

Una aproximación al paradigma de la ayuda a favor de los refugiados saharauí: tres claves

Silvia Hidalgo

Patrona, Codirectora y Coordinadora del programa de Acción Humanitaria y Desarrollo de FRIDE; y Directora de la Fundación DARA Internacional

Al cumplirse los treinta años de exilio en los campamentos saharauí en el sudoeste argelino, la autora analiza tres claves que contribuyen a las condiciones traumáticas y de dependencia que padece la población en los campamentos.

Antecedentes

Se cumplen treinta años de exilio en los campamentos saharauí en el sudoeste argelino. Los refugiados saharauí son las víctimas de la ausencia de una resolución a un conflicto atascado y desatendido. A las condiciones traumáticas y de dependencia que padece la población en los campamentos, se añaden otros agravantes como la fatiga de los donantes, el cansancio de las agencias humanitarias y la excesiva politización de la ayuda. Esta situación se debe a varios factores que comprenden desde el sistema de financiación internacional, las crisis humanitarias y el mandato de las agencias de Naciones Unidas, a la estructura administrativa de los campamentos. Es un caso único en la provisión de la ayuda internacional que es, principalmente, de carácter humanitaria.

1. Proporcionalidad: financiación en función de necesidades

El pasado mes de octubre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decidió volver a renovar el mandato de la MINURSO (Misión de Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental). Con esta decisión, se ha extendido 28 veces el mandato de la misión y su financiación, que se eleva a más de 650 millones de dólares hasta la fecha. El coste de la MINURSO queda así garantizado. No se puede decir lo mismo para la financiación de la ayuda humanitaria en los campamentos. Sólo el abastecimiento de la canasta de productos básicos del Programa Mundial de Alimentos (PMA) cuesta 2 millones de dólares al mes. Tanto el PMA como el ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) no han conseguido la financiación necesaria para el desarrollo de sus programas. Al agravante de la situación humanitaria en los campamentos se añade la incertidumbre del aprovisionamiento de la ayuda.

El conflicto del Sáhara Occidental es una crisis olvidada. Para ECHO, la Dirección General Humanitaria de la Comisión Europea, la crisis del Sáhara Occidental obtiene la máxima puntuación en su ranking de crisis olvidadas. La metodología establecida por ECHO pretende guiar una mayor parte de su financiación hacia la atención de las necesidades desatendidas. En el 2005, la estrategia del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea reconoce que las necesidades humanitarias de los refugiados saharauí requieren del apoyo continuo de la comunidad internacional y de ECHO en particular. Esta preocupación por proporcionar financiación sobre la base de las necesidades es el fundamento de la iniciativa GHD¹ de buenos donantes de ayuda humanitaria y queda reflejado en sus principios básicos.

¹ GHD: *Good Humanitarian Donorship*, GHD Initiative, Estocolmo, Junio 2003

En el contexto de los campamentos saharauí, la falta de financiación se debe a varios factores, todos ellos relacionados con su carácter de crisis olvidada:

- Unos son propios a las carencias del sistema de financiación de ayuda humanitaria. Hasta que no exista un mecanismo seguro para garantizar financiación como, por ejemplo, un CERF² (Fondo Rotatorio Central de Emergencias) reformado, fiable con un amplio sistema de rendición de cuentas.
- Otros factores responden a la falta de intereses de la mayoría de los donantes o, por lo contrario, a la existencia de intereses políticos. Algunos donantes bilaterales comentaron, ya en abril del 2005, su intención de proporcionar menos ayuda alimentaria a los campamentos a causa de la respuesta al Tsunami³ y porque los saharauí ya no consideraban esta ayuda como “un regalo sino como un derecho”. Aparte de que la aplicación del derecho internacional humanitario garantiza la protección de las víctimas y la provisión de ayuda humanitaria para satisfacer las necesidades de básicas de éstas, es difícil pretender que tras años de recepción de la ayuda, y teniendo en cuenta la falta de resolución de su situación de exilio, los saharauí profesen su agradecimiento hacia los donantes de la comunidad internacional.
- Por último, existen preocupaciones vinculadas con el sistema y las modalidades de gestión y de canalización de la ayuda. Dada la centralidad de la asistencia humanitaria en una situación de conflicto prolongado, las autoridades saharauí han establecido sus propios mecanismos y canales. Estas características hacen que para muchas agencias resulte más difícil que en otros contextos operar con total independencia, hacer un seguimiento exhaustivo de la ayuda otorgada e implantar sistemas de ejecución que consideran más eficientes y eficaces. Existe por parte de muchas agencias una preocupación real por mejorar los procesos e influir en la calidad de la ayuda y poder repercutir de forma positiva en las condiciones de vida de la población saharauí.

2. Una necesaria despolitización de la ayuda

El problema en el contexto actual es que todo intento por mejorar la eficacia de la ayuda se enfrenta a una posible tergiversación o manipulación por parte de los que se oponen u obstaculizan la resolución del conflicto saharauí. Esta *instrumentalización* también se basa en ideas preconcebidas tales como que la asistencia humanitaria prolonga los conflictos. A pesar de los efectos perversos que pueda tener la ayuda humanitaria, resulta inaceptable plantear medidas que tengan consecuencias aún más dramáticas para las víctimas. Por otra parte, en el contexto saharauí, se ha abogado más bien por lo contrario. Varios actores, entre los cuales se encuentra la misión de Estados Unidos, en determinadas ocasiones, han justificado el abastecer una ayuda importante e incondicional de ayuda humanitaria como una forma de avanzar en el proceso político demostrando a las partes el interés y el compromiso internacional hacia una solución permanente de carácter político.⁴ También se ha comentado que las rupturas en el abastecimiento de alimentos pueden actuar como un factor desestabilizador en los campamentos minando, así, la capacidad de influencia de Naciones Unidas.

² CERF: *Central Emergency Revolving Fund*, Fondo Rotatorio Central de Emergencias

³ En abril de 2005 la financiación de ayuda humanitaria a las áreas afectadas por el Tsunami ya excedía la capacidad de ejecución del sistema de intervención humanitario.

⁴ Esta reflexión del antiguo Embajador Swing, ex Enviado Especial de Naciones Unidas ante el Sahara Occidental es citada en el informe de la Misión Humanitaria de Estados Unidos como justificación para la aportación de más ayuda alimentaria. Ver *US Mission/Rome Humanitarian Attaché's visit to Algeria's Saharawi refugee camps January 18 - 25, 2004*.

El proceso de distribución de la ayuda y la ejecución de proyectos de ayuda humanitaria en los campamentos no se aproxima a las modalidades de intervención y de respuesta humanitaria clásicas. Muchas agencias con un código muy definido de actuación no intervienen en los campamentos. A pesar de las características de la ayuda humanitaria y que la cooperación en los campamentos se define como cooperación con Argelia sobre todo para los países que no han reconocido a la RASD (República Árabe Saharaui Democrática), en la práctica todos los actores trabajan con el Frente POLISARIO que tiene un despliegue ministerial y administrativo importante. Esto contrasta con los contextos humanitarios más clásicos en los cuales no existe una autoridad definida o que controle de forma tan precisa la ayuda. Este control por parte de las autoridades saharauí se opera incluso a nivel de la decisión de financiación del donante y de la firma del contrato entre la agencia humanitaria y el donante. La larga duración del conflicto y los treinta años de desarraigo de la población refugiada convierten la ayuda humanitaria en un elemento central. Toda agencia y donante involucrado en la ayuda ha reconocido la necesidad de establecer relaciones con el POLISARIO para ello.⁵

Por otra parte, resulta difícil conciliar las distintas perspectivas sobre la ayuda que mantienen por una parte, algunos actores internacionales con las de gran parte de la población saharauí. Se produce un abismo cuando representantes de donantes acuden a los campamentos y esperan ver los mismos mecanismos de control y distribución que en otras crisis humanitarias. La realidad es muy distinta. Tras décadas de distribución mediante un sistema de reparto, a través de jefas de barrio, "apropiado" y reflejo de las costumbres en los campamentos, los mecanismos no responden del todo a las expectativas de las agencias de los donantes que buscan fortalecer el seguimiento de las operaciones y mejorar las condiciones de transporte. La dificultad de despolitizar la ayuda se debe también, ante todo, a que la propia población saharauí, de forma comprensible no distingue que los agentes humanitarios no son negociadores internacionales. Y ante la ausencia de éstos últimos, resulta aún más difícil comunicar que de poco sirve que manifiesten su deseo de volver a su tierra.

3. Limitación de los efectos perversos de la ayuda y profesionalización de servicios básicos

La asistencia humanitaria en los campamentos proviene principalmente de tres fuentes (financiadas bien por la sociedad civil, determinados donantes bilaterales, o ECHO):

- intervenciones limitadas, ocasionales y repetidas;
- ONGs pequeñas y medianas (principalmente españolas)
- programas de ayuda de las dos agencias de Naciones Unidas establecidas en los campamentos (el PMA y ACNUR).

Resulta importante conseguir una visión más holística de la ayuda aportada y centrarse en la mejora de procesos de canalización de la ayuda.

La ayuda humanitaria trata de prevenir que la población padezca peores consecuencias, interviniendo antes de que se agraven las condiciones de salud de las víctimas o previniendo el deterioro de los sistemas locales. La asistencia humanitaria, a su vez, debe procurar disminuir la dependencia de la ayuda exterior y *empoderar* al refugiado saharauí. Conviene limitar los efectos negativos en las víctimas y en los sistemas locales que se producen a causa de la ayuda humanitaria. La asistencia puede contribuir a que las víctimas se des-responsabilicen y, de forma ineludible, terminen contando con ella como solución a largo plazo y, por ello, que no traten, en cierta medida, de salir de la crisis empleando sus propias capacidades. No cabe duda de que la distribución de alimentos en la *hamada* argelina, por ejemplo, sigue siendo una opción válida porque la situación lo exige, pero la mayor parte de las veces, debe acompañarse de actividades de reactivación económica que permitan a la población asistida abastecerse de otros alimentos complementarios y desempeñar una actividad productiva. Existen varios ejemplos de esfuerzos realizados en este sentido con huertos familiares y colectivos,

⁵ Incluso ECHO ha firmado un acuerdo con los representantes del POLISARIO. En el último Comité de Ayuda Humanitaria en la que se aprobó la decisión de ECHO, la mayoría de los Estados Miembros comentaron la necesidad de mayor diálogo y entendimiento con las autoridades saharauí

fábricas de huevos y otros proyectos pilotos de auto producción. Muchas de estas iniciativas no han obtenido los resultados esperados principalmente debido a problemas externos como la reciente plaga de la langosta. A pesar de las dificultades, conviene estudiar posibilidades de producción en otros ámbitos.

La tarea de intentar mejorar las condiciones humanitarias de la población requiere una mayor profesionalización de los servicios y adaptarse a las nuevas realidades de los campamentos. Varios factores han influido de forma positiva y negativa en la situación humanitaria. La introducción de una cierta monetización en la vida económica de los campamentos ha transformado el sistema tradicional de intercambio y de trabajo. Los servicios más afectados por esta transformación son, a su vez, los más prioritarios para los saharauí: la salud y la educación. Ambos sectores son básicos y requieren de una estrategia participativa de desarrollo integral que consiga cumplir con una serie de objetivos marcados y reagrupe las modalidades de asistencia de forma más coherente para lograr obtener un mayor impacto. En este contexto, conviene no descartar la modalidad de los SWAPs (enfoques sectoriales) como una herramienta estable y eficaz para lograr el necesario apoyo integral de los donantes y resolver las importantes dificultades planteadas, como es el problema de la falta de incentivos de los trabajadores que intervienen en estos ámbitos.

En conclusión ¿Qué estrategia debe adoptar la ayuda humanitaria en los campamentos?

Deben analizarse de forma más coherente e integral las posibilidades de mejorar las estrategias de intervención de la ayuda humanitaria y las posibilidades de abarcar el desarrollo. La primera exigencia es asegurar una ayuda constante e incondicional a los programas de ayuda definidos. **Despolitizar la ayuda** pasa por el respeto de las normas de derecho internacional humanitario: resulta crucial proporcionar ayuda humanitaria cuando los servicios locales no pueden satisfacer las necesidades de las víctimas. En el contexto de los campamentos saharauí, las autoridades argelinas han solicitado la intervención en función de su mandato a las principales agencias de ayuda humanitaria de las Naciones Unidas. La aplicación de las normas del derecho humanitario **garantiza la protección de las víctimas y el acceso a servicios esenciales**. La estrategia de intervención adaptada requiere un análisis más riguroso de las necesidades de los refugiados saharauí, que tome en cuenta el nuevo contexto socioeconómico y cultural. Un **planteamiento más global** de la ayuda humanitaria en los campamentos saharauí que se inspirase en muchas herramientas de intervención propias de la ayuda al desarrollo permitiría reducir a un mínimo los efectos negativos de la misma, fomentando a la vez una respuesta más apropiada a las necesidades de las víctimas.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org .