

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 17-19 de mayo de 2000

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 3 de programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2000/3/2
31 marzo 2000
ORIGINAL: INGLÉS

EVALUACIÓN CONJUNTA PMA/OACNUR DE LA OPS KENYA 4961.04

Asistencia alimentaria a refugiados somalíes y sudaneses¹

Número de beneficiarios	178.000
Duración del proyecto	1° de octubre de 1998 al 30 de septiembre de 2000
Fecha de evaluación	Septiembre de 2000
Fecha de aprobación	15 de mayo de 1998

Costo (dólares EE UU)

Costo total para el PMA	41.711.228
Costo total de los alimentos	20.440.535

RESUMEN

A falta de soluciones duraderas —y dados los condicionamientos económicos, políticos y ambientales de los propios asentamientos— los refugiados en Kenya siguen necesitando para sobrevivir una ración completa de ayuda alimentaria. Los niveles nutricionales se mantienen estables dentro de límites aceptables. La autosuficiencia podría promoverse mediante iniciativas ocasionales de alimentos por trabajo, pero no en escala importante. Es preciso agilizar la distribución de alimentos. Merece aplauso el uso innovador de sacos de comida vacíos por el PMA. Las estrategias de autosuficiencia deben dirigirse a la economía interna de los campos y a las necesidades de los refugiados más que a la simple promoción de habilidades. La OACNUR y el PMA deberían adoptar una planificación intersectorial más completa, con una selección adecuada de los organismos asociados en la ejecución. Habría que estimular la capacidad del personal del PMA para cumplir el Memorando de Entendimiento (ME) OACNUR/PMA.

¹ La misión comprendía un consultor del PMA (jefe del grupo), un experto de la FAO en nutrición y un funcionario de la OACNUR.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Director, Oficina de Evaluación (OEDE): Sr. A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Oficial de Evaluación (OEDE): Sra. M. Ahmed tel.: 066513-2223

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de Documentos y Reuniones (tel.: 066513-2645).



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACV	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
CARE	<i>Cooperative for American Relief Everywhere</i> (Cooperativa de auxilio estadounidense a cualquier parte del mundo)
CDC	Centro de control de enfermedades
FISCR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FLM	Federación Luterana Mundial
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
JRS	<i>Jeurist Relief Services</i>
ME	Memorando de Entendimiento
MMS	Mezcla de maíz y soja
MSF-B	<i>Médecins sans frontières</i> (Bélgica)
OACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
OPS	Operación prolongada de socorro
PEIP	Punto de entrega en el interior del país
PT	Peso para la estatura
SCF	<i>Save the Children Fund</i> (Fondo de ayuda a la infancia)



ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

1. Desde 1991, el PMA ha prestado asistencia a los refugiados en Kenya que huían del conflicto militar y de los disturbios civiles en Somalia, Sudán meridional y Etiopía. En años recientes, han llegado también a Kenya refugiados de la República Democrática del Congo, Burundi y Uganda. Después de un máximo de 420.000 en 1992, la población de refugiados se calcula ahora en algo más de 200.000, la mayoría de los cuales se encuentran en dos asentamientos: Dadaab, cerca de la frontera con Somalia, y Kakuma, cerca de la frontera con Sudán. Hay aproximadamente 120.000 refugiados (principalmente somalíes) en Dadaab, y los restantes 80.000 (el 75% sudaneses) están en Kakuma. El número de beneficiarios de la operación prolongada de socorro original (OPS) era 178.000, pero posteriores afluencias de Somalia y Sudán han hecho precisa una revisión en alza.
2. El PMA ha proporcionado alimentos básicos mediante cuatro operaciones de urgencia y seis OPS, entre ellas la OPS en curso que fue aprobada para dos años (octubre de 1998-septiembre de 2000) por un costo total de 41.711.228 dólares EE UU.
3. La OACNUR sigue siendo el organismo principal, que supervisa la gestión de los campamentos, la distribución de alimentos y de artículos no alimentarios y la prestación de servicios sociales, además de su papel usual de protección. El Memorando de Entendimiento PMA/OACNUR revisado en 1997, no obstante, requiere una mayor participación del PMA en el seguimiento y la evaluación de los artículos alimentarios y un papel más previsor para asegurar el uso óptimo de los recursos. A este respecto, la evaluación conjunta PMA/OACNUR fue una oportunidad para reexaminar la asistencia alimentaria al programa de refugiados en Kenya y los niveles de cooperación entre ambos organismos. Aunque la evaluación se centra en particular en la actual OPS, el equipo calibró también el impacto de la asistencia a largo plazo proporcionada desde 1991.
4. Los objetivos inmediatos de la OPS son: a) garantizar a todos los refugiados inscritos el acceso a una ración básica mediante la distribución de una ración general; b) mantener o mejorar el estado sanitario y nutricional de los niños malnutridos, generalmente menores de 5 años, y de las madres gestantes y lactantes, mediante programas selectivos de alimentación; c) en Kakuma solamente, suministrar alimentos mediante el programa de nutrición escolar para mantener o mejorar el estado nutricional de los alumnos que necesitan energía y micronutrientes adicionales; y d) elevar los índices de matrícula y de asistencia de las niñas en la escuela primaria distribuyendo envases vacíos de alimentos.

EVALUACIÓN GENERAL

5. Para la OACNUR, el PMA y las ONG participantes, durante nueve años el programa de refugiados en Kenya se ha caracterizado por unas medidas prolongadas de socorro con escasas posibilidades de romper el molde de la dependencia. Las guerras regionales no dan señales de calmarse, las perspectivas de repatriación en gran escala no son prometedoras y el reasentamiento es solución para relativamente pocos. Además, las poblaciones acampadas no son estáticas. Las nuevas afluencias, además de requerir asistencia y protección, son golpes intermitentes a la precaria seguridad alimentaria y económica de una población acampada básicamente sedentaria.



6. Las misiones conjuntas PMA/OACNUR/donantes de evaluación de necesidades alimentarias² y los estudios realizados por encargo sobre economía alimentaria doméstica (*Save the Children Fund* — SCF)³ confirman el papel central de la ayuda alimentaria y la necesidad de seguir con raciones generales completas. Prevalece un paradigma de socorro porque la política local, el medio ambiente del campamento, las condiciones socioeconómicas y la política gubernamental se combinan para excluir cualquier oportunidad real de soluciones alternativas sostenibles. La ayuda alimentaria es y siempre ha sido esencial para la supervivencia de los refugiados, tanto si la consumen como si la utilizan como artículo de cambio. De hecho, los dispositivos para suministrar raciones alimentarias generales a más de 200.000 refugiados dos veces al mes han centrado la atención de los organismos de ejecución, haciendo que los programas complementarios de autosuficiencia sean simplemente “adicionales” en lugar de determinantes del conjunto del programa.
7. Tradicionalmente, la autosuficiencia de los refugiados depende de oportunidades económicas externas: integración, comercio, movilidad, empleo, etc. En los campamentos de Kakuma y Dadaab, la reclusión forzosa y la falta de soluciones duraderas obligan a examinar en qué medida puede ser viable una economía interna. Todos los interesados, incluidos los propios refugiados, reconocen que en los campamentos hay desigualdades políticas y económicas —generalmente por razón de etnia, clan y sexo—, que reflejan en parte las del país de origen. La cuestión es si el grado y la profundidad de la estratificación justifican una revisión radical de las prioridades de ayuda alimentaria, lo que sería costoso y probablemente peligroso. La distribución general de alimentos no es una actividad “sectorial”; penetra en casi todas las demás actividades de los campamentos y las determina. Los cambios, aunque pequeños, tienen consecuencias para el bienestar y la seguridad, así como para los recursos.
8. A pesar de todo, deben alentarse y desarrollarse las iniciativas de los últimos años relacionadas con los refugiados, utilizando la ayuda alimentaria de manera más innovadora. El PMA ha tenido el acierto de utilizar sacos vacíos de alimentos como incentivo para la asistencia de las niñas a la escuela y como recurso básico para la construcción de aulas adicionales. No obstante, si hubiera que considerar una interrupción —incluso muy localizada— en la distribución general de alimentos, no debería hacerse sin indicadores claros de vulnerabilidad y selección de beneficiarios. Hay que comprender mejor la venta y el intercambio de alimentos del PMA dentro de la población de refugiados. Y, lo que quizá sea más importante, hay que esforzarse más por entender y distinguir entre los diversos grupos étnicos en los campamentos para determinar su potencial respectivo. Por ejemplo, el potencial de la comunidad sudanesa en Kakuma para el aprendizaje y para los programas de alimentos por trabajo era mayor, y probablemente más necesario, que el de la comunidad somalí en Dadaab.
9. La misión no encontró deficiencia alguna importante en la planificación y la ejecución de la OPS 4961. Desde el punto de vista de sus propios objetivos, el programa ha tenido éxito. Aunque hubo algunos problemas temporales de aprovisionamiento —e incluso algunos problemas de nutrición— a consecuencia de las inundaciones producidas por El Niño en 1998, se aseguró un suministro más o menos constante de alimentos a los campamentos. En 1998 la ración general se elevó de 1.900 kcal/persona/día a 2.100 de

² La última de estas misiones se realizó en octubre/noviembre de 1997.

³ SCF (Reino Unido) realizó evaluaciones de economía alimentaria en Dadaab y Kakuma en septiembre de 1996, actualizadas en septiembre de 1997 y de nuevo en septiembre de 1999.



acuerdo con las normas internacionales. La misión cree que debe mantenerse la ración completa para todos los refugiados en ambos campamentos.

Números de refugiados y registro

10. Problemas de registro, como reciclaje de refugiados, nuevas llegadas, “tarjetas fantasmas” etc., se han dado en toda la historia del programa y seguirán siendo motivo de preocupación para la OACNUR y el PMA. Por los problemas constantes en los países de origen, la cifra de planificación para la actual OPS (178.000) no corresponde a la cifra operacional de algo más de 200.000. En Kakuma, el registro por la OACNUR de nuevas afluencias se hace ordenadamente, con un centro de recepción en Lokichoggio. En Dadaab, no ha habido un aumento numérico apreciable hasta 1999, cuando se registraron de 11.000 a 12.000 nuevas llegadas después de disturbios violentos en Somalia (Kismayo). El cierre de la frontera con Somalia (agosto de 1999) no ha reducido esta afluencia.
11. Siendo diarias las afluencias en Dadaab, la OACNUR es incapaz de establecer un procedimiento efectivo de registro en el campamento. El control en el centro fronterizo de recepción de Liboi es la única opción viable, y es urgente abrir de nuevo este centro después de haberse cerrado en agosto de 1999. La misión tomó nota además de la intención del Gobierno de expedir tarjetas de identidad para los refugiados como se propone en el Proyecto de Ley de Refugiados, lo que facilitará mucho el cálculo más exacto de su número y reducirá el problema del reciclaje. Sin embargo, esta medida no será efectiva antes de un año, por lo menos.
12. Una revalidación de tarjetas proyectada para octubre-noviembre de 1999 debería contribuir a establecer cifras más exactas tanto en Kakuma como en Dadaab. Sin embargo, hay todavía problemas que no pueden resolverse debidamente mediante el proceso de revalidación. Por ejemplo, la continuidad étnica entre refugiados somalíes y nacionales kenianos en Dadaab ha creado una situación en virtud de la cual algunos refugiados registrados no viven en los campamentos mientras que algunos nacionales kenianos están registrados como refugiados.

Distribución general

13. Antes de julio de 1995 (Ampliación 2 de la OPS) se había emprendido la distribución de alimentos a granel a través de los ancianos y/o jefes, y se comprobaron problemas de desviaciones. No obstante, esto era en una época en que la cifra de planificación era superior a 350.000. De estos refugiados, 182.000 estaban en campamentos costeros y fronterizos en los que la responsabilidad de la distribución correspondía a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR). Con la Ampliación 2 de la OPS llegó el sistema de distribución por cabezas de familia (“despacho de ración”), introducido primero en Dadaab y después en Kakuma y en los campamentos costeros. Hoy día, tras una reducción numérica considerable y con la instalación de todos los refugiados en los dos asentamientos de Kakuma y Dadaab, la situación es más estable.
14. La misión cree que el personal invierte un tiempo indebido en el proceso de distribución, en especial en Kakuma. Actualmente, al parecer sobre todo por razones de seguridad, la distribución de alimentos en ambos campamentos se realiza dos veces al mes. El resultado es que los organismos de ejecución utilizan personal y recursos exclusivamente para la distribución en detrimento de otros programas. En Kakuma, por ejemplo, la asistencia a la escuela descende durante la distribución, el programa de viviendas de la Federación Luterana Mundial (FLM) se ve socavado por falta de transportes y de personal de servicios sociales, y los vehículos son acaparados durante cinco días dos veces al mes.



15. La solución está en una combinación de: a) un aumento de la capacidad de los centros de distribución; b) el paso a la distribución mensual; y c) el almacenamiento en los puntos de entrega en el interior del país (PEIP) para reducir los costos de transporte al campamento. En cuanto a esto último, se está debatiendo ya sobre las ventajas e inconvenientes de establecer PEIP con sus almacenes en cada uno de los tres campamentos de Kakuma. Si se garantiza la seguridad, podrían reducirse así el costo y el tiempo de distribución; no obstante, la administración de los PEIP depende actualmente del PMA, y la apertura de tres PEIP en lugar de uno traería más necesidades de personal. La misión se preguntó por qué la gestión del PEIP de Kakuma dependía del PMA, mientras que en Dadaab se había confiado al organismo asociado de ejecución (*Cooperative for American Relief Everywhere* — CARE). Deberían revisarse con urgencia las modalidades de distribución de alimentos, sopesando el costo y la efectividad de diversas opciones.

Control después de la distribución

16. Conforme a las normas internacionales, el PMA elevó la cesta alimentaria de 1.900 a 2.100 kcal/persona/día desde el primer trimestre de 1998. Según los informes de control de la cesta alimentaria del PMA y de *Médecins sans frontières*, de Bélgica (MSF-B), este nivel se ha mantenido uniformemente.
17. Sin embargo, el control después de la distribución se limita a: a) indicadores de precios de mercado recogidos regularmente por el PMA en ambos asentamientos; y b) comprobación de la cesta alimentaria al final del conducto de distribución por MSF-B en Dadaab.
18. Por falta de otras oportunidades de generación de ingresos y por la deficiencia de alimentos complementarios, los refugiados se ven obligados a vender parte de su ración para diversificar su dieta y adquirir artículos no alimentarios. Sin un estudio a fondo y regular de las pautas domésticas de consumo de alimentos, no es posible saber qué parte de las 2.100 kcal se consume realmente y qué parte se vende para obtener otros alimentos. El PMA no puede, por lo tanto, medir los efectos del aumento de la cesta alimentaria.

Envases de alimentos vacíos

19. El PMA ha utilizado envases de alimentos vacíos (sacos y botes de aceite) de varias maneras innovadoras en Kakuma y Dadaab. En Dadaab, por ejemplo, entre octubre de 1998 y julio de 1999, el PMA distribuyó 778.069 sacos y 210.770 botes con diversos fines. Primero se distribuyeron los sacos (con un valor de mercado de 8 a 10 chelines kenianos cada uno) a las niñas de las escuelas para estimular la matrícula y la asistencia regular. Desde 1993 hasta 1999 la asistencia de niñas a las escuelas primarias subió de 1.524 a 8.295, en parte gracias a este programa de incentivos. También se distribuyeron sacos y botes en el marco de varios programas de generación de ingresos y formación en ambos asentamientos de refugiados, igualmente para estimular la asistencia femenina.
20. El uso más notable de envases vacíos se realizó en Dadaab, donde el PMA recaudó 2,52 millones de chelines kenianos vendiéndolos a CARE y utilizó después el dinero para construir 33 aulas, de octubre de 1998 a agosto de 1999. Además, se utilizaron 91.456 botes para construir paredes de escuelas y letrinas. En Kakuma, menores sudaneses no acompañados los han utilizado también para techar sus viviendas.
21. Paradójicamente, es la continuación de la distribución de alimentos en masa la que da lugar, por medio de sus subproductos, a la generación de ingresos adicionales para los refugiados, además de facilitar materiales de construcción baratos.



CUESTIONES NUTRICIONALES

Indicadores nutricionales

22. Las tendencias de la malnutrición aguda han sido observadas sistemáticamente en Dadaab y Kakuma mediante parámetros “peso para la estatura” (PT). Los datos recogidos durante los últimos ocho años indican una reducción apreciable de la malnutrición moderada y grave en ambos campamentos para los niños menores de 5 años. Por ejemplo, en Dadaab, la tasa de malnutrición general (PT<80% de la mediana) descendió de alrededor del 35% en 1992 a menos del 10% en 1999, y la malnutrición grave aguda (PT<70% de la mediana) pasó del 8,2% a menos del 2% en el mismo período. La diferencia observada en el estado nutricional y el descenso de la mortalidad entre Dadaab y Kakuma podría explicarse en parte por la diferencia en la calidad de los servicios prestados. La misión estimó en particular que los servicios médicos terapéuticos del *International Rescue Committee* en Kakuma no eran de un nivel suficiente.
23. El parámetro peso para la estatura mide sólo los cambios pronunciados en el estado nutricional que pueden darse espontáneamente por varias razones como ingesta alimentaria, infecciones, falta de atenciones en la infancia, etc. No mide el nivel de malnutrición crónica como manifestación de la insuficiencia alimentaria a largo plazo.

La cesta alimentaria y los alimentos complementarios

24. Aunque la mezcla de maíz y soja (MMS) está incluida en la cesta alimentaria, la educación para cocinarla y conservarla ha sido insuficiente. Es muy probable, pues, que se pierda parte de su contenido en micronutrientes, como la vitamina C.
25. La deficiencia en micronutrientes, y en especial la de hierro, es todavía un importante motivo de inquietud en los dos asentamientos, y el problema persistirá si no se toman medidas firmes para mejorar la calidad de la cesta alimentaria con alimentos complementarios. Las solicitudes de la OACNUR de alimentos complementarios no siempre se han atendido, ante todo por escasez de fondos y en parte por problemas logísticos. Aparte de los suministros exteriores, deberían explorarse actividades productivas como horticultura, junto con la preparación, la elaboración y la conservación de alimentos.

Alimentación selectiva

26. Los niños menores de 5 años cuyo PT está entre el 70 y el 80% de la mediana de referencia pueden aspirar a una ración suplementaria seca que aporta de 850 a 900 kcal/persona/día. Los niños cuyo PT es inferior al 70% son admitidos en el hospital para recibir alimentación líquida terapéutica de alta densidad (leche en polvo desnatada, aceite, azúcar) que aporta unas 1.300 kcal/persona/día junto con otras atenciones médicas necesarias. Cuando mejora su estado, son trasladados a centros de atención diurna, donde siguen recibiendo alimentación líquida y la atención médica necesaria hasta que su PT llega al 75%, tras lo cual se incorporan al programa de alimentación complementaria.
27. Las tasas de abandono y readmisión a la alimentación complementaria son elevadas en Kakuma. Como ocurre con todos los programas alimentarios de llevar a casa, no hay control en cuanto al reparto de la ración complementaria entre otros miembros de la familia. Sin embargo, parece que se insiste más en la provisión de alimentos y menos en los componentes educacionales como lactancia materna, destete, etc. Esto puede explicarse



en parte por el bajo nivel de conocimientos y formación del personal de campo, que suele proceder de la comunidad de refugiados.

28. La misión observó que, a causa de la insuficiencia del personal, la alimentación terapéutica y en los centros de atención diurna no se ha supervisado debidamente, y que el componente educacional en ambos asentamientos es insignificante.
29. La alimentación complementaria destinada a madres gestantes y lactantes y a pacientes debilitados por tuberculosis o SIDA ha sido irregular y desordenada. En Kakuma, la alimentación complementaria a las madres en períodos prenatal y postnatal se basa en la apreciación individual, mientras que en Dadaab acaba de reintroducirse para todas después de una interrupción de más de un año.

Menores no acompañados en Kakuma

30. Un programa de suministro de comidas calientes durante un año se inició en todas las escuelas de Kaluma a fines de 1997, principalmente como respuesta a la preocupación por los niveles de malnutrición y anemia entre “menores” sudaneses no acompañados, generalmente muchachos⁴. Una discriminación a favor de estos muchachos solamente habría sido impropio, por lo que el programa de alimentación, iniciado en septiembre de 1997, se destinó a 17.000 escolares, entre ellos un 25% de niñas. Un estudio realizado por el Centro de control de enfermedades (CDC) en 1998 concluyó que, aunque el nivel de anemia entre adolescentes varones era alto, no era diferente de la tasa observada entre adolescentes sudaneses acompañados, ni en cualquier otra comunidad en África. Como no se ha realizado encuesta alguna después del estudio del CDC, no ha sido posible medir los efectos del programa de alimentación escolar. De hecho, como se ha visto en muchos otros programas similares, es sumamente difícil medir los efectos de una intervención tan específica, dado que hay muchas otras variables.
31. Hay grupos de población más vulnerables que los adolescentes, y sería difícil justificar la continuación de esta intervención sólo por motivos nutricionales sin el apoyo de pruebas. En efecto, lo que al principio fue una intervención nutricional ha pasado a ser un programa de alimentación institucional de alcance muy distinto. Según las últimas informaciones de SCF del Reino Unido sobre economía alimentaria en Kakuma, la alimentación escolar “podría desempeñar un papel importante aportando las calorías mínimas que necesitan los niños de los hogares más pobres”. Habiendo transcurrido un año desde el programa inicial de alimentación de 12 meses, la OACNUR, el PMA y los organismos asociados de ejecución deberían revisar urgentemente los objetivos y los beneficios del programa.
32. Muchos de los “menores” no acompañados cultivan hortalizas utilizando balsas de agua, pero se ignora si esta importante fuente adicional de nutrición se destina a la venta, al consumo o al intercambio.

⁴ La FLM contabiliza actualmente 1.381.



ESTRATEGIAS DE AUTOSUFICIENCIA

Comercio de comestibles

33. Los refugiados y los representantes de los organismos convienen en general en que la autosuficiencia, como no sea muy fragmentariamente, no es una opción viable para personas que viven en un entorno cerrado y estéril. La integración como solución duradera no ha sido propugnada por el Gobierno, aunque la misión encontró un nivel sorprendente de integración económica entre refugiados y poblaciones locales. En Dadaab en particular, numerosos kenianos actúan como intermediarios en el comercio de comestibles entre los campamentos y las ciudades de la región. En Kakuma, los turkanas adquieren de los refugiados pequeñas cantidades de raciones para venderlas después en los mercados locales.
34. El PMA ha procedido hasta ahora a un control quincenal después de la distribución, comprobando regularmente los precios en los mercados locales. Además, CARE en Dadaab y la FLM (a través de Don Bosco y de *Jeurist Relief Services—JRS*) en Kakuma han promovido el aprendizaje de oficios y actividades remuneradoras, algunas de las cuales tienen un mercado exterior. En Dadaab, por ejemplo, se conceden préstamos a algunos refugiados que operan en el mercado, el cual se relaciona a su vez con la “exportación” de artículos alimentarios. Se calcula que hasta el 20% de los alimentos del PMA son vendidos por los refugiados para obtener otros productos esenciales (entre ellos alimentos diferentes). Lo que se ignora, no obstante, es la forma y la escala de ese comercio y la repercusión que tiene sobre el conjunto de la población refugiada. La misión cree que es necesario tener una idea mucho más clara de la economía *interna* de los campamentos de refugiados y de la economía *externa* frente a los comerciantes kenianos. Debería realizarse un control regular del comercio entre los campamentos y las poblaciones locales para determinar si los alimentos “exportados” se mantienen dentro de niveles aceptables.

Alimentos por trabajo

35. La misión cree que es útil designar tres categorías básicas de refugiados en función de su salud y del acceso a los recursos: los que tienen oportunidades de comerciar, los que pueden conseguir empleo y los que no tienen fuente alguna de ingresos. Está claro que los que pertenecen a un sector de ingresos relativamente superiores son pocos⁵ y una estrategia de distribución discriminatoria de alimentos es simplemente inviable porque: a) los más vulnerables son la gran mayoría; b) aunque la hipótesis no está comprobada, la oposición a la distribución discriminatoria de alimentos puede provocar alteraciones de la seguridad; y c) la dinámica social de los campamentos “redistribuiría” probablemente los alimentos de manera que no hubiera ventaja para los más vulnerables.
36. La selección de los destinatarios de los alimentos mediante otros mecanismos como alimentos por trabajo —dando cabida, por ejemplo, al aprendizaje de oficios y al cuidado del medio ambiente— sería posible, no obstante, en escala limitada. La misión cree que el alcance de proyectos experimentales de este tipo es más perceptible en Kakuma que en Dadaab. Por ejemplo, la construcción de embalses para extender los cultivos hortícolas es una actividad que podría beneficiar en particular a la comunidad sudanesa. Sin embargo,

⁵ Según las últimas informaciones de SCF del Reino Unido sobre economía alimentaria, este grupo ha crecido en los últimos tres años hasta alrededor del 10 o el 15%.



cualquier obra de mejoramiento de infraestructuras deberá emprenderse con la estrecha cooperación y participación de las autoridades locales de Kenya, y habría que procurar incluir en tales planes a los turkanas más desfavorecidos.

Generación de ingresos

37. Para obtener productos no alimentarios, los refugiados tienen que vender parte de sus raciones alimentarias. La mayor parte de los programas de formación de las ONG no se orientan a oficios “productivos” en los campamentos, sino más bien a la capacitación para el trabajo “tras el regreso”. La producción de artículos básicos baratos como calzado, prendas de vestir, jabón, etc. no se ha considerado prioritaria. El aprendizaje de oficios debería reorientarse en ese sentido, incentivando a los participantes en los programas de formación.

PRIORIDADES DE GÉNERO

38. Las cifras resumidas desglosadas por sexo al 1° de septiembre de 1999 correspondientes a Dadaab y Kakuma son las siguientes:

	Población total	Mujeres menores de 18 años	Mujeres mayores de 18 años	Mujeres en % del total
Kakuma	81 343	16 251	16 720	40,5
Dadaab	122 712	28 802	27 725	46

39. Los Compromisos del PMA relativos a la mujer requieren acciones positivas a favor de las mujeres en todos los niveles de la programación. En Kakuma y Dadaab hay tres ámbitos principales con una programación específica en función del sexo:
- Distribución.** El PMA, la OACNUR y sus organismos de ejecución asociados se han esforzado concertadamente por animar a un mayor número de mujeres a recoger raciones en nombre de sus familias. Ha aumentado el número de mujeres que asisten a la distribución, pero para la comprensión de este hecho hay que tener en cuenta que: i) en Dadaab hay de todos modos una preferencia, por razones culturales, por que sean las mujeres quienes recogen los alimentos; y ii) en ambos lugares no se da necesariamente prioridad a las mujeres en los sitios mismos de distribución.
 - Participación.** La misión observó un aumento alentador en la presencia femenina en todas las estructuras participativas y comités de la comunidad, incluida la aceptación de mujeres como portavoces de sus grupos étnicos. Sin embargo, en Kakuma sigue siendo baja la participación de mujeres sudanesas.
 - Violencia contra la mujer.** Los organismos asociados de ejecución en Kakuma (FLM) y Dadaab (CARE) han formado en cada lugar grupos femeninos para responder a los problemas de violencia, hurtos y bandidaje.
40. Los grupos femeninos expresan con frecuencia su preocupación por el número de agresiones sexuales que se cometen durante la recogida de leña fuera de los campamentos. En Dadaab en 1998, se denunciaron a la OACNUR 149 casos de violencia sexual. La cifra bajó a 45 en el período de enero a agosto de 1999. Desde julio de 1998, la Sociedad



Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) ha distribuido a todas las familias el 25% de la leña que necesitan. Sin embargo, no puede establecerse una correlación entre la distribución de leña y la reducción de agresiones sexuales, porque: a) los casos denunciados no aparecen desglosados, es decir que han ocurrido tanto dentro como fuera de los campamentos; y b) el estudio de la propia GTZ de noviembre-diciembre de 1998 indicaba que relativamente pocas mujeres salían de los campamentos con el único fin de recoger leña, y concluía que había que ser prudentes al sostener esa correlación.

41. El establecimiento de un nexo entre la recogida de leña y la frecuencia de violaciones ha sido importante porque en 1998 la OACNUR canalizó una subvención de 1,5 millones de dólares del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (Oficina de Población, Refugiados y Migración) a través de la GTZ para el programa de distribución de leña, básicamente bajo la premisa de la citada correlación. Pese a la gravedad de los delitos de violación y la inseguridad en los campamentos en general, debe recordarse también que dentro de su programa de reasentamiento (y de los criterios de selección del propio Gobierno de los Estados Unidos), la OACNUR da preferencia a las víctimas de la violencia sexual, y se han observado algunos abusos de este sistema.
42. Unos 3.000 trabajadores refugiados incentivados (es decir los pagados por los organismos de ayuda), entre ellos un 40% de mujeres, recibieron empleo de las ONG en 1997-98 en los sectores de educación, sanidad, seguridad y manejo y distribución de alimentos. Sus ingresos derivados de estas actividades se calcularon en 29 dólares mensuales. La OACNUR señala que aunque el número de trabajadores incentivados descendió después de sus reducciones presupuestarias en 1998, estos incentivos suman entre el 15 y el 20% de su presupuesto gastado a través de las ONG. Este gasto, unido a la aportación específica del PMA de incentivos para muchos de estos planes, constituye una importante estrategia adicional no alimentaria para mejorar las condiciones de vida.

PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

43. Una importante categoría económica entre los refugiados es la de los trabajadores incentivados. En Dadaab, su número ha bajado de 1.730 en 1996 a 1.283 en 1999. En Kakuma en el mismo período, la cifra ha subido de 1.150 a 1.350. Teniendo en cuenta el crecimiento de la población en ambos campamentos desde 1996, el porcentaje de los trabajadores incentivados ha disminuido notablemente. Las ONG ven en los recortes en el presupuesto de la OACNUR en 1997 la razón principal de la reducción del número de trabajadores pagados, aunque la misión estimó que la reestructuración y la racionalización de los servicios eran en algunos casos necesarias y no han afectado mucho a la calidad del programa.
44. Algunos mecanismos que las ONG ejecutoras han establecido para la participación de la comunidad en la gestión son:
 - *En Kakuma*: los jefes de grupo (procedentes de cada uno de los ocho grupos étnicos principales) participan en todas las reuniones sectoriales y son la clave para la relación con la comunidad y la comunicación de informaciones. Hay reuniones semanales para los servicios de protección y de la comunidad. Además, las cuestiones de ayuda alimentaria se tratan en el Comité Consultivo de Alimentación. El mecanismo de jefes de grupo no corresponde a los servicios prestados a nivel del grupo; éstos se realizan, más bien, a niveles individuales. El proceso de distribución de alimentos, por ejemplo, no admite ningún tipo de responsabilidad comunitaria ni de refuerzo de valores culturales positivos para la identificación de los más necesitados.



- *En Dadaab*: el programa de autogestión comunitaria de CARE, en virtud del cual los refugiados participan activamente en la gestión y la ejecución de actividades sectoriales, se introdujo en 1998 para promover una mayor participación y autosuficiencia. Quizá es un error presentar este programa como una estrategia de “autosuficiencia”. En la distribución de alimentos, por ejemplo, su componente de gestión consiste en ejecutar mediante el trabajo voluntario lo que antes se había hecho por medio de trabajadores incentivados. Se hace hincapié en la prestación de servicios más bien que en la capacitación.

LOS REFUGIADOS Y LA POBLACIÓN LOCAL

45. Desde que en 1991 se estableció el asentamiento de refugiados de Kakuma, la población local, desde unos 5.000 habitantes, creció hasta situarse entre 30.000 y 40.000. En Dadaab, la población creció desde unos 800 en 1992 hasta más de 10.000 (18.000 en el total del distrito) en la actualidad. En Dadaab, los vínculos étnicos (generalmente de clan) y el comercio correspondiente han dado lugar a una cierta simbiosis entre el campamento y las poblaciones locales. No es así en Kakuma, donde los pobladores locales turkanas, tras varios años de sequía y falta de inversiones en infraestructuras, están bastante peor que los refugiados. De hecho, la distribución de alimentos en Kakuma actúa como un imán sobre los pastores nómadas turkanas (sobre todo mujeres y niños), ansiosos de sacar fruto de trabajos ocasionales, pequeño comercio e incluso de la mendicidad.
46. Los daños causados al medio ambiente por el asentamiento de refugiados en Kakuma son quizá más graves que en Dadaab. El servicio de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (ACV) del PMA concluyó en septiembre de 1999 que los proyectos de alimentos por trabajo en sectores como reforestación, ordenación de aguas y sanidad mejorarían las condiciones de vida de la población local al mismo tiempo que reducirían las tensiones entre ésta y los refugiados.

COORDINACIÓN, PLANIFICACIÓN Y PERSONAL

Planificación conjunta

47. El Memorando de Entendimiento conjunto OACNUR/PMA, revisado en 1997, estipula una estrecha colaboración en la planificación de las actividades de los campamentos. La misión comprobó que así era, pero observó con inquietud que no se seguía en los campamentos plan conjunto alguno respecto a: a) la coordinación entre organismos; b) la adopción de indicadores de seguimiento; y c) una estrategia de retirada paulatina que pudiera concebirse a largo plazo. La misión conjunta de evaluación de las necesidades alimentarias PMA/ OACNUR/donantes de 1997 recomendó que se preparase un plan conjunto de acción, que se actualizaría trimestralmente, para Dadaab y Kakuma. Aunque la exigencia de actualización trimestral tal vez no sea realista, el plan se redactó una sola vez en Dadaab (1997) y nunca en Kakuma.
48. La misión reiteró la importancia de un plan conjunto de acción previsor que prestase atención a los resultados de los proyectos y al reparto de funciones convenido entre los organismos. El plan debería renegociarse y revisarse cada 12 meses.



Capacidad del personal del PMA

49. El Memorando de Entendimiento OACNUR/PMA revisado entró en vigor en 1997, con la exigencia de negociación paritaria sobre el terreno. No obstante, hasta la fecha el PMA ha enviado a Kakuma a un funcionario de inferior categoría en relación con la OACNUR, lo que ha planteado algunos problemas en la realización del Memorando. Cuando ha habido diferencias de opinión (por ejemplo, respecto al nivel de participación de las ONG en la preparación del plan conjunto de acción), ha prevalecido la opinión de la OACNUR. Sólo se trató del ascenso del funcionario del PMA después de la aprobación (en mayo de 1998) de la cuarta ampliación de la OPS 4961, lo que significa que sólo podrán hacerse cambios cuando haya terminado la fase actual de la OPS (septiembre de 2000).
50. Para los tres campamentos de Kakuma hay sólo dos supervisoras de campo (mujeres kenianas contratadas con arreglo al Acuerdo de Servicios Especiales), que vigilan la distribución de alimentos y atienden a las prioridades de género. Aunque están bien instruidas y son competentes, debería designarse por lo menos otro supervisor/a de campo para atender debidamente a cada campamento. Asimismo, en vista de la inminente instalación de dos almacenes provisionales adicionales, que serán así ocho en total, puede ser necesario nombrar por lo menos a un empleado más de PEIP. En resumen, el personal y el equipo, en especial los vehículos, son insuficientes para la actual carga de trabajo en Kakuma. Aunque se han adquirido computadoras y vehículos, son retenidos en Mombassa durante meses en espera del permiso correspondiente de la autoridad.

Memorando de Entendimiento y capacidad del personal

51. Los cambios introducidos en el Memorando de Entendimiento OACNUR/PMA (última versión, 1997) se traducen en una mayor responsabilidad del PMA, en particular respecto a supervisión conjunta, concepción del programa y determinación de prioridades de ayuda alimentaria. Estos cambios, unidos a los Compromisos del PMA relativos a la mujer, obligan a elevar de categoría y aumentar el número del personal. Actualmente, el personal local del PMA está en posición de desventaja en tres aspectos básicos: primero, en Dadaab y Kakuma, los jefes de suboficinas son de rango inferior a sus equivalentes en la OACNUR; segundo, los monitores/as de campo han recibido una instrucción insuficiente para sus más amplias funciones; y tercero, el aumento de la carga de trabajo no se refleja en los números de personal. Ha habido cierta confusión entre la OACNUR y el PMA sobre sus respectivas funciones, y la OACNUR no entiende plenamente, por ejemplo, su responsabilidad después de la distribución y en la supervisión en los hogares.
52. La misión reconoció que dificultades financieras mundiales han condicionado el personal y los recursos no sólo en los campamentos sino en todo el programa. Ello repercute en la seguridad, la asignación de vehículos y la capacitación. Pese a estas deficiencias, la misión reconoce asimismo que, desde el simple punto de vista del suministro de productos básicos y de la dotación de personal, el programa es más eficiente que otros programas similares del PMA en todo el mundo.

RECOMENDACIONES

General

53. Debería mantenerse para todos los refugiados en ambos asentamientos una ración alimentaria general completa de 2.100 kcal/persona/día.



Registro de refugiados

54. La OACNUR debería tomar contacto con las autoridades locales y restablecer urgentemente el centro de recepción (fronterizo) de Liboi para seleccionar a los nuevos refugiados de Somalia. El registro de los refugiados no debería hacerse en los campamentos.
55. La OACNUR debería impulsar la rápida introducción de tarjetas de identidad de los refugiados conforme a la política del Gobierno y proporcionar recursos adecuados para ello.
56. La OACNUR y el PMA, con el apoyo del Gobierno, deberían establecer conjuntamente procedimientos para evaluar la magnitud y las consecuencias de los fraudes en el registro.

Distribución de alimentos

57. En Kakuma en particular, la OACNUR, el PMA y los organismos asociados de ejecución deberían reconsiderar toda la cuestión de la distribución de alimentos, teniendo en cuenta los aspectos de la seguridad. En su estudio conjunto, los organismos deberían tener presentes las siguientes variables:
 - a) vuelta a la distribución mensual;
 - b) un esfuerzo concomitante por mejorar la seguridad de la comunidad protegiendo la integridad de las reservas alimentarias domésticas;
 - c) un análisis costo/beneficio del establecimiento de un PEIP en cada campamento; y
 - d) una evaluación comparada de costos y beneficios de la atribución al PMA o a un organismo de ejecución de la gestión de los PEIP.
58. Según lo dispuesto en el ME entre la OACNUR y el PMA, debería establecerse un sistema regular, por muestreo, de vigilancia de la seguridad alimentaria en el hogar, para determinar los niveles de consumo, la diversificación de la dieta, la distribución de alimentos dentro de la familia, etc.

Indicadores nutricionales

59. Ahora que la mayoría de la población de refugiados no está ya en situación extrema de emergencia, convendría incluir en los estudios anuales parámetros adicionales como la estatura para la edad, el índice de masa corporal de adultos y la insuficiencia de peso al nacer para facilitar la mediación de la malnutrición crónica.
60. Se requieren más medios técnicos para mejorar el sistema de vigilancia de la salud y la nutrición en Kakuma, mucho más allá de los consejos ocasionales que ahora se ofrecen. En Dadaab es muy profesional la labor de MSF de Bélgica en el registro, análisis, interpretación y utilización de los datos recopilados. Deberían seguirse las mismas normas en Kakuma.

La cesta alimentaria y los alimentos complementarios

61. La OACNUR debería estudiar urgentemente las maneras de promover la educación culinaria y las demostraciones con mezcla de maíz y soja para evitar la pérdida de micronutrientes durante su preparación.
62. La OACNUR debería asignar recursos suficientes para regularizar el suministro de alimentos complementarios. Además, la OACNUR debería estudiar más medios de aumentar la producción local, sin olvidar los métodos de elaboración y conservación.



Alimentación selectiva

63. En ambos asentamientos, la OACNUR y otros organismos asociados de ejecución deberían esforzarse más por educar a las madres respecto a la alimentación infantil.
64. Debería constituirse un grupo de trabajo de especialistas en nutrición para establecer criterios de admisión adecuados. A reserva de lo que se debata en el grupo de trabajo, la misión propone que se rebajen gradualmente los criterios de admisión hasta un PT <75%, para dar el alta con un PT >80%. Al mismo tiempo, deberían estudiarse las características de las familias que abandonen y tengan tasas altas de readmisión, dando prioridad a tales familias en las visitas a los hogares.
65. La OACNUR y el PMA deberían pedir al organismo de ejecución una evaluación del programa de alimentación selectiva dos años después de la introducción de estos cambios. Se consideraría entonces la conveniencia de pasar de la alimentación selectiva a la distribución de raciones generales, manteniendo el programa de alimentación terapéutica y la educación nutricional intensificada para las madres. Para ello es necesario un sistema bien organizado de registro de admisiones, abandonos, readmisiones, tiempo de permanencia, etc., junto con una estricta compilación mensual.
66. La OACNUR y los organismos de ejecución deberían revisar sus procedimientos de la siguiente manera:
 - a) Debería facilitarse una alimentación suplementaria a las madres gestantes sobre la base de una evaluación nutricional.
 - b) En el caso de las madres lactantes, debería proporcionarse una tarjeta de racionamiento para el recién nacido inmediatamente después del parto. De esta manera las madres que reciben raciones alimentarias podrán mejorar su dieta y producir más leche para el hijo lactante hasta el destete. Este sistema da a la madre una oportunidad mejor para diversificar su dieta comprando alimentos nutritivos como carne, leche, legumbres, etc.

Menores no acompañados en Kakuma

67. La OACNUR, el PMA y los organismos de ejecución asociados deberían revisar los objetivos del programa de alimentación escolar, medir si es posible los efectos de cada intervención nutricional original y, a la luz de estos datos, evaluar las opciones posibles para continuarla o no.
68. Debe establecerse la relación entre producción y consumo de legumbres y hortalizas y educación nutricional en las escuelas, para que los muchachos sudaneses en particular adquieran conciencia del valor nutricional de los limitados recursos de que disponen.

Comercio de productos alimentarios básicos

69. La OACNUR y el PMA deberían emprender una supervisión regular de las relaciones comerciales entre refugiados, “intermediarios” y proveedores o compradores kenianos. Habría que analizar: a) la importancia relativa de la ayuda alimentaria como artículo de intercambio; y b) si la cantidad de ayuda alimentaria (y no alimentaria) “exportada” de los campamentos está en consonancia con los testimonios anecdóticos de unos niveles aceptables de intercambio (y si no lo está, por qué).



Alimentos por trabajo

70. Debería emprenderse un estudio de viabilidad para un plan experimental de alimentos por trabajo en Kakuma basado en construcción de embalses (para crecidas estacionales) y en la ampliación del cultivo de hortalizas en tierras ribereñas fluviales. El estudio incluiría un análisis de costo/beneficios y una evaluación de la participación de la comunidad en la supervisión y la gestión, y de sus consecuencias para el PMA y la OACNUR desde el punto de vista de los recursos.

Generación de ingresos

71. Para contribuir a la generación de ingresos dentro de los límites del campamento, debería reorientarse el aprendizaje de oficios hacia productos baratos comercializables. Debería haber también algún incentivo para los participantes en las actividades de formación, y los materiales para ello deberían ser gratuitos.

Prioridades de género

72. Habría que revisar, actualizar y transmitir a todos los organismos asociados las conclusiones y recomendaciones del estudio sobre los aspectos de género emprendido por la OACNUR y el PMA en 1997-1998.
73. La OACNUR debería proceder a un estudio de la seguridad para detectar algunas de las principales deficiencias de los dispositivos actuales. Si fueran recomendables medidas de autoprotección de la comunidad (patrullas nocturnas, vallas mejores, etc.), convendría plantear el problema más coordinadamente entre todos los organismos y abordarlo en el plan conjunto de acción.

Participación de la comunidad

74. Convendría que la OACNUR y los organismos asociados de ejecución reconsideraran la terminología y los correspondientes deberes asignados a los refugiados participantes para distinguir claramente entre participación, autogestión y asunción de responsabilidades.
75. Habría que prestar más atención, sobre todo en Dadaab, para cuidar de que los representantes de la comunidad no sean “autoelegidos”, y no representen siempre a la élite política o económica. Podría introducirse, por ejemplo, una representación por zonas.

Los refugiados y la población local

76. La OACNUR, el Gobierno, el PMA y los organismos de ejecución deberían realizar un estudio de viabilidad de proyectos de alimentos por trabajo que beneficiaran a la población local turkana en Kakuma al mismo tiempo que paliaran los efectos negativos del asentamiento de refugiados por largo plazo.

Coordinación, planificación y personal

77. Debería prepararse (o actualizarse en el caso de Dadaab) un Plan Conjunto de Acción de la OACNUR, el PMA y los organismos asociados de ejecución con plazos específicos, que indicaría entre otras cosas:
- la entrega y la distribución de alimentos y artículos no alimentarios en los próximos 12 meses;
 - un conjunto de indicadores de control, una división del trabajo para su aplicación y un formato de presentación de informes;



- c) un cuadro de actividades de los organismos dentro de los campamentos;
 - d) la fijación de prioridades para ciertas actividades respecto a otras, para que cualquier recorte financiero siga pautas previamente convenidas; y
 - e) una estrategia en relación con diversos escenarios, tales como los siguientes:
 - planificación de contingencia en caso de grandes cambios en los números de refugiados, en especial grandes afluencias; repatriación en gran escala organizada por la OACNUR; cierre de campamentos por razones de seguridad o por decisión del Gobierno; reducción de recursos impuesta por los donantes; un cambio en las modalidades de ayuda alimentaria a favor de una mayor autosuficiencia y una reducción de la ración general.
78. El plan conjunto de acción debería prepararse haciendo hincapié en los resultados previstos y en las funciones convenidas mutuamente para cada organismo. Se renegociaría y se redactaría de nuevo cada 12 meses.
79. El PMA debería revisar en particular su capacidad para enviar personal a los campamentos en número y con capacitación y experiencia suficientes para responder a las estipulaciones del Memorando de Entendimiento. Se recomienda además que la OACNUR y el PMA, por medio del plan conjunto de acción y bilateralmente, revisen con urgencia las responsabilidades respectivas de cada organismo sobre el terreno y cuiden de que esta revisión se refleje en las descripciones de puestos de trabajo, las asignaciones de vehículos, etc.