

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 13-15 de febrero de 2012**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 6 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.1/2012/6-E**

12 enero 2012

ORIGINAL: INGLÉS

**INFORME RESUMIDO DE LA  
EVALUACIÓN REALIZADA  
CONJUNTAMENTE POR EL PMA Y EL  
ACNUR DEL IMPACTO SOBRE LA  
CONTRIBUCIÓN DE LA ASISTENCIA  
ALIMENTARIA A LA PUESTA EN  
PRÁCTICA DE SOLUCIONES DURADERAS  
AL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS DE  
LARGA DATA – ETIOPÍA**

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, OE\*: Sra. H. Wedgwood Tel.: 066513-2030

Oficial Superior de Evaluación, OE: 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

La presente evaluación del impacto es una de las cuatro evaluaciones realizadas en diferentes países por el PMA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Su objetivo es dar indicaciones que sirvan de inspiración a futuras estrategias con el fin de mejorar la contribución de la asistencia alimentaria al logro de soluciones duraderas adaptadas a los refugiados de larga data.

Durante más de 20 años, Etiopía ha albergado un gran número de refugiados. Al hacer la evaluación se empleó una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos; los datos recopilados proceden de fuentes diversas, pero principalmente de los refugiados de Eritrea y Somalia residentes en los campamentos seleccionados. La evaluación permitió comprobar una teoría del cambio basada en las políticas y las orientaciones relativas a los programas del PMA y el ACNUR para medir el impacto de la asistencia alimentaria que se prestó a esos refugiados entre 2003 y 2010 en relación con los objetivos definidos a corto y a largo plazo —resultados previstos—, así como con los efectos no previstos, entre los cuales las relaciones con la población anfitriona.

Por medio del suministro, generalmente estable, de raciones de alimentos adecuadas, los organismos consiguieron la mayor parte de los efectos a corto plazo: se salvaron vidas; se abordó el problema del hambre; se mejoraron las tasas de malnutrición aguda global y grave en la mayoría de los grupos, y se consiguieron protección y seguridad inmediatas. En cambio, no se han alcanzado los objetivos a largo plazo en materia de seguridad alimentaria, mejora de las oportunidades de subsistencia y creación de activos. La inseguridad alimentaria de los refugiados se intensifica en la segunda mitad de cada mes. Aunque aproximadamente dos terceras partes de los hogares tigrigna tienen una dieta adecuada, la puntuación relativa al consumo mensual de alimentos de la mayoría de los refugiados kunama y somalíes es “apenas aceptable” o bien claramente insuficiente. El PMA y el ACNUR no han sido capaces de garantizar que los alimentos se consuman en lugar de ser vendidos en grandes cantidades para comprar artículos no alimentarios, obligando así a las personas a adoptar estrategias de supervivencia negativas. Pese a las intenciones manifestadas en las políticas institucionales del ACNUR y el PMA, los refugiados no son autosuficientes.

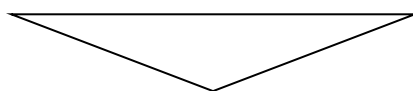
Un factor importante es que la asistencia que el PMA y el ACNUR prestan a los refugiados se basa principalmente en un enfoque de “cuidados y mantenimiento”, centrado en la premisa de que los refugiados son huéspedes temporales que pronto serán repatriados o reasentados. Pero la repatriación no es una opción viable y son pocos los refugiados que han sido reasentados en los últimos ocho años.

El enfoque de cuidados y mantenimiento resulta apropiado en situaciones de corta duración. Sin embargo, en caso de situaciones prolongadas, la asistencia alimentaria sirve primordialmente para mantener unos niveles mínimos de consumo de alimentos, pero no potencia los medios de subsistencia ni ayuda a gestionar los riesgos. Factores externos como las políticas gubernamentales, las limitaciones de recursos y las esperanzas de reasentamiento de los refugiados contribuyen a perpetuar el enfoque de cuidados y mantenimiento.

Debido a ello, los refugiados se han hecho dependientes de la ayuda alimentaria y con el tiempo están menos dispuestos a buscar nuevas oportunidades de subsistencia. Si no se introducen cambios importantes en las políticas y los programas, es improbable que los refugiados de los campamentos de Etiopía logren unas soluciones duraderas, y la intervención del ACNUR y el PMA no estará sino perpetuando la inseguridad alimentaria crónica.

En el informe de evaluación se formulan 13 recomendaciones, que van del largo al corto plazo, con idea de que el enfoque de los organismos se reoriente hacia unas soluciones locales más duraderas para estos refugiados.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación realizada conjuntamente por el PMA y el ACNUR del impacto sobre la contribución de la asistencia alimentaria a la puesta en práctica de soluciones duraderas al problema de los refugiados de larga data — Etiopía” (WFP/EB.1/2012/6-E) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.1/2012/6-E/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 titulado “Decisiones y recomendaciones del primer período de sesiones ordinario de 2012 de la Junta Ejecutiva”, que se publica al finalizar el período de sesiones.

## INTRODUCCIÓN

1. La presente evaluación del impacto es una de las cuatro evaluaciones planeadas en diferentes países por el PMA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para 2011 y 2012. Su objetivo es dar indicaciones que sirvan de inspiración a futuras estrategias con el fin de mejorar la contribución de la asistencia alimentaria al logro de soluciones duraderas adaptadas a los refugiados de larga data. La valoración que en ella se hace del impacto de la asistencia alimentaria proporcionada a los refugiados en algunos campamentos etíopes entre 2003 y 2010 tiene por fin apoyar, mediante datos probatorios, la toma de decisiones sobre las formas más apropiadas de asistencia alimentaria en situaciones de larga duración.
2. Sus objetivos inmediatos son:
  - i) evaluar el impacto de la asistencia alimentaria prestada a los refugiados en relación con los objetivos declarados —previstos— de los proyectos, así como los efectos —previstos o no— que repercuten en las poblaciones de acogida y pueden influir en las posibilidades de lograr soluciones duraderas, y
  - ii) formular recomendaciones para minimizar los efectos negativos y optimizar los positivos, aumentando así las posibilidades de encontrar soluciones duraderas.
3. En la evaluación se experimenta una teoría del cambio, basada en las políticas y las orientaciones del PMA y el ACNUR en materia de programas, que postula que las actividades de los dos organismos producirán a corto plazo efectos positivos, como la mejora de la seguridad alimentaria, un mayor acceso a las oportunidades de subsistencia, la promoción de estrategias de supervivencia beneficiosas y la creación de activos; unos efectos intermedios, como la mejora de la nutrición, la distribución de una canasta de alimentos adecuada, la realización de actividades de generación de ingresos y de actividades agrícolas eficaces, y la mejora de la educación; por último, el impacto a largo plazo dará lugar al logro de la autosuficiencia, al reasentamiento o a la repatriación.
4. El equipo de evaluación empleó distintos métodos de recopilación de datos para aunar la información obtenida de fuentes muy diversas, principalmente refugiados que residían en campamentos de las regiones etíopes de Tigray y Somali. La evaluación se centraba en una encuesta cuantitativa a 1.180 hogares de refugiados; grupos de debate cualitativo en los que participaron 256 refugiados y miembros de las poblaciones anfitrionas; entrevistas a informantes destacados de las entidades encargadas de la ejecución y los donantes; entrevistas a informantes que eran ejemplos de “desviación positiva”; la observación de las condiciones en los campamentos y los almacenes, y el análisis de datos secundarios.

## Contexto

5. Durante más de 20 años, Etiopía ha albergado a un gran número de refugiados. Según las estimaciones efectuadas en el momento de realizarse esta evaluación, la población total de refugiados del país se acercaba a 154.300 personas y crecía con rapidez<sup>1</sup>; había una avalancha de refugiados somalíes que afluía a los campamentos del sur del país, una zona que no formaba parte de la evaluación. Los refugiados de más larga data eran los que provenían de Somalia, Eritrea y el Sudán; dado que los refugiados sudaneses regresaban regularmente a su país, la evaluación se limitó a abarcar a los refugiados eritreos y somalíes de larga data.

<sup>1</sup> ACNUR. 2011. Información actualizada sobre el llamamiento mundial. Etiopía de 2011. Disponible en la dirección siguiente: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e483986>.

6. Los campamentos de somalíes están situados en la región de Somali del sudeste de Etiopía y actualmente acogen 91.100 refugiados. El equipo de evaluación visitó Kebribeyah, el campamento más antiguo, fundado en 1991, y Shader, establecido en 2009. Los campamentos de eritreos se encuentran en la región de Tigray, donde el equipo ha visitado Shimelba, el campamento principal de la región, establecido en 2005, y Mai Ayni, establecido en 2009. En estos dos campamentos la proporción de hombres con respecto a las mujeres es particularmente elevada.
7. Desde siempre el Gobierno de Etiopía ha mantenido una política de puertas abiertas con respecto a los refugiados y ha adoptado medidas para proteger sus derechos humanos, entre ellas la reciente introducción oficial de la política de “salida de los campamentos” que alienta a los refugiados eritreos que reúnen las condiciones necesarias a salir de los campamentos. No obstante, los refugiados suelen ser considerados como huéspedes temporales y disponen de poca libertad de movimiento y de un limitado acceso a oportunidades de educación y de empleo.
8. El ACNUR y el PMA mantienen desde hace mucho tiempo una asociación dedicada a velar por que se atiendan adecuadamente las necesidades de seguridad alimentaria y otras necesidades conexas de los refugiados y por que se busquen soluciones duraderas. Entre las principales responsabilidades del ACNUR en Etiopía figuran la asignación de recursos financieros a la Administración para Asuntos de Refugiados y Repatriados (ARRA) para apoyar los procesos de determinación de la condición de refugiado y de registro, y proporcionar a los refugiados artículos no alimentarios, como utensilios de cocina, mantas y jabón, así como alimentos complementarios que permitan utilizar los principales productos alimenticios proporcionados por el PMA.
9. Desde 2003, la asistencia del PMA se ha canalizado a través de varias operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) y de una operación de emergencia (OEM). La responsabilidad principal del PMA consiste en proporcionar raciones mensuales de alimentos, que se depositan en almacenes administrados por la ARRA en los campamentos. La distribución de alimentos es supervisada por la ARRA y es sometida a seguimiento por el PMA y el ACNUR. A lo largo de los años, el PMA ha ajustado la canasta de alimentos, mediante la inclusión de alimentos compuestos para suplir las deficiencias de micronutrientes y el incremento de la cantidad de cereales a fin de compensar los costos de la molienda a cargo de los refugiados. El PMA también proporciona raciones destinadas a la alimentación suplementaria y terapéutica y a la alimentación escolar.

## Resultados obtenidos y factores que los explican

10. **Consumo de alimentos y seguridad alimentaria.** El PMA ha asegurado un suministro estable de raciones de alimentos nutricionalmente equilibradas durante la mayor parte del período examinado, gracias a lo cual se han salvado vidas, se ha protegido a los refugiados en situaciones de emergencia y se han reducido el hambre y la malnutrición. Aunque el PMA se enfrentó a algunos problemas para cumplir los objetivos de entrega antes de 2008 —derivados en su mayor parte de ineficiencias en el transporte y de limitaciones presupuestarias generadas por un compromiso insuficiente de los donantes con el programa—, sí se ha alcanzado en gran medida el efecto previsto de garantizar un consumo suficiente de energía alimentaria, y se ha registrado una mejora de dicho consumo en los últimos años.

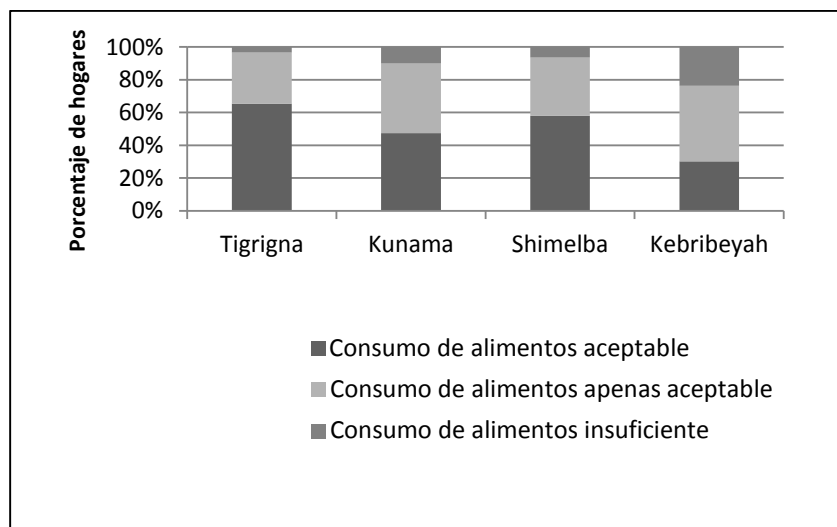
“Sin ayuda no habríamos sobrevivido”.  
Refugiadas de los campamentos de Mai Ayni y Shimelba.

11. No obstante, la inseguridad alimentaria de las familias de refugiados se intensifica en la segunda mitad de cada mes. Casi todos los hogares pueden consumir dos o tres comidas al día, pero la cantidad y calidad de las comidas disminuyen en la segunda mitad del mes, en la que la carne, el pescado y los huevos desaparecen prácticamente del régimen alimenticio. Los hogares unipersonales registran mayores dificultades para hacer durar sus raciones. En menos de una cuarta parte de los mismos se consumen raciones de cereales durante todo el mes, frente al 36% en el caso de los hogares de varios miembros. Las raciones de alimentos a menudo se agotan porque los refugiados se ven obligados a vender hasta la mitad para cubrir algunas de sus necesidades básicas, y en especial para adquirir artículos no alimentarios y otros productos alimenticios, que a menudo se compran en condiciones muy desfavorables, y para pagar los costos de la molienda. Aunque el ACNUR proporciona a la mayoría de los hogares de refugiados un conjunto de artículos no alimentarios a su llegada a los campamentos, las nuevas distribuciones de artículos no alimentarios en los campamentos de refugiados de larga data resultan problemáticas, debido a unas asignaciones presupuestarias insuficientes, una inadecuada selección de beneficiarios y la falta de priorización. Por otra parte, el PMA y el ACNUR no han realizado sistemáticamente entregas simultáneas de alimentos y artículos no alimentarios para garantizar que los alimentos se consuman efectivamente en lugar de venderse en grandes cantidades para adquirir artículos no alimentarios.
12. El grado y la intensidad de la inseguridad alimentaria crónica varían en función del grupo de refugiados y el tipo de hogar. Los refugiados eritreos tienen una dieta más diversificada que los refugiados somalíes, tal como lo demuestran diferencias entre las puntuaciones obtenidas en relación con la diversidad de la dieta de los hogares: 5,7 en el campamento de Shimelba (eritreos) y 4,9 en el campamento de Kebribeyah (somalíes). La mayor puntuación en el primer caso se debe a que la venta de artículos de la canasta de alimentos permite a los refugiados eritreos adquirir ocasionalmente alimentos más variados, entre ellos verduras. La puntuación en el consumo de alimentos<sup>2</sup> de los refugiados varía considerablemente en función del origen étnico. Aproximadamente dos terceras partes de los hogares tigrigna (grupo étnico de refugiados de Eritrea) tienen una dieta adecuada, pero menos de la mitad de los hogares kunama (el otro grupo étnico principal de Eritrea) y menos de una tercera parte de los hogares somalíes alcanzan un consumo de alimentos “aceptable”. La puntuación relativa al consumo de alimentos en la mayoría de estos grupos es apenas aceptable o claramente insuficiente.

---

<sup>2</sup> La puntuación relativa al consumo de alimentos mide la densidad de nutrientes y la frecuencia del consumo de alimentos de los hogares, lo que permite realizar un análisis nutricional basado en la frecuencia y los tipos de alimentos consumidos, indexados en función de los valores mayores en los alimentos proteínicos de origen animal, las legumbres secas y las verduras, y de los valores menores en el aceite y el azúcar. PMA. 2009. *Food Security and Vulnerability Assessment Guidelines* (Directrices para la evaluación de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad). Roma.

**Figura: Clasificación en el consumo de alimentos, por grupo étnico y campamento**



13. Además, los refugiados somalíes adoptan con mayor frecuencia estrategias de supervivencia rigurosas para hacer frente a la inseguridad alimentaria en la segunda mitad de cada mes. Prácticamente todos los hogares somalíes —el 94%— limitan habitualmente el tamaño de las raciones y reducen el número de las comidas. Aunque estas estrategias son menos frecuentes en el campamento de Shimelba, el 74% de los hogares de este campamento aún limita el tamaño de las raciones consumidas y el 65% reduce el número de las comidas. Los hogares tigrigna unipersonales, la mayoría de ellos formados por hombres solteros, emplea comúnmente el sistema de consumo “11/5”: levantarse tarde, ya que pocas personas trabajan, tomar un desayuno tardío a las 11 de la mañana y una cena temprana a las 5 de la tarde. Aproximadamente dos tercios de los hogares encuestados piden prestados alimentos con regularidad y consumen alimentos menos apreciados, y casi el 60% tratan ocasionalmente de ir a comer a otros hogares.
14. Hay muchos otros factores que influyen negativamente en la seguridad alimentaria de los refugiados durante todo el mes. En primer lugar, un gran número de refugiados somalíes y, en menor medida, de refugiados kunama, está convencido de que en el proceso de distribución de alimentos sus raciones de cereales resultan mermadas por la medición sistemática de raciones inferiores a lo indicado; el PMA y el ACNUR no disponen de unos sistemas de seguimiento suficientemente sofisticados como para comprobar la magnitud de este problema. En segundo lugar, al ACNUR le ha sido imposible durante varios años revalidar la población de los campamentos de larga data, por lo cual depende de unas bases de datos no actualizadas para planificar las actividades del programa, lo que genera el riesgo de ineficiencia en las actividades de ayuda alimentaria y otras actividades relacionadas con los refugiados. Por último, los almacenes de los campamentos son suficientes pero no se ajustan plenamente a las normas del PMA. Ni en Kebribeyah ni en Shimelba se emplean fichas de almacén, y el libro de registro utilizado para anotar la recepción, el envío y la distribución de alimentos en Shimelba muestra algunas imprecisiones.
15. **Nutrición.** La nutrición en los niños pequeños ha mejorado en los últimos años, en gran medida gracias a los esfuerzos del PMA y el ACNUR para dirigir la ayuda a los niños menores de 5 años y a las mujeres gestantes y lactantes que padecen malnutrición. La malnutrición crónica o la deficiencia ponderal es insignificante entre los refugiados



somalíes y, en menor medida, entre los refugiados tigrigna. Las tasas de malnutrición, medidas en forma de malnutrición aguda global y malnutrición aguda grave, han ido mejorando de año en año entre los refugiados somalíes y tigrigna y, desde 2008 y 2007, respectivamente, se sitúan cerca o por debajo de los valores de referencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sin embargo, las tasas de retraso del crecimiento y de malnutrición aguda grave siguen siendo inaceptablemente elevadas entre los refugiados kunama, debido, sobre todo, a las prácticas inadecuadas de alimentación infantil. Esta situación actualmente no se aborda en las distintas modalidades de programas. Indicativas del déficit de hierro en la dieta son las tasas de anemia de los refugiados, que en ninguno de los dos campamentos han llegado a ser inferiores al valor de referencia del 20% establecido por la OMS para los niños menores de 5 años. Aunque la prevalencia de la anemia entre los refugiados ha registrado una disminución gradual, su persistencia puede explicarse en parte por las ineficientes modalidades de consumo de la mezcla de maíz y soja enriquecida.

16. **Medios de subsistencia.** Las oportunidades de generación de ingresos son reducidas y varían considerablemente entre los campamentos y las etnias y por sexo. De todos los grupos de refugiados, sólo los kunama, que son agricultores por tradición, tienen acceso a pequeñas parcelas de tierra mediante acuerdos de aparcería. Las oportunidades de producción agrícola se ven muy restringidas a causa de la política tácita de limitar el acceso de los refugiados a la tierra, especialmente en el caso de los refugiados somalíes. La principal fuente de ingresos para el conjunto de los refugiados es el trabajo a destajo. Muy pocos refugiados poseen empresas o participan en actividades comerciales en pequeña escala, y casi todas las actividades comerciales dentro y alrededor de los campamentos son propiedad de residentes locales. El hecho de que los hogares de refugiados no dispongan de tierras de pastoreo dificulta enormemente la producción ganadera, al igual que ocurre con las restricciones a los movimientos; pocos refugiados poseen animales que no sean gallinas. Debido a sus escasas oportunidades de producción agrícola, los refugiados son fácilmente víctimas de formas de explotación. Las remesas influyen mucho en las diferencias existentes en la seguridad alimentaria: una tercera parte de los refugiados tigrigna recibe remesas procedentes de otros países y otra tercera parte recibe algún otro tipo de ayuda financiera, regalos incluidos. En cambio, bastante menos de una décima parte de los hogares somalíes recibe remesas. Estas pueden ser una fuente vital de ingresos para los hogares que se esfuerzan por conservar sus raciones de alimentos y son otro factor que explica la relativa inseguridad alimentaria observada entre los refugiados somalíes.
17. La actual programación no incluye la integración local como posible solución duradera, lo cual limita gravemente la puesta en práctica de una estrategia global relacionada con la seguridad alimentaria o los medios de subsistencia. El ACNUR y el PMA se enfrentan a limitaciones de recursos y a las restricciones jurídicas impuestas por el Gobierno etíope para implantar soluciones de subsistencia a largo plazo, lo cual contribuye a mantener un enfoque de cuidados y mantenimiento. En el período examinado, los donantes dedicaron bastante más de 100 millones de dólares a las actividades del PMA y el ACNUR destinadas a salvar vidas entre los refugiados en contextos de emergencia en Etiopía y a proporcionar a los refugiados alimentos y artículos no alimentarios suficientes para proteger su seguridad alimentaria y su estado de nutrición; en cambio, la programación de actividades de fomento de los medios de subsistencia ha atraído una parte ínfima de la asistencia de los donantes. Por otra parte, aunque el PMA y el ACNUR emprenden periódicamente evaluaciones conjuntas de gran calidad y encuestas sobre nutrición, no siempre se aplican las recomendaciones.

18. Aunque el PMA ha adquirido y transportado un suministro de asistencia alimentaria suficientemente estable para reducir el hambre y la malnutrición entre los refugiados de los campamentos, no ha conectado esa asistencia alimentaria a los refugiados con las actividades de sus programas más emblemáticos y dotados de recursos, de fomento de la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia en beneficio de las comunidades rurales etíopes ubicadas en torno a los campamentos, por ejemplo, el Programa de gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles (MERET), el Programa de protección social basado en actividades productivas (PSBAP) y los programas de alimentación escolar. Muchos de estos programas presentan actividades similares a las de los campamentos, pero se desaprovechan las oportunidades de crear sinergias.
19. Aunque el ACNUR ofrece un sólido servicio de protección a las familias de refugiados vulnerables y presta apoyo a la ARRA, le faltan suficientes mecanismos de financiación para promover la autosuficiencia de los refugiados y soluciones duraderas. Dado que el ACNUR trabaja principalmente a través de organizaciones no gubernamentales (ONG), pocos de sus recursos se dedican a la programación de actividades relacionadas con los medios de subsistencia capaces de crear oportunidades económicas para que los refugiados puedan satisfacer sus necesidades básicas. Este enfoque no se promueve entre los asociados; se espera que las ONG movilicen fondos separadamente y no se elaboran estrategias de supervivencia hasta mucho después de que se hayan establecido los campamentos de refugiados de larga data.
20. Para conectar los efectos relacionados con los medios de subsistencia locales con soluciones duraderas también se requiere la participación de las poblaciones anfitrionas, algo que actualmente no sucede. El ACNUR y sus asociados han introducido algunas actividades de subsistencia en los campamentos, por ejemplo creación de huertos familiares y unas actividades muy limitadas para mitigar el impacto ambiental, que aparentemente atraen la participación de las comunidades de acogida. Sin embargo, las actividades de mitigación ambiental no son lo suficientemente intensas como para compensar la destrucción agroforestal en torno a los campamentos, lo cual socava los medios de subsistencia a largo plazo.
21. Por otra parte, la distribución prolongada de raciones completas, unida a las limitadas oportunidades económicas, ha creado un síndrome de dependencia que impregna todos los aspectos del programa. Los refugiados están lejos de lograr la autosuficiencia. En sus prioridades de intervención, el PMA y el ACNUR han considerado el reasentamiento y la repatriación como las soluciones duraderas, aunque esta última no resulte posible para los refugiados eritreos ni somalíes en el futuro cercano. Así pues, los refugiados contemplan el reasentamiento como su única solución duradera viable, sobre todo después de haber vivido hasta 20 años en campamentos sin prácticamente ninguna posibilidad válida de subsistencia. Sin embargo, el reasentamiento es un proceso lento que absorbe muchos recursos y depende de la buena voluntad de un pequeño número de países donantes. Solo es posible reasentar a unos pocos refugiados; por ejemplo, en 2010 —año en el que se registraron las mayores cifras de reasentados— tan solo se reasentó al 3% de los refugiados somalíes que residían en Kebribeyah y al 20% de los refugiados eritreos de Shimelba.

Las ONG son como “los leones que se esconden al acecho entre la maleza: aparecen de repente, realizan algunas pequeñas actividades y luego desaparecen”.

Refugiado de edad avanzada, campamento de Kebribeyah.

22. Otros factores externos ayudan a explicar por qué a los refugiados se les ha negado la posibilidad de ampliar sus medios de subsistencia en Etiopía como solución duradera. La ARRA, además de ser el organismo de ejecución responsable de la distribución de alimentos y del suministro de servicios en los campamentos, es el organismo gubernamental de reglamentación en materia de seguridad. Por lo tanto, supervisa las políticas del Gobierno de Etiopía que limitan o deniegan las oportunidades de empleo legal de los refugiados y el acceso a la tierra con fines de producción agrícola. Después de 20 años viviendo en los campamentos, los refugiados somalíes, en particular, siguen careciendo de libertad económica para realizar actividades que les permitan ganarse el sustento. El PMA, el ACNUR y los principales donantes no han presionado enérgicamente a favor de que se introduzcan cambios de política tendentes a ampliar los derechos económicos de los refugiados y, por tanto, a favorecer la puesta en práctica de soluciones duraderas.

### **Relaciones de género y protección contra la violencia**

23. El ACNUR ha prestado en los campamentos servicios de gran calidad muy valorados para proteger a los refugiados vulnerables contra la violencia. Sin embargo, las mujeres y los menores no acompañados siguen siendo vulnerables. Las mujeres que son cabeza de familia tienden a sufrir una mayor inseguridad alimentaria que los hombres y a carecer de oportunidades de ingresos. Las mujeres ocasionalmente mantienen relaciones sexuales a cambio de beneficios personales para aumentar su seguridad alimentaria, dado que el sexo se intercambia incluso por alimentos. Las mujeres son también vulnerables a la violencia cuando van en busca de leña y agua fuera de los campamentos. Por su parte, los menores no acompañados son vulnerables a la explotación sexual y a la inseguridad alimentaria relacionadas con sus condiciones de vida —viven con otros niños en condiciones de extremo hacinamiento— y dependen de otras personas para recoger sus raciones, almacenar los alimentos y preparar las comidas, las cuales —dicho sea de paso— fueron descritas como sumamente repetitivas y poco apetitosas.
24. Las estructuras de los campamentos, por ejemplo los comités de distribución de alimentos, reflejan el patriarcado social eritreo y somalí y niegan la voz a las mujeres en la toma de decisiones, a pesar de que son ellas las responsables de recoger y gestionar las raciones en el hogar. Esta situación agrava la desconfianza, particularmente en lo relativo a la distribución de alimentos. El patriarcado también contribuye a las enormes diferencias que se observan entre las reacciones de hombres y mujeres ante los servicios de asesoramiento prestados en los campamentos de Tigray.
25. La asistencia alimentaria afecta asimismo a las pautas matrimoniales. En ambos campamentos se señala que las familias casan jóvenes a las chicas para aumentar el apoyo recibido por el hogar, incluido el acceso a la asistencia alimentaria. Los refugiados somalíes también organizan relaciones maritales polígamas —que son mucho más frecuentes entre los refugiados que en la población en general— como importante estrategia de acceso a los alimentos. Otro patrón marital habitual es el de los refugiados varones eritreos que entablan matrimonios mixtos con mujeres etíopes, teóricamente para aumentar las perspectivas de reasentamiento de ambas partes y con el fin de crear familias más amplias y de recibir mayores raciones de alimentos.

## CONCLUSIONES

26. Tal como se ha señalado, la teoría del cambio aquí evaluada postula que la programación del ACNUR y el PMA produciría unos efectos a corto plazo, unos efectos intermedios y un impacto a largo plazo. La vía para la teoría del cambio nunca se ha seguido por completo al no cumplirse varios supuestos. Mediante el suministro estable de raciones de alimentos nutricionalmente equilibradas, los organismos han conseguido la mayoría de los efectos a corto plazo, pero no han hecho la transición de la fase consistente en salvar vidas, hacer frente al hambre y ofrecer seguridad y protección, a la fase de promoción de unas mayores oportunidades de subsistencia y de creación de activos.
27. El programa ha logrado la mitad de los efectos intermedios previstos: suministro de unas canastas de alimentos apropiadas; mejora de la nutrición medida en función de la malnutrición aguda global y la malnutrición aguda grave, pese a que los niños kunama presentan unas tasas inaceptablemente elevadas de retraso del crecimiento y la anemia sigue siendo problemática, y unas mayores oportunidades de educación, aunque la calidad de la enseñanza es inferior a la de otras escuelas etíopes y los alumnos que terminan sus estudios tienen pocas oportunidades de utilizar sus conocimientos.
28. Aunque el PMA ha entregado una canasta completa de productos alimenticios a los campamentos, los refugiados etíopes no gozan de seguridad alimentaria durante todo el mes, disponen de limitadas oportunidades de subsistencia, acumulan pocos activos, tienen pocas actividades de generación de ingresos satisfactorias y no son autosuficientes. Un factor importante que contribuye a estos resultados es que la ayuda a los refugiados y la protección proporcionada por el PMA y el ACNUR están dominadas por un enfoque de cuidados y mantenimiento basado en la premisa de que los refugiados son huéspedes temporales que pronto serán repatriados o reasentados. Factores externos como las políticas gubernamentales, las limitaciones de recursos y el deseo de reasentamiento de los refugiados contribuyen a la perpetuación de este enfoque.
29. En los últimos ocho años no se ha logrado un impacto a largo plazo, excepto en el reasentamiento de unos pocos refugiados, en su mayoría tigrigna. Por lo tanto, es improbable que los refugiados de los campamentos etíopes logren soluciones duraderas si no se producen cambios significativos de las políticas y programas.
30. El enfoque de cuidados y mantenimiento es apropiado en contextos a corto plazo. Por ejemplo, mientras se estaba redactando el presente informe de evaluación, el ACNUR y el PMA en Etiopía estaban comprometiendo recursos y emprendiendo operaciones para responder a la emergencia en el sur del país, donde riadas de refugiados somalíes gravemente malnutridos atravesaban la frontera para escapar de la sequía y las condiciones de seguridad catastróficas imperantes en Somalia. En el contexto de larga duración de los campamentos de refugiados aquí evaluados, sin embargo, la asistencia alimentaria sigue orientada principalmente al mantenimiento de unos niveles mínimos de consumo de alimentos y no a la protección de los medios de subsistencia y la promoción de estrategias de fomento de los mismos o de gestión de riesgos, a pesar de las intenciones declaradas de las políticas institucionales del ACNUR y el PMA. Como resultado, los refugiados se han

*"Llegamos a este campamento como alguien que tiene una flecha clavada en el trasero y otra en la mano. El PMA y el ACNUR nos han ayudado a extraer la flecha de atrás; así que ahora ya podemos sentarnos. Pero nadie nos ha quitado la flecha de la mano. Seguimos sin poder hacer nada solos, sin poder valernos por nosotros mismos".*  
Refugiado somalí anciano y respetado como líder.

hecho dependientes de la ayuda alimentaria y con el tiempo están menos dispuestos a buscar oportunidades de subsistencia alternativas. Si no se hace una gran inversión en la programación relacionada con los medios de subsistencia, el ACNUR y el PMA no estarán sino perpetuando la inseguridad alimentaria crónica, con la esperanza de que el reasentamiento se produzca más temprano que tarde.

## RECOMENDACIONES

31. Se han formulado las siguientes recomendaciones para ayudar al PMA y el ACNUR a fomentar la puesta en práctica de soluciones duraderas destinadas a los refugiados de larga data. Se presentan en forma de recomendaciones a largo, medio y corto plazo. El orden que ocupa la recomendación no es indicativo de su grado de importancia.

### Recomendaciones a largo plazo para cuya aplicación se requiere más de una OPSR

32. **Recomendación 1: El PMA y el ACNUR deberían elaborar una estrategia de fomento de los medios de subsistencia mediante la promoción de políticas y programas que permitan a los refugiados emprender actividades económicas legales, tener un empleo retribuido y crear una empresa privada.** A medida que empiecen a disminuir los flujos de financiación internacionales destinados a los modelos basados en los cuidados y el mantenimiento en los campamentos, los refugiados tendrán que depender en mayor medida de sus propias actividades económicas en el seno de las comunidades locales. Esta estrategia se orientaría a un desarrollo local del que se beneficiarían tanto los refugiados como la población anfitriona, y los programas se realizarían a la escala adecuada. La estrategia podría servir de modelo para potenciar los medios de subsistencia en una etapa temprana del desarrollo de los campamentos de refugiados, antes de llegar a una situación prolongada en la que los refugiados y los organismos se centren en el reasentamiento como única solución duradera posible.
33. **Recomendación 2: Los donantes que apoyen el programa de refugiados deberían dedicar una mayor proporción de los recursos a la puesta en práctica de soluciones locales duraderas mediante la programación de actividades de fomento de los medios de subsistencia. El ACNUR y el PMA no pueden promover unas soluciones duraderas en materia de medios de subsistencia sin contar con el apoyo de los donantes.** Para aplicar la recomendación 1, los donantes deberían adoptar un papel más activo en la promoción de enfoques de fomento de los medios de subsistencia en los campamentos de refugiados de larga data, algo que debería iniciarse poco después de que se hayan estabilizado las condiciones de emergencia. Los donantes tendrían que romper algunas barreras burocráticas que impiden a los organismos, por ejemplo la Oficina de Población, Refugiados y Migración estadounidense, dedicar recursos a apoyar soluciones a largo plazo, en lugar de exclusivamente a programas de emergencia humanitarios, conforme a lo establecido en su mandato actual.

### Recomendaciones a medio plazo que se deben poner en práctica en la próxima OPSR

34. **Recomendación 3: Ampliar los programas relativos a medios de subsistencia ejecutados por ONG.** Los programas de fomento de los medios de subsistencia basados en una serie de medidas de estímulo económico deberían hacerse extensivos a las comunidades anfitrionas e incluir servicios de extensión agrícola y pastoril, actividades de generación de ingresos, capacitación profesional y microfinanzas. Por ejemplo, al poseer y

gestionar los molinos, los refugiados podrían generar recursos que servirían de catalizador para actividades de subsistencia. Estas mejoras permitirían que los refugiados prestaran servicios de molienda a otros hogares de refugiados, y que los hogares conservaran una mayor proporción de sus raciones. La transformación de los alimentos también ofrece un gran potencial en los campamentos. Las actividades de subsistencia se adaptarían al perfil específico de la población de refugiados y se iniciarían en cuanto se establecieran los campamentos.

35. **Recomendación 4: Intensificar la colaboración y la coordinación en las actividades conjuntas de programación y financiación, incluyendo una labor de promoción.** Habida cuenta de los costos que conllevan, no se deberían emprender misiones de evaluación conjuntas sin haber acordado previamente unos planes de seguimiento. Los planes de acción deberían incluir un componente de seguimiento conjunto para verificar la puesta en práctica efectiva de las acciones propuestas. La mayor colaboración entre el PMA y el ACNUR incluiría una labor de promoción más amplia ante el Gobierno de Etiopía para propiciar cambios en las políticas que permitan a los refugiados emprender con mayor facilidad unas actividades de sustento. Dicha labor de promoción tendría que recibir asistencia de los donantes. Al contar con el compromiso de estos, sería posible combinar las actividades de financiación y de promoción: se trataría de propiciar y promover la ampliación de las actividades económicas accesibles a los refugiados, así como la modificación de las políticas en la dirección tomada recientemente para alentar a los refugiados a “salir de los campamentos”, aduciendo el argumento de que esos dos factores constituyen una condición para la obtención de fondos.
36. **Recomendación 5: Contemplar modalidades de asistencia alimentaria alternativas.** El PMA emplea muchas modalidades de asistencia alimentaria en su programación general y podría contemplar la posibilidad de recurrir a actividades de alimentos por trabajo (APT) para apoyar programas dirigidos a los refugiados. Por ejemplo, las actividades de APT podrían alentar a los cuidadores y cocineros a mejorar el rendimiento y los efectos en relación con los menores no acompañados; estas mismas actividades y las de alimentos para la creación de activos podrían fomentar la participación de los refugiados en actividades de mitigación del impacto ambiental, promover la ordenación de las cuencas hidrográficas en el entorno de los campamentos y en las comunidades de acogida, o apoyar las actividades de reconstrucción estructural. Habría que contemplar modalidades de asistencia alimentaria alternativas para los refugiados solteros que no vivan con familias; así como estudiar la posibilidad de distribuir a los varones jóvenes cupones para alimentos que les permitan adquirir sus alimentos en algún restaurante local.
37. **Recomendación 6: Ampliar la escala de las intervenciones ambientales en las que participen tanto los refugiados como la población anfitriona, a fin de combatir la degradación ambiental provocada por los campamentos de refugiados y mitigar los efectos negativos del cambio climático.** A estas intervenciones se unirían actividades dirigidas a reducir en lo posible el uso de leña. Este nuevo enfoque tendría que contar con el apoyo de los donantes; por lo tanto, es esencial llevar a cabo una campaña de promoción para contar con la participación gubernamental y de los donantes.
38. **Recomendación 7: Promover una mayor sinergia en la ejecución de las actividades de programas del PMA.** Por ejemplo, en los contextos de refugiados podría promoverse la realización de actividades de mitigación del impacto ambiental ya realizadas con éxito en el marco del programa MERET y del PSBAP, en beneficio de los refugiados y las poblaciones anfitrionas.

39. **Recomendación 8: Ser más estratégico y transparente en lo que concierne a las distribuciones de artículos no alimentarios, dada la realidad de los déficits de presupuesto.** Para hacer frente a las deficiencias en el suministro de artículos no alimentarios, el ACNUR debería asegurar que los recién llegados dispongan de artículos no alimentarios y que estos se repongan en los campamentos de refugiados de larga data, basándose en evaluaciones de las necesidades. También debe establecerse de manera apropiada el calendario de las distribuciones de artículos no alimentarios, a fin de reducir la venta de alimentos por parte de los refugiados para comprarlos, haciéndolo coincidir con las necesidades estacionales y con el calendario de distribución de alimentos.

### **Recomendaciones a corto plazo que han de aplicarse de inmediato**

40. **Recomendación 9: El ACNUR debería emprender cuanto antes un proceso de revalidación de los campamentos más antiguos.** Aunque resulte costosa, la revalidación es un proceso fundamental debido a la falta de precisión de las actuales bases de datos de los campamentos utilizadas para planificar la distribución de alimentos a los hogares y generar listas.
41. **Recomendación 10: Aumentar la participación de la mujer.** Para corregir el desequilibrio de género en la gestión de los comités de refugiados, el PMA y el ACNUR deberían velar por una mayor participación de las mujeres en la gestión de la distribución de alimentos y la toma de decisiones. Con ello mejoraría la eficiencia en la distribución, aumentaría la aportación de las refugiadas al establecimiento general de prioridades dentro de los programas y se reduciría la desconfianza. Habría que establecer un subcomité dedicado específicamente a abordar cuestiones de protección, como la violencia de género asociada a la recogida de leña y paja, el problema del mantenimiento de relaciones sexuales a cambio de favores para reducir la inseguridad alimentaria, las estrategias para prevenir la violencia de género y la mutilación genital femenina y la protección de las niñas y los niños pequeños.
42. **Recomendación 11: Intensificar el seguimiento de las distribuciones de alimentos.** Tanto el PMA como el ACNUR deben estar presentes en todas las distribuciones de alimentos. En los casos en los que la entrega de raciones inferiores a lo indicado constituya una preocupación potencial, el PMA debería emplear otras herramientas de seguimiento, tales como las inspecciones aleatorias, el pesado de las raciones y la comprobación de los cucharones de medir, con el fin de determinar si la ración prevista se ha distribuido debidamente a las familias de refugiados. El PMA también debería fortalecer los métodos de gestión de los almacenes de la ARRA y considerar la posibilidad de establecer una mayor presencia en las inmediaciones de los campamentos de refugiados de Tigray. El ACNUR, por su parte, debería establecer oficiales directamente en los campamentos de Tigray, donde en la actualidad no invierten tiempo suficiente. El ACNUR y el PMA deberían intercambiar informes de seguimiento periódicamente para asegurar un apoyo interinstitucional efectivo y un seguimiento eficaz cuando se señalan problemas concretos.
43. **Recomendación 12: Poner en práctica actividades destinadas a mejorar las prácticas de alimentación infantil.** Las actividades de distribución de alimentos se conectarían con actividades de capacitación parental en prácticas apropiadas de nutrición y alimentación infantil, ejecutadas por ONG asociadas y seguidas o supervisadas por los equipos de nutrición del ACNUR.
44. **Recomendación 13: Estudiar diferentes soluciones de molienda.** El PMA y el ACNUR deberían realizar un nuevo estudio de viabilidad más detallado, con el objetivo de hallar soluciones para el espinoso problema de la molienda.

# ANEXO

## Mapa de los campamentos de refugiados en Etiopía que reciben apoyo del ACNUR y el PMA (al mes de enero de 2010)



Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que esta contiene no entrañan, por parte del Programa Mundial de Alimentos (PMA), juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.



---

## LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APT	alimentos por trabajo
ARRA	Administración para Asuntos de Refugiados y Repatriados
MERET	(Programa de) gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PSBAP	Programa de protección social basado en actividades productivas