del agotamiento total de los recursos ambientales.

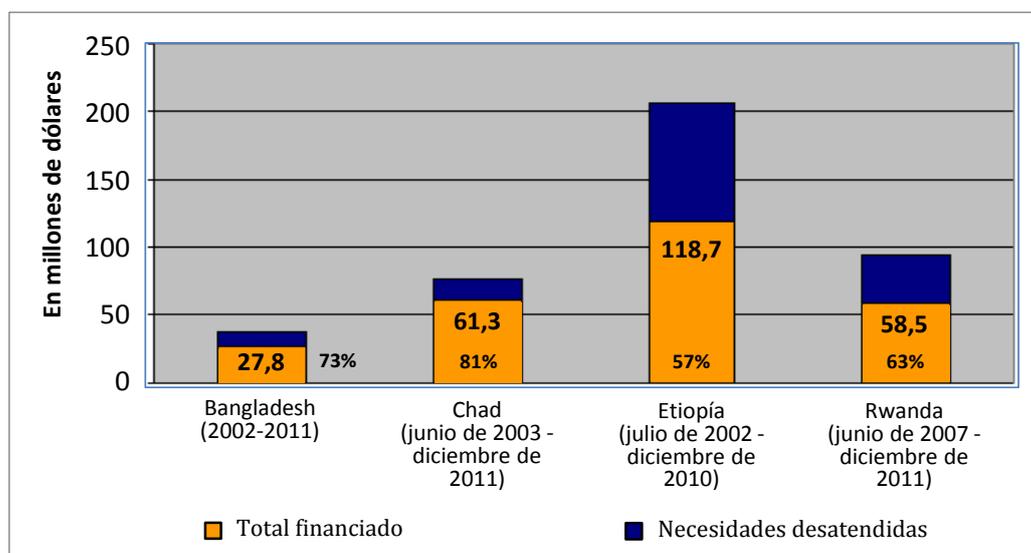
FACTORES QUE EXPLICAN E INFLUYERON EN LOS RESULTADOS

Factores externos⁸

44. Aunque varios factores específicos de los distintos contextos influyeron en la vida de los refugiados en situaciones prolongadas, en los cuatro contextos evaluados primaron dos que también figuran en la documentación relativa a otros contextos: la financiación de los donantes y las políticas de los gobiernos anfitriones.
45. En la Figura 3 puede comprobarse que el PMA recibió de los donantes un nivel de apoyo inferior al previsto. Cuando la financiación fue insuficiente, se dio prioridad a mantener la asistencia alimentaria básica en lugar de financiar las actividades previstas o en curso destinadas al desarrollo de una mayor autosuficiencia a largo plazo.

⁸ Se trata de los factores contextuales que quedan fuera del control del PMA y el ACNUR.

Figura 3: Volumen de financiación del PMA en determinadas situaciones prolongadas



Fuente: Serie de evaluaciones conjuntas del impacto PMA/ACNUR.

En la financiación destinada a Rwanda y a la última operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) en el Chad se incluye la prestación de asistencia a las poblaciones de acogida. Las OPSR de Etiopía abarcan a los refugiados sudaneses, que no se contemplaron en la evaluación. El costo por beneficiario se calculó tomando como base el último documento relativo a una OPSR disponible en la base de datos sobre operaciones de la página Web del PMA (www.wfp.org/operations/list).

46. El apoyo a largo plazo a los refugiados de larga data no encaja bien en las modalidades normales de asistencia humanitaria y asistencia al desarrollo tal y como las conciben los donantes, por lo que la financiación de situaciones prolongadas representó un desafío para el PMA y el ACNUR. Por ejemplo, la Oficina de Población, Refugiados y Migración de los Estados Unidos fue el mayor donante de los cuatro programas, pero se trata principalmente de un organismo dedicado al socorro humanitario de emergencia y carece del mandato para participar en actividades de desarrollo en los campamentos de refugiados. Otros donantes adolecían de limitaciones parecidas.
47. En las evaluaciones se observó que las oficinas del PMA y el ACNUR en los países, por su parte, no habían elaborado propuestas de financiación conjuntas para atraer a donantes cuyas modalidades de asistencia podrían haber servido de puente en la transición de las situaciones de emergencia a las actividades de desarrollo. En Etiopía, las ONG asociadas en la ejecución habían tenido que obtener sus propios medios de financiación para poner en práctica recomendaciones importantes formuladas en los informes de las misiones de evaluación conjuntas.
48. Los déficits de financiación son uno de los factores que explican que no se hayan alcanzado los objetivos de autosuficiencia, pero no son ni mucho menos la única explicación. Los gobiernos anfitriones permiten a los refugiados entrar y permanecer en su territorio, y sus políticas configuran la forma en que los refugiados avanzan hacia la autosuficiencia. La movilidad, el acceso a los mercados de trabajo y el acceso a la tierra son fundamentales. En Rwanda, la política gubernamental ofrecía a los refugiados libertad de movimiento y acceso a las escuelas locales y a algunas formas de empleo. En cambio, una normativa estricta restringía el movimiento de los refugiados somalíes en Etiopía y de los refugiados rohingyas en Bangladesh, en particular de la minoría registrada. En el Chad,

muchos refugiados abandonaban los campamentos para viajar a la República Centroafricana o a otros lugares del Chad. En los cuatro contextos, los gobiernos anfitriones no permitían la integración oficial de los refugiados ni se ponía tierra suficiente a su disposición (véanse los párrafos 25 a 33). No parecía que el ACNUR y el PMA hubiesen abogado de forma sistemática por los derechos económicos de los refugiados. Por otra parte, es posible que las autoridades nacionales de ayuda a los refugiados que colaboraban con ambos organismos tuvieran interés en preservar el modelo de “cuidados y mantenimiento” dado que comporta la entrada de asistencia humanitaria de la que estas instituciones dependen para mantener su personal e infraestructura.

49. El ACNUR ha reconocido oficialmente la importancia de la educación para la autosuficiencia. Las políticas de los Estados anfitriones influyen considerablemente en el acceso a la misma, y se observaron diferencias significativas entre los distintos programas en cuanto a la calidad y la duración de esas prestaciones. Dos tercios de los jefes de los hogares de refugiados oficiales no habían recibido nunca ningún tipo de educación.
50. El acceso a los servicios de salud también dependía de los niveles de financiación y de las políticas nacionales. Según la evaluación de Rwanda, los servicios de salud eran eficaces y los suministros sanitarios estaban por encima de la norma en los tres campamentos. En Etiopía, igualmente según la evaluación, las bajas tasas de mortalidad de adultos y niños en los campamentos de refugiados se debían al acceso de los hogares a servicios de salud adecuados. En el Chad, donde se aplicaba a los refugiados la política gubernamental de recuperación de los costos, suscitaban preocupación la ausencia de una estrategia para tratar la anemia y el empeoramiento de las prestaciones dispensadas a los adultos y adolescentes enfermos de malaria.
51. Las propias aspiraciones de los refugiados constituían otro factor importante. En el campamento etíope de Shimelba, los refugiados eritreos —especialmente varones jóvenes y niños— no participaban activamente en las actividades locales de generación de ingresos porque su principal objetivo era el reasentamiento en un tercer país. En el Chad, muchos refugiados aspiraban primordialmente a dar con una solución duradera que hiciera posible su repatriación. En Bangladesh, de la experiencia de los refugiados rohingyas no registrados se desprende que la integración local *de facto*, aunque ilegal, era una vía hacia la autosuficiencia.

Factores internos⁹

52. Para orientar bien la asistencia alimentaria y favorecer un buen uso de las tarjetas para raciones hacen falta perfiles precisos de los hogares, que con frecuencia no estaban disponibles. La revalidación es cara y no se llevó a cabo con regularidad. En el Chad, el ACNUR fue incapaz de determinar quién estaba realmente presente en los campamentos. El equipo de evaluación tuvo confirmación verbal del fenómeno —mencionado en una misión de evaluación conjunta— de la adquisición de la condición de refugiado y del derecho a recibir raciones por parte de ciudadanos chadianos. También se consideró que eran inexactas las bases de datos de los campamentos de Etiopía.
53. En la evaluación de Etiopía se constató que el seguimiento de los alimentos llevado a cabo por el PMA o el ACNUR no era suficientemente intensivo. En Etiopía y Rwanda el PMA, que no tenía a su cargo la gestión de los almacenes de los campamentos, carecía de autoridad oficial para actuar rápidamente ante la comisión de irregularidades en las tareas de distribución o almacenamiento. En muchos contextos los refugiados adujeron que en

⁹ Se trata de los factores relativos a la ejecución que están bajo el control del PMA y el ACNUR.

algunos casos las raciones se medían a la baja y criticaron que el ACNUR y el PMA no pasaran tiempo suficiente en los campamentos. En Bangladesh, los refugiados aseguraron que en las raras ocasiones en que el personal del PMA estaba presente en las distribuciones, mejoraba la calidad del arroz y las legumbres secas. Estaban convencidos de que las Naciones Unidas podrían hacer más para combatir la corrupción y los abusos administrativos de los oficiales de los campamentos.

54. En todas partes, los costos de la molienda corrían a cuenta de los refugiados, por lo que a menudo se veían obligados a entregar a los molineros una parte del cereal que recibían. En Rwanda, los evaluadores estimaron que los costos de molienda suponían la pérdida de entre un 20% y un 30% de las raciones recibidas. Los refugiados seguían siendo víctimas de esta gravosa imposición, que también era un aliciente para vender las raciones, a pesar de la recomendación formulada en una misión de evaluación conjunta de que se les ayudara a crear molinos de gestión colectiva. En Etiopía, el PMA intentó compensar a los refugiados suministrando más cereal, pero el valor adicional del mismo resultó inferior a los costos de la molienda.
55. Puede que el PMA perdiera oportunidades para establecer conexiones y sinergias con sus otros programas. En Etiopía, por ejemplo, no había vínculos con los programas destinados a las comunidades locales cercanas a los campamentos. En el Chad, el personal del programa del PMA para los refugiados parecía carecer de información sobre un programa desarrollado al otro lado de la frontera con la República Centroafricana, en el que se suministraban alimentos a personas desplazadas internamente.
56. En el informe sobre Rwanda se señalaba que el ACNUR había cumplido con su mandato de suministrar artículos no alimentarios como jabón, ropa, compresas higiénicas, colchonetas, mantas, mosquiteras, utensilios de cocina, hornillos, enseres domésticos y bidones. Los artículos no alimentarios básicos, como el material para construir los alojamientos o las mosquiteras, generalmente se facilitaban a los refugiados a la llegada, pero después no se hacían otras distribuciones de artículos no perecederos, o bien se hacían con poca frecuencia y a veces en momentos inoportunos, lo cual alentaba a los refugiados a vender los artículos recibidos.
57. En Rwanda, por ejemplo, se constató que la mayoría de los hogares carecía de mantas, colchonetas, ropa adecuada y bidones. En el Chad, donde las tasas de malaria en los niños menores de 5 años han ido creciendo en los últimos años, el equipo de evaluación halló pruebas que contradecían el dato estadístico del ACNUR de que el 80% de los niños dormía bajo mosquiteras, lo cual hizo pensar que muchos refugiados habían vendido las mosquiteras que les habían entregado. En Etiopía, los refugiados recibían mosquiteras en la segunda mitad de la temporada de malaria y láminas de plástico fuera de la temporada de lluvias. No se hacía seguimiento alguno para determinar si los refugiados los conservaban o no. Los hogares de refugiados a veces reponían sus suministros de productos no alimentarios vendiendo parte de sus raciones, empeorando su situación de inseguridad alimentaria.
58. En la evaluación de Rwanda se destacó la dificultad de distinguir los efectos producidos por una cantidad insuficiente de artículos no alimentarios de los derivados de una cantidad insuficiente de asistencia alimentaria. Estos dos aspectos estaban interrelacionados en un círculo vicioso que también era evidente en los otros tres contextos. Según se explica en el informe de evaluación, los refugiados se veían obligados a convertir una canasta de alimentos ya de por sí reducida en dinero en efectivo para cubrir sus necesidades básicas, lo que originaba un ciclo de endeudamiento que reducía el impacto de la asistencia alimentaria sobre la seguridad alimentaria y socavaba cualquier posible beneficio en los

medios de subsistencia; la mayoría de los hogares más vulnerables carecía de acceso a otras posibilidades de sustento y fuentes de ingresos que no fueran vender sus raciones de alimentos; además, debido a la incapacidad del ACNUR para proporcionar suficientes artículos no alimentarios y a la ausencia de actividades de subsistencia viables en la práctica, la canasta apenas suficiente del PMA servía para subvencionar necesidades no alimentarias básicas. Esta situación obligaba a los refugiados a recurrir a estrategias de supervivencia negativas.”

59. En la evaluación de Etiopía se observó un aparente incumplimiento de las obligaciones previstas en el memorando de entendimiento de 2002 entre el ACNUR y el PMA, según el cual debían elaborarse planes de acción comunes, basados en las recomendaciones de las misiones de evaluación conjuntas, en los que se establecerían unas metas, objetivos, responsabilidades, indicadores y disposiciones de ejecución mutuamente acordados. Sin embargo, las misiones de evaluación conjuntas eran objeto de escaso seguimiento. Excepto en Bangladesh, los dos organismos no intentaron hacer llamamientos conjuntos a los donantes para cubrir los déficits detectados. Las misiones de evaluación conjuntas solían centrar la atención en cuestiones de importancia secundaria, en lugar de promover grandes cambios en la estrategia de los programas.
60. La duración de dos o dos años y medio de las OPSR, con actividades de programas planificadas para períodos de tres a seis meses, no ha propiciado la instauración de soluciones duraderas. Para ello sería necesario un plan a más largo plazo, formulado de forma participativa con los refugiados.

CONCLUSIONES

61. Aunque las constataciones pormenorizadas de las cuatro evaluaciones eran muy específicas de cada contexto, en la síntesis se han definido las conclusiones y lecciones comunes que se exponen a continuación.
62. *La asistencia alimentaria ha influido positivamente en la consecución de los efectos esperados a corto plazo consistentes en mitigar el hambre inmediatamente después de la llegada de los refugiados, y ha contribuido al logro de la seguridad alimentaria inmediata cuando se han distribuido raciones completas.* Se han constatado algunos efectos positivos en las estrategias de supervivencia. Las tasas de malnutrición aguda global y malnutrición aguda grave han mejorado en la mayoría de los casos, pero no en todos.
63. *Al prolongarse las situaciones, un número inaceptablemente elevado de hogares de refugiados —y una cantidad desproporcionadamente mayor de hogares encabezados por mujeres— han sufrido inseguridad alimentaria, sobre todo durante los períodos comprendidos entre distribuciones de alimentos.* Los niveles de malnutrición crónica siguen siendo inaceptables y están muy lejos de los estándares internacionales. Los hogares han acumulado pocos activos, han tenido muy pocas oportunidades de subsistencia y con frecuencia han recurrido a estrategias de supervivencia negativas. En ausencia de oportunidades de subsistencia, las raciones de alimentos y los artículos no alimentarios se han tratado frecuentemente como ingresos y se han vendido para satisfacer otras necesidades a modo de estrategia de supervivencia.
64. *No se ha producido la evolución deseada hacia una mayor autosuficiencia de los refugiados gracias a un acceso más amplio a oportunidades de subsistencia, a la vez que se mantenía o aumentaba la seguridad alimentaria.* La asistencia alimentaria no se ha utilizado para abrir el camino hacia la autosuficiencia y la instauración de soluciones duraderas. La puesta a prueba de la lógica de intervención o teoría del cambio ha dejado

claro que los principales supuestos con respecto al uso de la asistencia alimentaria por parte de los refugiados no se han cumplido, ni siquiera lo suficiente como para lograr los efectos intermedios.

65. *El problema de la protección, en especial contra la violencia sexual y de género, no se ha abordado debidamente en ninguno de los cuatro contextos.* A pesar de los considerables progresos realizados en algunos campamentos a este respecto, la violencia sexual y de género se sigue notificando poco, muchos responsables gozan de impunidad y existen lagunas en la defensa judicial y el asesoramiento a las supervivientes de la violencia. Esta constatación no es nueva. Los riesgos en materia de protección a los que se enfrentan las refugiadas se conocen desde hace largo tiempo en muchas situaciones de desplazamiento, incluidos los cuatro evaluados. Cuando las relaciones entre los refugiados y las poblaciones locales son tensas, también se han comunicado problemas de protección entre los refugiados que salen de los campamentos. No se han adoptado medidas complementarias con respecto a las observaciones y recomendaciones pertinentes formuladas por las misiones de evaluación conjuntas.
66. *Tras este sombrío panorama se esconde una combinación de factores contextuales y de factores que están bajo el control del PMA y el ACNUR.* En ninguna de las cuatro situaciones el entorno externo ha sido propicio para mejorar la autosuficiencia ni para encontrar soluciones duraderas, y tanto las políticas de los gobiernos anfitriones como los déficits de financiación crónicos que afectan a las situaciones prolongadas de refugiados han limitado las opciones posibles. Por otra parte, el ACNUR y el PMA no han sabido aprovechar las oportunidades que tenían al alcance ni han creado otras nuevas. Ha resultado difícil extraer enseñanzas porque no quedó constancia en ningún registro de las actividades iniciales de planificación de los emplazamientos o de programación en respuesta a las necesidades de los refugiados. Los factores internos y contextuales han formado un círculo vicioso.
67. Ambos organismos asumieron compromisos oficiales a largo plazo para facilitar la transición a la autosuficiencia y la instauración de soluciones duraderas, pero *la asistencia prestada por el PMA y el ACNUR ha seguido dominada por un enfoque de “cuidados y mantenimiento” en los campamentos, empleando la distribución general de alimentos como apoyo básico —modalidad apropiada para situaciones a corto plazo pero no para las prolongadas o susceptibles de serlo—.*
68. Los ambiciosos nuevos objetivos institucionales con respecto a la autosuficiencia y las soluciones duraderas acordados por el PMA y el ACNUR no se han plasmado en unas estrategias y prácticas oficiales de asistencia alimentaria. Sobre todo a nivel institucional, apenas se ha examinado de forma contextualizada la lógica de intervención de la asistencia alimentaria con el fin de analizar cómo utilizarla para realizar una contribución significativa a la autosuficiencia, teniendo en cuenta las nuevas herramientas disponibles. La responsabilidad de tomar la iniciativa se ha dejado en manos, al parecer, de las oficinas en los países.
69. En mayor o menor medida, *los refugiados que se encuentran en estas situaciones prolongadas son actores económicos y sociales en las comunidades de acogida.* Las poblaciones de acogida se enfrentan a numerosas limitaciones en relación con la nutrición y los medios de subsistencia, pero dichas limitaciones apenas se han reconocido y ha habido una escasa integración de las intervenciones para los refugiados y para quienes les dan acogida, teniendo en cuenta un análisis contextualizado de las posibilidades de adoptar modalidades de asistencia alimentaria alternativas que brindaría dicha integración. No se

han desplegado esfuerzos suficientes para colaborar con los gobiernos anfitriones y atraer a otros agentes provistos de mandatos humanitarios o de desarrollo.

70. Las distribuciones generales de alimentos a largo plazo, unidas a las limitadas oportunidades educativas y económicas en los campamentos y a su alrededor, han creado una sensación de impotencia entre los refugiados. Es significativo que, en Bangladesh, los refugiados no registrados que vivían en comunidades de acogida pero carecían de la condición jurídica de refugiado parecieran gozar de mayor seguridad alimentaria, contar con una gama mayor de estrategias de supervivencia y estar más cerca de la autosuficiencia que los refugiados de los campamentos.
71. En general, y para concluir, *la respuesta de la comunidad internacional al drama de los refugiados en crisis prolongadas no ha logrado traducir las declaraciones formuladas de común acuerdo en resultados concretos*. Ningún gobierno —de un país de acogida, país de origen o donante— ni organismo humanitario o de desarrollo puede resolver por sí solo los problemas que se esconden tras este fracaso: se precisan nuevas estrategias y asociaciones.
72. *Se necesita una actuación concertada entre todos los actores esenciales para crear una estrategia de colaboración, respaldada por una firme voluntad política y financiera, con el objetivo de que los refugiados puedan hacer aportaciones activas y productivas a la economía de los países donde residen mientras son refugiados y de promover su repatriación cuando esta sea una solución viable y duradera.*

RECOMENDACIONES

73. Dado que las cuatro evaluaciones recogidas en este informe de síntesis se utilizarán a nivel nacional, en cada una de ellas se formuló una serie de recomendaciones específicas para el país en cuestión. Entre ellas hay recomendaciones operacionales dirigidas a la mejora del seguimiento, por ejemplo de la nutrición, los hábitos de alimentación infantil y la violencia sexual y de género; la revalidación de las poblaciones de los campamentos; el aumento de la participación de las mujeres en los comités de los campamentos; la ampliación de las intervenciones relacionadas con los medios de subsistencia, por ejemplo proyectos de capacitación profesional, microcrédito y generación de ingresos, y la lucha contra la degradación del medio ambiente.
74. En las cuatro evaluaciones se formularon asimismo varias recomendaciones estratégicas en respuesta a los denominadores comunes, que se han reunido en el siguiente conjunto de recomendaciones finales relativas a la serie completa de evaluaciones del impacto:
75. **Recomendación 1: Bajo los auspicios de la Reunión de alto nivel PMA-ACNUR, un grupo de trabajo de ambos organismos debería formular una estrategia institucional y un marco operacional conjuntos en relación con los refugiados que se encuentren en situación de desplazamiento prolongado y con el papel que puede desempeñar la asistencia alimentaria.** En esa estrategia se debería:
- a) reconocer que la vida en campamentos conlleva riesgos para el logro de las perspectivas de autosuficiencia y que el enfoque actual en materia de asistencia alimentaria es insuficiente;
 - b) definir formas plausibles de avanzar hacia la autosuficiencia y la instauración de soluciones duraderas para los refugiados que se encuentren en situación de desplazamiento prolongado, así como el papel que puede desempeñar la asistencia alimentaria —incluidas actividades complementarias a la distribución general de alimentos como las transferencias de efectivo, la distribución de

- cupones o las actividades de alimentos por trabajo—;
- c) formular un enfoque más integral y entablar las asociaciones necesarias para lograr esos objetivos;
 - d) establecer mecanismos de gestión para poner en práctica la estrategia, haciendo un uso más sistemático de los resultados de las misiones de evaluación conjuntas, tanto los relativos a países concretos como en forma de síntesis para el aprendizaje a escala institucional.
76. En el caso del PMA, el enfoque debería basarse en el nuevo Plan Estratégico (2014-2017) y formar parte integral del mismo.
77. Este proceso podría ponerse en marcha organizando, en el seno de la Reunión de alto nivel PMA-ACNUR, una reflexión para profundizar en el análisis de los motivos por los que a los dos organismos les resulta tan difícil abordar los retos y poner en práctica un enfoque para reforzar la autosuficiencia, y para examinar los cambios que cada uno de ellos debería introducir para entablar las debidas asociaciones en esta esfera.
78. **Recomendación 2: Todos los actores deberían reconocer que la mejora de la vida de los refugiados que se encuentran en situación de desplazamiento prolongado no es tarea que incumba exclusivamente al PMA y el ACNUR, sino que para ello es preciso modificar de forma concertada los enfoques que actualmente aplican los equipos de las Naciones Unidas en los países, en particular los organismos orientados al desarrollo, los Estados anfitriones, los donantes y los asociados, así como el ACNUR y el PMA.** Habría que alentar al equipo de tareas del Comité Permanente entre Organismos dedicado a la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas a que asuma el liderazgo a la hora de fomentar ese reconocimiento y las medidas que pudieran derivarse del mismo, en particular consolidar la estructura de rendición de cuentas para ayudar a poner fin a las crisis olvidadas y centrar la atención de la comunidad internacional en sus responsabilidades en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.
79. **Recomendación 3: Los equipos de las Naciones Unidas en los países deberían:**
- a) dialogar con los gobiernos anfitriones y abogar ante ellos a favor de los derechos de los refugiados a la movilidad, los medios de subsistencia, la protección y alguna forma de integración reconocida cuando la repatriación siga estando fuera del alcance de la mano;
 - b) dialogar con los gobiernos anfitriones para mejorar la selección de los lugares donde ubicar los campamentos para los refugiados que se encuentren o puedan acabar en una situación de desplazamiento prolongado, con el objetivo de que permitirles hacer una contribución significativa al desarrollo económico nacional y local, y reducir en lo posible los conflictos respecto de los recursos naturales y sus consecuencias negativas para el entorno, la economía y la protección de las personas;
 - c) hacer el seguimiento de las perspectivas de repatriación y tratar de aumentar los regresos espontáneos;
 - d) alentar a los donantes a hacer gala de mayor flexibilidad (véase la recomendación 4);
 - e) insistir en una participación más intensa de los organismos de las Naciones Unidas especializados en la protección, el desarrollo y las cuestiones de género;

- f) dialogar con los Estados anfitriones y los Estados de origen de los refugiados para promover soluciones políticas al desplazamiento prolongado.
80. **Recomendación 4: Los donantes deberían superar o eliminar las restricciones de financiación tradicionales basadas en la dicotomía entre situaciones de emergencia y de desarrollo.**
81. **Recomendación 5: Los equipos del PMA y el ACNUR en los países deberían formular de manera sistemática estrategias consensuadas en materia de programas para fomentar la transición a la autosuficiencia, basándose en el conocimiento contextualizado de las necesidades específicas de los refugiados y en las perspectivas de hallar soluciones viables a largo plazo: repatriación, integración local o reasentamiento.** Esas estrategias deberían transformar la estructura de planificación actual basada en planes de acción conjuntos y servir de herramienta de gestión estratégica a escala nacional:
- a) que permita entablar nuevas asociaciones y conseguir financiación adicional, y
 - b) que sirva de punto de referencia para el diseño y la aprobación de operaciones.
82. Deberían presentarse informes anuales sobre los avances a los equipos de las Naciones Unidas en los países y a la Reunión de alto nivel ACNUR-PMA.
83. Las estrategias deberían basarse en un análisis de las relaciones sociales y económicas intercomunitarias entre los refugiados y las comunidades de acogida y entre los distintos grupos de refugiados dentro de los campamentos, así como en el análisis de mercado de la posibilidad de complementar las distribuciones generales de alimentos con modalidades alternativas. La selección de las modalidades de asistencia alimentaria debería basarse en un análisis de la situación y en los objetivos que se pretende lograr, y no al contrario. Es esta una condición indispensable para armonizar la programación con las realidades contextuales y para comprender mejor por qué se venden los productos de la asistencia alimentaria y los artículos no alimentarios y se recurre a estrategias de supervivencia negativas. Para la formulación de las estrategias habría que crear nuevas asociaciones con organizaciones de socorro y agentes de desarrollo activos en la región interesada, el Gobierno anfitrión y los propios refugiados.

MODELO LÓGICO: IMPACTO DE LA ASISTENCIA ALIMENTARIA EN LAS POBLACIONES DE REFUGIADOS DE LARGA DATA

Cadena de resultados	¿Cómo?			¿Quién?			¿Qué? (efectos a corto y medio plazo)			¿Por qué? (impacto)
	Insumos/ recursos	Supuestos	Productos/ actividades ¹	Participantes/ partes interesadas	Supuestos	Reacciones	Corto plazo	Supuestos	Medio plazo	Largo plazo
Necesidades → Cadena de resultados a lo largo del tiempo										
T₀ (con anterioridad)						Desplazamiento de población que huye de conflictos, la sequía y la inseguridad Divisiones étnicas	Venta de activos Pérdida de activos Daños a los cultivos Hambre		Desplazamientos transfronterizos Asentamiento en campamentos propiamente dichos Reasentamiento no estructurado	Población desplazada Pérdida de los medios de subsistencia Inseguridad alimentaria Inseguridad/conflicto Separación de las familias
T₁ (fase temprana)	Distribución general de alimentos (ración completa) Hornos, cazuelas y otros utensilios Combustible Jabón, agua Alimentos complementarios Alimentos suplementarios Alimentos terapéuticos Letrinas	Se pueden mejorar los medios de subsistencia (los refugiados no tienen dinero); se depende totalmente de la asistencia externa; funcionan los sistemas de registro; funcionan los sistemas de distribución; funcionan los sistemas de entrega; los asociados locales disponen de suficiente capacidad; 2.000 kilocalorías por persona al día son suficientes; la canasta de alimentos es suficiente; es difícil seleccionar a los beneficiarios; internamente.	2.000 kilocalorías al día (ración general) Artículos no alimentarios Canasta de alimentos para los hogares Abastecimiento de agua Centros de alimentación terapéutica	Población recién llegada a campamentos y fuera de ellos Personas objeto de especial atención entre los recién llegados (niños separados de sus mayores, víctimas de violencia, personas con necesidades especiales, etc.) Jefes de los campamentos/personal encargado de la distribución de alimentos Comunidades de acogida	La comida se lleva a casa; se pueden hacer los reales; se facilitan complementos a las intervenciones; alimentación terapéutica, artículos no alimentarios, instalaciones de agua potable, saneamiento e higiene, etc.; existen unos plazos predefinidos de entrega de los alimentos y artículos no alimentarios; existen instituciones locales (para la prestación de servicios, el comercio, etc.); las comunidades de acogida son receptivas; se prestan servicios a las personas; objeto de especial atención (seguimiento de huérfanos y otros niños vulnerables; reintegración familiar, etc.); se mantiene un nivel aceptable de seguridad y protección tanto en los campamentos como en otros contextos; el entorno natural es apropiado; hay una distribución equitativa a dentro de los hogares; se hace una selección eficaz de los beneficiarios; se aportan insumos de asistencia no alimentaria (escuelas, maestros, capacitación, transporte, comunicaciones, etc.).	Consumo equitativo de alimentos dentro del hogar Uso de artículos no alimentarios por parte de los hogares beneficiarios Aceptación y recepción de atención por parte de las personas que sufren malnutrición aguda y crónica Cooperación de las comunidades de acogida	Vidas salvadas gracias a la lucha contra el hambre Adopción de medidas de seguridad y protección	Se venden y consumen alimentos (combinación); hay acceso a la tierra (de forma legal o ilegal); la equidad jurídica de entrega permite tener un empleo; las instituciones locales prestan servicios beneficiosos (resolución de conflictos; integración familiar; comunicaciones; transporte, etc.); se pueden superar las barreras culturales o lingüísticas; los activos no están ligados a deudas; puede haber un flujo de remesas; existen oportunidades educativas adecuadas (lengua, cultura, etc.).	Reducción de la mortalidad (mortalidad bruta) Reducción de la malnutrición aguda global Reducción de la vulnerabilidad Reducción de la dependencia con respecto a la asistencia externa	Repatriación? Reasentamiento Integración local (campamentos) (fuera de los campamentos) Protección ³
T₂ (segundo y tercer año)	Distribución general de alimentos (ración parcial) Hornos, cazuelas y otros utensilios Combustible Jabón Agua Alimentos complementarios Alimentos suplementarios Efectivo/cupones		Raciones parciales (generales) (selectivas) Alimentos complementarios Alimentación escolar Programas de efectivo/cupones Artículos no alimentarios Abastecimiento de agua	Población existente en los campamentos y fuera de ellos Personas objeto de especial atención Organizaciones y voluntarios locales que prestan apoyo en las entregas Comunidades de acogida		Complementación entre las raciones parciales y los alimentos comprados Utilización del efectivo y los cupones para mejorar la seguridad alimentaria Empleo de instalaciones de agua, saneamiento e higiene y otras intervenciones complementarias Prestación de ayuda institucional por parte de organizaciones locales en apoyo de la integración y los medios de subsistencia	Mejora de los conocimientos/el acceso a agua y saneamiento Mejora del acceso a la canasta de alimentos Actividades de subsistencia suplementarias (ingreso de efectivo, agricultura, etc.) Adopción de medidas de seguridad y protección		Mejora de la nutrición (malnutrición aguda) (malnutrición crónica) Mejora de la canasta de alimentos (puntuación relativa a la diversidad de la dieta) (puntuación relativa al consumo de alimentos) Mejora de los efectos en los recién nacidos y los menores de 5 años (indicadores antropométricos en menores de 5 años)	Repatriación Reasentamiento Integración local (campamentos) (fuera de los campamentos) Desarrollo comunitario
T₃ (situación prolongada)	Distribución general de alimentos (ración parcial) Combustible Jabón Agua Alimentos complementarios Alimentos suplementarios Actividades de capacitación para actividades de generación de ingresos Efectivo/cupones		Raciones parciales (generales) (selectivas) Alimentos complementarios Alimentación escolar Programas de efectivo/cupones Abastecimiento de agua Actividades de generación de ingresos	Población existente en los campamentos y fuera de ellos Personas objeto de especial atención Mercados locales y agentes de mercado Instituciones locales de apoyo Comunidades de acogida		Complementación entre las raciones parciales y los alimentos comprados Utilización de los insumos como suplemento o complemento de las estrategias de subsistencia Apoyo de las instituciones locales (prestación de servicios y mercados) a los medios de subsistencia de los refugiados	Mejora de la seguridad alimentaria Mejora del acceso a oportunidades de sustento Adopción de estrategias de supervivencia positivas Creación de activos Mejora de la escolarización		Mejora de la nutrición Mejora de la canasta de alimentos Mejora de los efectos en los niños menores de 5 años Presencia de hogares con actividades de generación de ingresos satisfactorias (ingreso de efectivo) Presencia de hogares con actividades agrícolas satisfactorias Reintegración familiar Mejora de los efectos en la educación	Repatriación Reasentamiento Integración local (campamentos) (fuera de los campamentos) Auto suficiencia ⁴

¹ Estos participantes o partes interesadas no se excluyen mutuamente.

² La repatriación, el reasentamiento y la integración local son las tres “soluciones duraderas” del ACNUR.

³ La protección, el desarrollo comunitario y la autosuficiencia constituyen las fases hacia la integración local.

⁴ La autosuficiencia es la capacidad económica y social de una persona, familia o comunidad para satisfacer las necesidades básicas (protección, alimentos, agua, refugio, seguridad personal, salud y educación) de forma sostenible y con dignidad. La autosuficiencia, como método de programación, hace referencia al desarrollo y el fortalecimiento de los medios de subsistencia de las personas que son objeto de atención, así como a la reducción de su vulnerabilidad y dependencia a largo plazo con respecto a la asistencia humanitaria o externa.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación