



OFICINA DE ACCIÓN HUMANITARIA

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

Evaluación de la respuesta de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en los Campamentos de Refugiados Saharauis

Jorge Salamanca
Pierre Leguéné

Informe Final Revisado por OAH

AGRADECIMIENTOS

El equipo evaluador desea expresar su agradecimiento a todas las personas que han contribuido a la realización de esta evaluación, la Oficina de Acción Humanitaria, y especialmente al personal de la OTC de Argel y la antena en Rabounni (José Luis, María Amparo y Fattma), la FIAPP y todas las personas e instituciones que han aceptado entrevistarse con el equipo y dedicar tiempo para el cumplimiento de nuestros objetivos.

ACLARACIONES PREVIAS SOBRE EL LENGUAJE

El equipo evaluador considera importante el uso de un lenguaje que no discrimine, ni marque diferencias entre hombres y mujeres. Sin embargo, su utilización en lengua castellana plantea soluciones muy variadas, sobre las que los lingüistas aún no han conseguido un acuerdo. En este sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar el genérico “personas” o “población beneficiaria” o “población saharauí”. En ocasiones en el texto se podrá encontrar el clásico masculino genérico, considerando que todas las menciones en tal género representan siempre a todos, hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

El equipo evaluador es consciente, también, que la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) es un estado no reconocido por Naciones Unidas ni por España, y si lo es por la Unión Africana de Naciones y más de 50 países. La RASD tiene una estructura estatal y una división por ministerios y departamentos. En el lenguaje común, dentro de los campamentos, todas las instituciones y organizaciones hablan de ministerios, y se refieren a su titular como ministro o ministra. Para favorecer la comprensión, el equipo evaluador mantendrá esta denominación. De igual forma cuando se hace referencia al territorio en disputa y conflicto, hay una parte controlada por Marruecos (Sahara Marroquí), y otra controlada por el Frente POLISARIO, que es conocido como territorios liberados. El equipo evaluador con el mismo criterio se referirá a este espacio como territorios liberados, para distinguirlo del espacio en conflicto controlado por Marruecos que en este informe no se menciona.

Por último en la organización de los campamentos durante el mes de diciembre de 2011, en el marco del último congreso del Frente POLISARIO, se tomó la decisión de otorgarle la categoría de wilaya (organización administrativa) al campamento conocido como 27 de febrero, pasando de 4 a 5 las wilayas en territorio cedido por Argelia. Sin embargo como el foco de análisis del presente informe es 2011 y las Agencias Internacionales aun no han asumido este cambio, en todo momento se referirá a los 4 campamentos o wilayas de El Aiun, Awserd, Smara y Dakhla, más el campamento de 27 de febrero cuando sea oportuno.

ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisario de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AH	Ayuda Humanitaria
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance
AQMI	Al Qaeda Magreb Islámico
ATTSF	Asociación de Trabajadores y Técnicos Sin Fronteras
CBM	Confidence Building Measures.
CCAA	Comunidades Autónomas
CERAI	Centro de Estudios Rurales de Agricultura Internacional
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIREM	Centro de Iniciativas e Investigaciones Europeas en el Mediterráneo
CISP	Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli
CRE	Cruz Roja Española
DEP	Documento de Estrategia País
ECHO	European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection
ETS	Enfermedades de Transmisión Sexual
FCS	Food Consumption Score
GAM	Global Acute Malnutrition
JAM	Joint Assessment Mission
JPO	Junior Professional Officer
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MDM	Médicos del Mundo
MEMA	Mediterráneo y Magreb Árabe
MINURSO	Misión de Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental
MLRA	Media Luna Roja Argelina
MLRS	Media Luna Roja Saharaui
NFI	Non Food Items
NNUU	Naciones Unidas
OAH	Oficina de Acción Humanitaria
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTC	Oficina Técnica de Cooperación de AECID
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PD	Plan Director de la Cooperación Española
PEO	Plan Estratégico Operativo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PRRO	Protracted Relief and Recovery Operation
RASD	República Árabe Saharaui Democrática
SAM	Severe Acute Malnutrition
SE	Subvención de Estado
SIA	Solidaridad Internacional Andalucía
TdR	Términos de Referencia
TGH	Triangle Génération Humanitaire
UNDSS	United Nations Department of Safety and Security
UNMAS	United Nations Mine Action Service
USA	United States of America
VARD	Vinculación Ayuda Rehabilitación y Desarrollo
WASH	Water And Sanitation and Hygiene

Tabla de contenido

AGRADECIMIENTOS.....	2
ACLARACIONES PREVIAS SOBRE EL LENGUAJE.....	2
ACRÓNIMOS.....	3
INDICE DE ILUSTRACIONES.....	6
ÍNDICE DE TABLAS	6
0. RESUMEN EJECUTIVO	7
1. INTRODUCCIÓN	10
1.1. Finalidad y objetivos.....	10
1.2. Alcance.....	10
1.3. Metodología.....	11
1.4. Implementación de la evaluación.....	11
2. CONTEXTO Y NECESIDADES	12
2.1. Contexto general.....	12
2.2. Contexto Humanitario.....	12
3. RESPUESTA DE LA COMUNIDAD HUMANITARIA	15
3.1. Planificación estratégica común.....	15
3.2. Descripción de la respuesta.....	16
3.3. Financiación de la Respuesta.....	17
4. RESPUESTA DE LA OAH Y DE LA AECID	20
4.1. Proceso de planificación estratégica (marcos de referencia, DEP, reuniones anuales, seguimiento de las crisis por parte de la OAH,...).....	20
4.2. Estructura de la Cooperación Española	21
4.2.1. Estructura de gestión.....	21
4.2.2. Seguimiento de los proyectos realizado por la Antena de Rabounni.....	22
4.3. Instrumentos y procesos de decisiones	22
4.4. Análisis de los programas y decisiones tomadas por la OAH	24
4.4.1. Análisis del Programa.....	24
4.4.2. Análisis de las intervenciones.....	25
4.4.3. Coherencia / Conectividad.....	27
5. CONCLUSIONES	28
Conclusiones relativas al Contexto	28
Conclusiones relativas a los Instrumentos y programa.....	28
Conclusiones relativas a la Estructura de seguimiento	29
Conclusiones relativas a la AECID y procesos internos.....	29
Conclusiones sobre la planificación estratégica común	30
6. RECOMENDACIONES.....	30
Recomendaciones relativas a Instrumentos y programa	30
Recomendaciones relativas a la AECID y procesos internos.....	31
Recomendaciones sobre la planificación estratégica común.....	32
7. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN HUMANITARIA	33
7.1. Descripción detallada de la situación por sector	33
7.1.1. Ayuda alimentaria	33
7.1.2. Agua.....	34
7.1.3. Desarrollo económico (medios de vida)	35
7.1.4. Salud.....	35
7.1.5. Non Food Items.....	37
7.1.6. Educación	38

7.2. Cuestiones transversales	38
7.2.1. Acceso.....	38
7.2.2. Independencia y neutralidad	38
7.2.3. Seguridad.....	39
7.3. Perspectivas a corto y medio plazo	40
8. MAPEO DE ACTORES HUMANITARIOS DE INTERÉS PARA LA OAH	41
8.1. Actores en presencia (localización, sectores,...): Gobierno, NNUU, ONGs, Cruz Roja, Donantes,...	41
8.2. Características de los principales tipos de actores: interés para la CE, valor añadido, riesgos. ..	43
ANEXO 1 - Términos de Referencia de la evaluación (Borrador).....	44
ANEXO 2 - Informe de trabajo de campo.....	51
ANEXO 3 - Lineamientos del programa “Saving Lives Together”	56
ANEXO 4 - Presupuesto detallado llamamiento global 2011 del ACNUR – Argelia	61
ANEXO 5 - Proyectos priorizados por la OTC para su financiación en 2012	62
ANEXO 6 - Tablas resumen de valoración de los proyectos aprobados en 2011.....	63

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 - Porcentaje de anemia total, moderada y severa por campamentos	13
Ilustración 2 - Porcentaje de prevalencia de GAM, SAM y Stunting por campamentos	13
Ilustración 3 - Duración en N° de días de los productos de la canasta básica	11
Ilustración 4 - Evolución del Presupuesto del ACNUR en Argelia 2008 - 2013	18
Ilustración 6 - Evolución de la financiación AECID para población saharauí, 2003-2011	19
Ilustración 5 - Distribución de la AOD española por agente 2011.....	17
Ilustración 7 - Distribución sectorial proyectos aprobados por la OAH + Dpto. de ONGD en 2011.....	24
Ilustración 8 - Distribución sectorial de los proyectos aprobados por la OAH 2011	24

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1- Operational Requirements US\$ PRRO WFP	18
Tabla 2 - Distribución por CCAA de la AOD Bilateral Bruta 2011 en € y %	19
Tabla 3 - Tabla de patologías más frecuentes por N° de Casos.....	36
Tabla 4 - s en marcha en el Ministerio de Salud Saharauí	36
Tabla 5 - Sectores de intervención de las principales ONGS Internacionales	42
Tabla 6 - Tabla resumen de las principales ventajas y desventajas por tipos de actores.....	43

0. RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe es el producto final de la Evaluación de la respuesta humanitaria de la OAH de la AECID en los campamentos de refugiados saharauis. Dicha evaluación se enmarca en una programación de evaluaciones de respuestas de la OAH en 4 países: Sudán, Etiopía, Territorios Palestinos Ocupados y Campamentos Saharauis en Argelia, cubriendo el periodo Enero-Diciembre 2011. Las 4 evaluaciones tienen como objetivo, *mejorar a futuro las respuestas de la OAH, en términos de pertinencia, eficiencia, eficacia y transparencia*, incluyendo en el análisis 3 pilares distintos de trabajo:

- la evaluación propia de las respuestas de la OAH, que permitirá sacar lecciones del pasado reciente en términos de procesos de toma de decisión, así como de pertinencia, y eficiencia de las propuestas de proyectos financiados en 2011.
- la realización de diagnósticos de contextos, destinados a proveer a la OAH con elementos que le permitirá tomar decisiones más relevantes a corto y eventualmente medio plazo;
- la realización de mapeos de actores presentes, con el objeto de identificar el valor añadido ofrecido por los distintos tipos de actores en presencia.

la fase de terreno ha durado 17 días, del 27 de febrero al 14 de marzo de 2012. Durante este período, se trabajó con el personal de la OTC de Argel, especialmente con el personal de la antena desplazada en Rabounni, y se han celebrado las entrevistas semi-estructuradas con los informantes clave de diferentes agencias y organizaciones, entre las que destacan autoridades saharauis, agencias de naciones unidas y ONGs internacionales¹. Se ha realizado una observación directa no participante por parte del equipo evaluador del trabajo que ejecutan las organizaciones financiadas por AECID, el trabajo de otras agencias financiadoras e implementadores, así como del contexto general de cuatro campamentos o wilayas (El Aiun, Awserd, Smara y Dakhla).

No hay que destacar ninguna limitación que impidiera llevar a cabo los objetivos de la evaluación.

CONTEXTO EVALUADO

El conflicto del Sahara Occidental toma raíz en el periodo de descolonización española, en los años 1975 – 1976, cuando de un lado el Frente POLISARIO proclama la creación de la Republica Árabe Saharaui Democrática (RASD), y de otro lado Marruecos reivindica su pertenencia al territorio marroquí, con el denominado Sahara Marroquí. El conflicto se ha caracterizado por enfrentamientos entre el Frente POLISARIO y las fuerzas de seguridad marroquí desde 1976 y hasta 1991 cuando se firmo un cese el fuego bajo la mediación de la ONU. El cese el fuego preveía la apertura de un periodo de transición con la organización de un referéndum de autodeterminación, que hasta la fecha no se ha celebrado.

El contexto humanitario que se ha observado viene marcado en parte por el contexto político – social detallado y es relativamente estable, por lo que no puede ser catalogado de emergencia y donde no se han producido crisis ni eventos significativos desde las inundaciones del año 2006². No hay alteraciones sobre las necesidades de la población ni cambios significativos en el contexto humanitario. Es, por tanto un contexto de crisis crónica, donde además tampoco se dispone de información formal y consolidada sobre la situación en los campamentos o las necesidades de la población si exceptuamos la Joint Assesment Mission (JAM) del PMA y de ACNUR con la colaboración de Media Luna Roja Saharaui, Argelina, ECHO y AECID, o la encuesta nutricional que se realiza cada dos años y que presenta la evolución y situación del estado nutricional de los cuatro campamentos.

Se trata de un contexto altamente dependiente de la ayuda humanitaria, en un entorno aislado con pocas posibilidades de sustento y de reducción de dicha dependencia. AECID, a través de los diferentes departamentos con que interviene, es un donante clave en este escenario.

¹ Al no existir un reconocimiento formal de la RASD como país y ser refugiados fuera del territorio que reclaman no existe un tejido nacional de organizaciones sociales ni humanitarias. El propio modelo de organización de la población saharui hace que todo pase por los diferentes ministerios que sí fueron entrevistados. La única ONG argelina que interviene como socio operativo de ACNUR no pudo ser entrevistada al no contar en el momento de terreno de campo con personal.

² Inundaciones producidas por lluvias torrenciales los días 9,10 y 11 de febrero 2006 afectando a unas 12.000 personas (Fuente: reliefweb, Informe de situación Cruz Roja Española, febrero 2006)

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL PRESENTE INFORME

Conclusiones relativas al Contexto

- Refugiados de muy larga duración con poca evolución en las necesidades. Ausencia de emergencias.
- Estancamiento del proceso político sin perspectivas de soluciones durables a corto y medio plazo.
- Alta dependencia de la ayuda por parte de la población, en un contexto geográfico y ecológico que ofrece pocas oportunidades de auto sustento a la población.
- Contexto considerado hasta hace poco como seguro para la ayuda humanitaria, pero cambio radical con el secuestro de octubre de 2011.

Conclusiones relativas a los Instrumentos y programa

- En general proyectos pertinentes salvo algunas excepciones (formación profesional)
- Objetivos de los proyectos de cobertura de necesidades básicas, salvo CBM y UNMAS
- Fuerte concentración de la financiación en el sector alimentario
- Reparto de carga y coordinación con ECHO eficiente
- Instrumentos plurianuales los más valorados: convenio
- Además, el convenio MDM ha sido gestionado con la necesaria flexibilidad para cubrir de forma puntual necesidades no previstas (medicamentos)
- La reducción del actual nivel de financiación en el ámbito de las necesidades básicas, incluyendo la salud puede tener unas consecuencias directas muy severas para la población beneficiaria por la excesiva dependencia de la ayuda

Conclusiones relativas a la Estructura de seguimiento

- Antena muy bien valorada por parte de los actores humanitarios, por su implicación en la toma de decisiones y resolución de dificultades, y su perfil pro activo y constructivo.
- Seguimiento de calidad por parte de la antena en cuanto a contexto y necesidades globales, aunque más enfocado a salud y ayuda alimentaria
- Implementación directa considerada no pertinente por la carga que representa para la antena en detrimento de actividades de coordinación de la ayuda española en su conjunto.
- Tendencia a la micro-gestión (implicación directa en muchas decisiones de los proyectos financiados, monitoreo directo sistemático de actividades)
- Dificultades para asumir la coordinación de toda la ayuda española, especialmente de la ayuda descentralizada y proveniente de la sociedad civil (asociaciones de amigos del pueblo saharauí)
- Reciente papel importante en la coordinación de la seguridad, intentando cubrir un vacío, pero sin disponer de la experiencia y de las herramientas necesarias (plan de seguridad)
- Papel importante desde su creación en la mejora del conocimiento del contexto y de las necesidades, en el posicionamiento y la visibilidad de la AECID en los campamentos, y en el monitoreo de las acciones financiadas.
- Presencia necesaria y permanente de dos personas no tan evidente (concentración de la ayuda en un sector, estabilidad y previsibilidad de las necesidades, gestión de la seguridad del personal)

Conclusiones relativas a la AECID y procesos internos

- AECID valorada como un actor primordial de la escena humanitaria, cuyos puntos fuertes son la flexibilidad de los instrumentos, la comunicación fluida con todos los actores humanitarios, y la buena percepción por parte de las autoridades saharauí.
- Ruptura del proceso de coordinación inter-unidades de la AECID en 2011 y 2012. Falta de visibilidad sobre la financiación 2012.
- Gaps en los procesos de aprobación de proyectos (UNMAS, ACNUR 2012, CBM), y en la comunicación entre OAH y OTC al respecto.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DEL PRESENTE INFORME

Recomendaciones relativas a Instrumentos y programa

- Priorización de programa para 2012 ante las perspectivas de reducción de la ayuda:
 1. Cubrir las necesidades básicas:
 - a. Alimentación (canasta básica, stock de seguridad, alimentos frescos, base de transporte)
 - b. Salud: financiación asegurada hasta 2014 por Convenio MDM.
 - c. Jaimas y cocinas con estudio de trazabilidad previo
 2. Seguridad: UNDSS “saving lives together”
 3. Apoyar mas la capacidad de las familias de complementar la ayuda alimentaría:
 - a. Realizar un diagnostico de seguridad alimentaría que complemente el estudio de TRAGSA sobre el sector agro-pecuario, y que identifique de forma sistémica las estrategias de subsistencia de las familias, las oportunidades que se ofrecen a ellas, y la vulnerabilidad.
 - b. A partir de allí, formular una estrategia de seguridad alimentaría que incluya los sectores agro-pecuarios, del comercio, y de las otras oportunidades existentes, cuyo objetivo sería complementar la ayuda alimentaría, y que identifique los mas vulnerables como beneficiarios.
 - c. Esta estrategia podría incluir el apoyo a los cultivos de huertos, con un enfoque menos técnico, mas eficiente (soluciones mas manuales, fáciles de sostener para las familias, y menos costosas), y el apoyo a otras actividades económicas mediante su financiación. La formación profesional podría estar vinculada a estas actividades, con formaciones “a la carta” orientadas a las actividades elegidas por los beneficiarios.
 4. Refuerzo de capacidades locales.
 5. CBM -ACNUR

- Priorizar instrumentos que permiten una financiación pluri anual, que proporcione mayor visibilidad de la financiación

Recomendaciones relativas a la AECID y procesos internos

- Realizar una planificación estratégica plurianual, que tenga como objetivo prioritario cubrir las necesidades básicas.
- Reanudar las reuniones de planificación anual como herramienta básica para la toma de decisiones programáticas cada año
- Esta estrategia debe incluir aspectos transversales sobre el contexto, como la evolución de los factores locales y regionales de riesgo, la seguridad, el censo de la población
- Reforzar la medidas destinadas a asegurar la seguridad del personal AECID: plan de seguridad
- Mejorar los procesos de decisión reforzando la comunicación entre OAH y OTC y asegurando valoración de ambas partes para todos los proyectos presentados.
- Eliminar actividades de implementación directa para centrar actividades de la antena en el análisis del contexto y necesidades, coordinación de la ayuda española, planificación estratégica.
- Abrir una reflexión sobre la pertinencia de mantener una antena con dos personas internacionales permanentes.

1. INTRODUCCIÓN

Los capítulos siguientes están desarrollados detalladamente en el informe de pre misión elaborado por el equipo evaluador, previamente al desplazamiento a los Campamentos Saharauis. Se incluye aquí una versión resumida de la información expuesta en dicho informe.

1.1. Finalidad y objetivos

Esta evaluación entra dentro de una programación de evaluaciones de las respuestas de la OAH en 4 países dónde se concentran una parte importante de su financiación. Además, las 4 evaluaciones darán lugar a la redacción de un informe de síntesis de las tendencias convergentes en las 4 respuestas evaluadas.

Las 4 evaluaciones tienen como objetivo, según los TdR insertados en Anexo 1 (versión borrador), *mejorar a futuro las respuestas de la OAH, en términos de pertinencia, eficiencia, eficacia y transparencia*. Incluyen 3 pilares distintos de trabajo:

- la evaluación propia de las respuestas de la OAH, que permitirá sacar lecciones del pasado reciente en términos de procesos de toma de decisión, y de pertinencia, y eficiencia de las propuestas de proyectos financiados en 2011.
- la realización de diagnósticos de contextos, destinados a proveer la OAH con elementos que le permitirá tomar decisiones más relevantes a corto y eventualmente medio plazo;
- la realización de mapeos de actores presentes, con el objeto de identificar el valor añadido ofrecido por los distintos tipos de actores en presencia.

Tanto en los TdR como durante el briefing llevado a cabo con el personal de la OAH, se hace hincapié en la voluntad de la OAH de valorar la pertinencia de las respuestas con el mandato humanitario.

Las evaluaciones se centran en los procesos internos de decisión de la AECID, en particular de selección de los socios que solicitan los fondos e implementan los proyectos. Incluyen también una evaluación de la pertinencia de los proyectos propuestos en 2011, y de la incorporación de elementos como la eficiencia de los proyectos propuestos, el acceso a las poblaciones metas y las estrategias de salida.

Los diagnósticos contextuales y los mapeos de actores darán una imagen de la situación actual en los 4 países escogidos, y establecerán escenarios probables/posibles de evolución a corto/medio plazo, con recomendaciones prácticas y adaptadas a la capacidad de actuación de la OAH, destinadas a mejorar y diversificar su respuesta humanitaria en cada contexto.

1.2. Alcance

El alcance temporal de las 4 evaluaciones se centra en el periodo 2011, aunque en caso de los Campamentos Saharauis y debido a las características del contexto, el equipo evaluador a extendido su visión a un periodo temporal mas amplío.

La evaluación en los Campamentos Saharauis cubre los 4 Campamentos de refugiados y todos los sectores de ayuda humanitaria para el diagnostico de contexto, aunque la intervención de la OAH no cubre todos los sectores.

Tratándose de una evaluación de los procesos de decisión de la AECID, en la cual se incluye un análisis limitado de los proyectos financiados, la evaluación de dichos proyectos se centra en la valoración de las propuestas sometidas por los socios, particularmente en términos de pertinencia de sus objetivos con las necesidades identificadas, y de la adecuación de los medios propuestos con los objetivos y resultados esperados. La valoración de los niveles de ejecución y de los sistemas de rendición de cuenta se incluye en la medida que la información esté disponible en las fuentes secundarias.

1.3. Metodología

La evaluación se desarrolla en 4 fases distintas (preparación, estudio de gabinete, terreno y redacción de informe), a las cuales se añade la realización del informe de tendencias transversales.

Las principales técnicas y herramientas de recolección y análisis de información utilizadas, detalladas en el informe de pre-misión, son:

- la recopilación de documentación (ver Anexo 7: bibliografía);
- las entrevistas con informantes claves (ver Anexo 2: informe de trabajo de campo que incluye la lista de las personas entrevistadas);
- las visitas de terreno, con el objeto de tener una aproximación mas concreta a la realidad de la situación humanitaria en zonas de foco humanitaria en el contexto;
- el taller de restitución de los resultados preliminares de la evaluación a la OTC, y posteriormente a la OAH.

La metodología diseñada por el equipo evaluador y común a las 4 evaluaciones incluye enfoques transversales destinados a asegurar la mayor fiabilidad posible de la información presentada y un proceso lógico de formulación de conclusiones y recomendaciones.

El control de calidad incluye un proceso interno, que prevé la revisión de los productos de cada evaluación de respuesta país por parte de los miembros del equipo evaluador no implicados en la evaluación en el país concernido, y un proceso externo con la revisión de los productos y la entrega de comentarios por parte de la OAH.

1.4. Implementación de la evaluación.

La evaluación se ha podido desarrollar con normalidad sin ningún limitante que impidiera el cumplimiento de sus objetivos. La fase de pre-misión se pudo realizar conforme a lo establecido tal y como se detalló en el informe correspondiente y la fase de terreno ha durado 17 días, del 27 de febrero al 14 de marzo de 2012. Durante este período, se trabajó con el personal de la OTC de Argel, especialmente con el personal de la antena desplazada en Rabounni, y se han celebrado las entrevistas semi-estructuradas con los informantes clave de diferentes agencias y organizaciones, entre las que destacan autoridades saharauis, agencias de naciones unidas y ONGs internacionales³. Se ha realizado una observación directa no participante por parte del equipo evaluador del trabajo que ejecutan las organizaciones financiadas por AECID, el trabajo de otras agencias financiadoras e implementadores, así como del contexto general de cuatro campamentos o wilayas (El Aiun, Awserd, Smara y Dakhla).

Como se ha señalado en el informe de misión no ha existido ninguna limitación importante para llevar a cabo la evaluación pero si han concurrido tres circunstancias que han de ser destacadas: No se ha podido ir a Tinduf (ciudad de referencia en Argelia más cercana) al no disponer de visado correspondiente. Esto ha limitado el análisis de contexto de seguridad. Tampoco se han podido llevar a cabo las entrevistas con tres actores que era interesante conocer por no haber dado respuesta a las numerosas peticiones del equipo evaluador y la OTC, en el caso de Oxfam Bélgica y CISP, o por no estar presentes desde hace meses en el caso de la OMS. Un último elemento a destacar es la limitación de acceso al campamento de Dakhla dos días a la semana y con escolta saharai, que se amplía en el análisis de seguridad y acceso, pero que pudo adaptar el equipo evaluador para poder visitar la wilaya.

Los detalles de la implementación de la fase de viaje a terreno se describen de una forma ampliada en el informe de misión (Anexo 2).

³ Al no existir un reconocimiento formal de la RASD como país y ser refugiados fuera del territorio que reclaman no existe un tejido nacional de organizaciones sociales ni humanitarias. El propio modelo de organización de la población saharai hace que todo pase por los diferentes ministerios que sí fueron entrevistados. La única ONG argelina que interviene como implementing partner de ACNUR no pudo ser entrevistada al no contar en el momento de terreno de campo con personal.

2. CONTEXTO Y NECESIDADES

2.1. Contexto general

El conflicto del Sahara Occidental toma raíz en el periodo de descolonización española, en los años 1975 – 1976, cuando de un lado el Frente POLISARIO proclama la creación de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), y de otro lado Marruecos reivindica su pertenencia al territorio marroquí, con el denominado Sahara Marroquí.

Desde 1963, el Sahara Occidental está reconocido por la ONU como un territorio no autónomo, aunque la RASD está reconocida por una cincuentena de países, mayoritariamente africanos, y por la Unión Africana. Marruecos ocupa 80% del territorio saharauí como territorio anexo, el 20% restante sigue estando bajo el control del frente POLISARIO. Las dos partes están separadas por un muro edificado por Marruecos.

El conflicto se ha caracterizado por enfrentamientos entre el Frente POLISARIO y las fuerzas de seguridad marroquí desde 1976 y hasta 1991 cuando se firmó un cese del fuego bajo la mediación de la ONU. El cese del fuego preveía la apertura de un periodo de transición con la organización de un referéndum de autodeterminación. Sin embargo, y a pesar de que el cese del fuego ha sido respetado por ambas partes, el periodo de transición no ha sido formalmente iniciado debido a diferencias persistentes entre ambas partes del conflicto, en particular en lo que se refiere a los criterios sobre derechos a voto. Según la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO)⁴, que tiene por mandato velar en el respeto del cese del fuego, se observaron desarrollos positivos en el diálogo político en los últimos años, caracterizados por tres rondas de diálogo directos celebradas en 2007 y 2008, y reuniones informales en 2009 y febrero de 2010.

Sin embargo, no se ha registrado avances tangibles en el acercamiento de las posiciones.

Los enfrentamientos armados característicos del primer periodo de esta crisis (1975-1991) empujaron a decenas de miles de saharauis a buscar refugio en la región de Tinduf en Argelia desde el 1975. La región de instalación de los refugiados está cedida por Argelia y administrada por el Frente POLISARIO, cuyo gobierno en exilio está instalado en Rabouni.

Los refugiados saharauis en la región de Tinduf están albergados en 4 campos (con denominación administrativa de “wilayas”). El gobierno de la RASD en Rabouni cuenta con una administración desconcentrada en cada una de las wilayas. Un aspecto que caracteriza el funcionamiento de esta administración es su ausencia de recursos propios y su dependencia de la asistencia externa.

2.2. Contexto Humanitario

El contexto humanitario que se ha observado viene marcado en parte por el contexto político – social detallado anteriormente. Estamos ante un contexto relativamente estable que no puede ser catalogado de emergencia y donde no se han producido crisis ni eventos significativos desde las inundaciones del año 2006⁵. No hay alteraciones sobre las necesidades de la población ni cambios significativos en el contexto humanitario. Es, por tanto, un contexto de crisis crónica, donde además tampoco se dispone de información formal y consolidada sobre la situación en los campamentos o las necesidades de la población si exceptuamos la Joint Assessment Mission (JAM) del PMA y de ACNUR con la colaboración de Media Luna Roja Saharaui, Argelina, ECHO y AECID, o la encuesta nutricional que se realiza cada dos años y que presenta la evolución y situación del estado nutricional de los cuatro campamentos.

⁴ <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minurso/background.shtml>

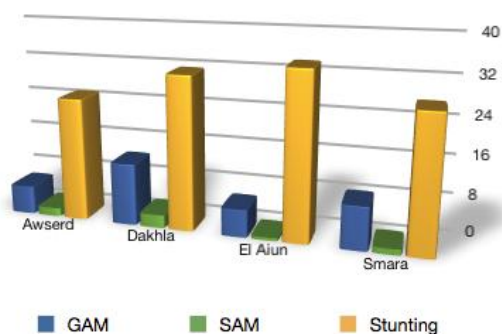
⁵ Inundaciones producidas por lluvias torrenciales los días 9, 10 y 11 de febrero de 2006 afectando a unas 12.000 personas (Fuente: reliefweb, Informe de situación Cruz Roja Española, febrero 2006)

Nutrición y Seguridad Alimentaria

En base a esos dos documentos se puede observar un cambio de patrón en el perfil nutricional de la población y una situación de seguridad alimentaria similar en los cuatro campamentos. Desde un punto de vista positivo, comparando con los resultados de la anterior encuesta nutricional del 2008, se observa una marcada reducción en la malnutrición aguda global, una pequeña reducción de la prevalencia de anemia en mujeres y niños, así como una mejora en el Food Consumption Score (FCS) a nivel de hogar. Se ha observado una tendencia donde la distribución general de alimentos ha sufrido significativamente menos interrupciones, aunque persisten las rupturas de stock en la cadena de aprovisionamiento del PMA, y también se resalta que han sido distribuidos más alimentos frescos que ha mejorado la diversidad de la comida. El FCS indica una mejora general en la diversidad de la dieta y en el consumo de alimentos comparando los valores del 2010 con los de 2008. Por otro lado algunos problemas nutricionales persisten e incluso en algunos casos empeoran sus números con la encuesta anterior.

De una parte la prevalencia de anemia en mujeres y niños la desnutrición crónica en niños continúa siendo un preocupante y serio problema público de salud. Al mismo tiempo las prácticas de alimentación en infantes y niños se han ido deteriorando desde el 2005 y el estatus nutricional de los menores de 6 meses permanece pobre. Dakhla presenta las cifras más altas de Malnutrición aguda global (GAM, por sus siglas en inglés) y de Malnutrición aguda severa (SAM, por sus siglas en inglés). Por su parte El Aiun concentra mayor porcentaje de desnutrición crónica y los valores más altos del total de anemia y anemia moderada, si bien la anemia severa vuelve a tener los valores más elevados en Dakhla. Se indica además una fuerte correlación entre la malnutrición aguda y la inestabilidad en algunos momentos de la distribución alimentaria.

% de prevalencia de GAM, SAM y Stunting por campamentos



% de Anemia total, moderada y severa por campamentos

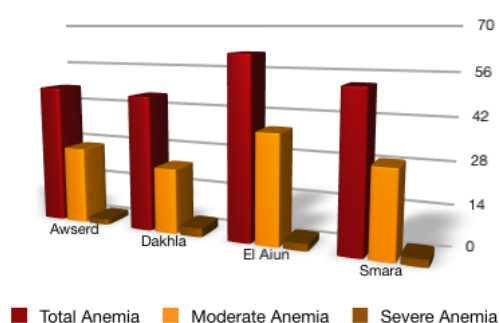


Ilustración 1 - Porcentaje de anemia total, moderada y severa por campamentos

Ilustración 2 - Porcentaje de prevalencia de GAM, SAM y Stunting por campamentos

Fuente de ambas ilustraciones: Elaboración propia a partir de los datos de ENN, ACNUR, WFP April 2011, Nutrition Survey Western Sahara Refugee Camps, Tinduf Argelia

Desde el punto de vista de la Seguridad Alimentaria existe una mayor similitud de la situación en los cuatro campamentos y no se observa una peor distribución o problemas significativos en Dakhla por la distancia mayor del centro administrativo en Rabounni. Las necesidades de base están cubiertas por la canasta básica que suministra el PMA⁶ pero se producen dos circunstancias a destacar. Por un lado la mayor parte de los hogares no consumen una alimentación diversificada y por otro

Duración en N° de días de los productos básicos

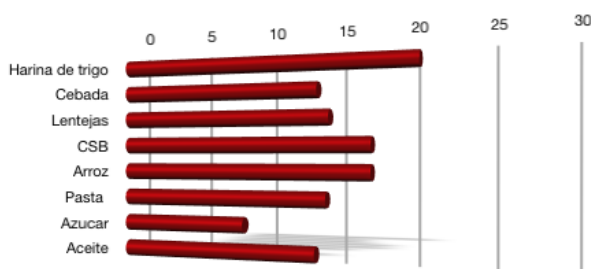


Ilustración 3 - Duración en N° de días de los productos de la canasta básica

⁶ Elaboración propia a partir del documento de conclusiones preliminares de la JAM PMA, ACNUR Octubre 2011

lado la ayuda alimentaria no cubre el mes entero, tal y como muestra la siguiente gráfica. Este aspecto será desarrollado más adelante cuando se analicen los proyectos aprobados por AECID entre los que se encuentra la creación y puesta en marcha de un stock de seguridad de alimentos para cubrir la rotura de stock, directamente relacionado con la duración de los productos que son entregados.

Acceso a los beneficiarios

El acceso a los beneficiarios es libre y no presenta ningún problema. Durante la visita de terreno se han podido observar dispensarios de salud, escuelas, casas particulares, jaimas, huertos y oficinas locales. Es cierto que desde el secuestro de los tres cooperantes el acceso al campamento más alejado (Dakhla) se ha visto limitado por motivos de seguridad. Solo puede ser visitado miércoles y domingos acompañados de una escolta saharauí y todas las organizaciones internacionales, así como las agencias de Naciones Unidas deben acomodar sus horarios. Esta circunstancia está presentando un problema especialmente a las organizaciones y donantes que deben trabajar en Dakhla por que los horarios de las agencias de Naciones Unidas son más reducidos. No pueden pernoctar en Rabounni y han de volver a Tinduf antes de las 18:00 por lo que deben salir de Dakhla como muy tarde a las 16:00. Está limitando el tiempo disponible para poder trabajar con la población. Además, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) no está realizando visitas a este campamento desde la adopción de esta medida, al no aceptar escolta armada para realizar sus desplazamientos. Es cierto que la presencia del CICR en los campamentos es muy baja con apenas un proyecto, y que ahora mismo está negociando con las autoridades saharauis este aspecto de la escolta armada. Pero al tratarse de un actor importante del panorama humanitario es necesario incluirlo en el análisis.

Pero el problema más grande en términos de acceso, es la ausencia de un censo fiable de población y de estadísticas básicas. Es un asunto directamente ligado al problema político y el conflicto entre la población saharauí, Marruecos y las Agencias de Naciones Unidas. Según Argelia y la población Saharauí hay un estimado de 165.000 personas refugiadas en los campamentos, mientras que las agencias de Naciones Unidas reconocen solo 94.144⁷. Por su parte Marruecos solo reconoce 35.000 refugiados. Este es uno de los puntos más sensibles en relación a la población que tendrá derecho al voto en un futuro referéndum de autodeterminación que es la pieza clave sobre la que se construyó el cese del fuego en 1.991. Sin embargo este aspecto político condiciona enormemente el trabajo humanitario. En el momento de negociar un nuevo PRRO del PMA se producen tensiones entre las autoridades saharauis y las agencias de NNUU para establecer las cifras de beneficiarios que recibirán la canasta básica. En forma de consenso en las últimas negociaciones se ha acordado una cifra estimada de 125.000 personas beneficiarias. Las noventa mil que afirma NNUU y un grupo de 35.000 de población vulnerable no contabilizado que se ha optado por considerar⁸.

Esta cifra de 125.000 personas es la que se considera, no solo para las distribuciones alimentarias, sino para cualquier dato que ha de establecerse en los campamentos en cualquier sector de intervención. Es un problema en términos de acceso el no poder realizar análisis de vulnerabilidad o determinar un censo fiable para establecer las necesidades de la población.

Seguridad

El secuestro de dos cooperantes españoles y una cooperante italiana el pasado 23 de octubre, ha cambiado completamente el panorama de la seguridad en la zona y ha puesto de manifiesto un importante cambio en los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan los trabajadores humanitarios. Se ha establecido un mecanismo formal de seguridad por parte del Frente POLISARIO que consiste principalmente en una serie de medidas preventivas tales como, escoltar a los trabajadores a Dakhla, establecer vigilancia con una patrulla de la gendarmería saharauí en el complejo de "protocolo" donde viven la mayoría de cooperantes y otra patrulla en la base de ACNUR en Rabounni. Esto unido a un sistema informal de reuniones que ha ido decreciendo en número desde octubre y donde además las informaciones, en ocasiones, no se contrastan lo suficiente y se ofrece una versión oficial. También existe un toque de queda a las 19:00 que es interpretado de formas muy diversas por las organizaciones presentes en la zona. Algunas consideran que es un toque de queda de movimientos y no de pernoctar en sus lugares habituales, por lo que sigue siendo práctica normal dormir en alguna wilaya fuera de la zona de vigilancia del POLISARIO. Este mecanismo de seguridad no es completo y presenta algunas

⁷ 2012, UNHCR Country Operations Profile, Argelia.

⁸ Cifras e información facilitada por el PMA en la entrevista realizada en Argel 29/2/2012

debilidades importantes. No hay ningún análisis de riesgos ni tampoco una valoración de las vulnerabilidades. No se ha trabajado sobre las medidas de coordinación, ni la creación de un mecanismo formal de información así como tampoco se ha trabajado un sistema de formaciones básicas sobre seguridad que sería enormemente útil ante un perfil de organizaciones con escasa cultura de seguridad en sus experiencias y trayectorias. Por ello mencionaremos luego especialmente la iniciativa de AECID de financiar un proyecto a UNDSS (“saving lives together”⁹) para reforzar estos aspectos y mejorar la situación.

Protección

No existen problemas graves relacionados con este principio y se ha podido observar que la población tiene libertad de movimiento en Argelia e incluso en el extranjero, gracias a un pasaporte especial para tales efectos que les otorgan las autoridades argelinas. Es cierto que todo el proceso para la obtención de la documentación está centralizada en las autoridades del POLISARIO, que además actúa como filtro a la hora de autorizar permisos, pero no se han constatado denuncias o irregularidades manifiestas ante este hecho. Tampoco existen problemas para el registro de la población.

Entorno

El entorno físico donde están alojados los campamentos es un entorno aislado con pocas posibilidades de sustento y a pesar de que existe una economía informal, así como algunos intentos de producción “estatal”, estos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de la población y persiste una gran dependencia de la ayuda humanitaria. El entorno organizativo y político donde se mueve la población ya se ha descrito en el primer punto de este capítulo responde a una estructura “estatal” con presidente, primer ministro y ministerios pero que carecen de recursos para llevar a cabo su acción y tienen una dependencia total de la ayuda humanitaria para su organización y financiación. Entre la población y autoridades saharauis existe un discurso político muy fuerte con posicionamientos claros en torno a su situación, la solución al conflicto y el rol que han de jugar tanto donantes como agencias de Naciones Unidas, pero se produce en ocasiones un doble discurso con posiciones más asistencialistas recordando que son población refugiada y por tanto con derechos a recibir una ayuda humanitaria completa y a tiempo.

Territorios en reclamación (“territorios liberados”)

Un último apunte para cerrar el contexto humanitario tiene que ver con los territorios liberados. Durante toda la fase de terreno hemos podido comprobar que hay un discurso sobre el deterioro de la situación en esa zona, pero la información es inexistente para ningún actor presente y por tanto se desconoce la situación de la población, ni cuanta población hay, considerando además el perfil nómada de la población beduina saharauí que puebla de manera temporal en grandes extensiones de terreno, ni tampoco existen datos sobre el posible impacto que la sequía, que viene azotando esa zona desde hace dos años, haya podido causar especialmente en el apartado de pastoreo donde se intuye un deterioro del forraje para animales. Tampoco hay visibilidad alguna sobre la situación de las minas en las zonas cercanas a la berma¹⁰.

3. RESPUESTA DE LA COMUNIDAD HUMANITARIA

3.1. Planificación estratégica común

El proceso de planificación estratégica común a los actores humanitarios se materializa con una reunión anual de planificación organizada por el ACNUR, en la cual las autoridades saharauis, las agencias de Naciones Unidas, las ONGs presentes y los principales donantes (AECID y ECHO) forman grupos sectoriales que exponen las necesidades prioritarias por cubrir. Sin embargo, estas reuniones no dan lugar a la formalización de un plan común, con una síntesis de las necesidades de financiación.

⁹ Ver documentación del programa “Saving lives Together” Anexo 3

¹⁰ Nombre con el que se conoce a la zona de amortiguación de la cesación del fuego entre Marruecos y el POLISARIO.

La planificación financiera se limita a la exposición por parte del ACNUR en esta reunión de su límite presupuestario para el año (es decir el presupuesto máximo validado por los órganos de decisión en Ginebra, para el cual el ACNUR solicita financiación).

El ACNUR realiza un llamamiento independiente correspondiente al presupuesto que ha formulado para el año. Para 2011, el llamamiento del ACNUR, que incluye todas sus actividades en Argelia incluyendo la protección de refugiados urbanos de otras nacionalidades, ascendía a 18,1 millones de dólares¹¹ (ver presupuesto detallado en Anexo 4).

La evaluación de las necesidades de la población se hace mediante encuestas nutricionales y encuestas JAM (Joint Assessment Mision) que se realizan cada dos años, y proporcionan información de base sobre las necesidades en los sectores de alimentación, nutrición, salud y agua. Estas encuestas han permitido identificar los principales deficiencias en estos sectores y aportar modificaciones en la asistencia para cubrir las.

A parte del llamamiento global del ACNUR, la movilización de los donantes se hace mediante una misión anual de donantes organizada por el ACNUR, durante la cual los donantes presentes reciben solicitudes. Sin embargo, al igual que para la reunión anual de planificación, no se produce un documento que agrupe el conjunto de necesidades de financiación.

3.2. Descripción de la respuesta

La respuesta humanitaria está organizada formalmente en torno al ACNUR que es la agencia de NNUU que tiene el mandato. Sin embargo las debilidades que ha mostrado este organismo, y que aun son percibidas en el liderazgo de la coordinación, han dado lugar a mecanismos alternativos de coordinación en los diferentes ámbitos de intervención. Anualmente se convoca en el mes de octubre la planificación ACNUR descrita en el apartado anterior.

El componente de Ayuda Alimentaria es quizás el que cuenta con un mecanismo formal más desarrollado. El PMA es el encargado de liderar la negociación de los diferentes PRRO mediante las autoridades argelinas formalmente y con ellas las autoridades saharauis¹². Mensualmente se reúne en Argel una célula de Ayuda Alimentaria coordinada por el PAM, donde tienen presencia los dos principales donantes que tienen presencia permanente¹³ (AECID y ECHO), el ACNUR y el ministerio de exteriores argelino.

No existe un grupo de donantes formalmente constituido por que son AECID y ECHO, como ya se ha señalado, los únicos donantes con presencia permanente y la comunicación entre ellos es amplia y fluida. Tampoco está presente OCHA con mandato para coordinar conforme a la reforma humanitaria por lo que no existe un sistema sectorial de *clusters*.

Para compensar este aspecto y los *gaps* de coordinación del ACNUR se ha establecido, a nivel de los campamentos saharauis, un mecanismo formal de coordinación con las autoridades saharauis llamadas "mesas de concertación" por sectores. En el caso de la mesa de ayuda alimentaria está coordinada por la media luna roja saharai y cuenta con la presencia de las organizaciones vinculadas a la distribución de la ayuda alimentaria bien sea del PRRO o de los productos frescos, las que apoyan a la MLRS en el monitoreo post distribución, la MLRA y CRE, así como la AECID. Ambos mecanismos no toman decisiones ejecutivas y tienen un rol claramente operativo para asegurar el buen funcionamiento de las distribuciones y tomar las decisiones cuando se presentan problemas en la cadena de abastecimiento o en la distribución.

El mayor problema observado en la ayuda alimentaria reside en las frecuentes rupturas de stock que se producen en la cadena de aprovisionamiento del PMA. Esta rotura no se puede atribuir a la falta de

¹¹ Llamamiento global 2011 del ACNUR - Argelia

¹² Formalmente todas las negociaciones y acuerdos se firman con las autoridades argelinas y la media luna roja argelina al no estar reconocidas formalmente las autoridades saharauis ni la media luna roja saharai, pero en la práctica la negociación es directa con la población saharai a través de las autoridades del POLISARIO.

¹³ El tercer donante principal es USAID pero no tiene presencia permanente ni en Argel ni en los campamentos de refugiados saharauis.

financiación del PRRO, sino que se produce principalmente por problemas internos de gestión, cotización de precios, retrasos en el procesamiento de órdenes de aprovisionamiento y en las dificultades que se enfrentan para el tratamiento arancelario de las entradas en el puerto de Orán. Sorprende que en un contexto tan estable donde no se producen ni cambio en los beneficiarios, ni en las necesidades, ni se varía la dieta de la canasta básica, y donde además se viene realizando esta labor durante más de 20 años, se sigan produciendo estos problemas de aprovisionamiento que han obligado a crear un stock de seguridad para reducir el impacto que este problema tiene sobre la población.

El componente de agua y saneamiento es liderado por el ACNUR pero no tiene un mecanismo formal de coordinación que se reúna periódicamente, aunque se ha podido contrastar que existe una comunicación fluida entre los diferentes actores que implementan, el ACNUR y las autoridades saharauis a través del ministerio de agua y medioambiente.

En el componente de salud también existe una mesa de concertación liderada por el ministerio de salud y donde Médicos del Mundo España ostenta la secretaría. Esa mesa de concertación es la más antigua de todos los sectores de intervención y se celebra dos veces al año celebrando en el 2012 su X edición. Es muy numerosa en término de actores que intervienen en la salud por que era un sector tradicionalmente apoyado por la cooperación descentralizada española. Es un foro dedicado a la concertación de programas y análisis de los principales problemas de salud pública que se enfrentan.

Existían experiencias similares de concertación para la seguridad alimentaria o la formación profesional que no se han mantenido en el tiempo y han dejado de celebrarse. No hay coordinación alguna para los sectores de educación, Non Food Items o desarrollo económico más allá de la mencionada reunión anual ACNUR.

A pesar de no existir un proceso estructurado de coordinación que funcione en una sola dirección, se valora positivamente el nivel de coordinación existente en la respuesta humanitaria. Existe un proceso tácito de responsabilidades por donantes donde se ha ido especializando cada uno en un cubrir los aspectos básicos de la respuesta humanitaria y donde ejercen la responsabilidad de financiación con un compromiso de medio plazo ante la ausencia de cambios en el contexto. Es cierto que considerando un contexto particular de crisis crónica como este, hay sectores como la educación o la seguridad alimentaria o la formación profesional o el empleo que no están siendo cubiertos adecuadamente y presentan gaps importantes.

3.3. Financiación de la Respuesta

En este contexto no se puede ofrecer, como en las evaluaciones de los otros tres contextos, cifras consolidadas sobre la respuesta ofrecida por sectores y cobertura de los mismos. Esa ausencia de plan de trabajo, llamamiento global de OCHA o de otra agencia consolidado impide tener con certeza una valoración total de la ayuda que llega a los campamentos saharauis. Del trabajo de evaluación realizado en terreno presentamos a continuación las cifras y figuras sobre las que se han podido establecer datos contrastados.

En ayuda alimentaria y acorde con los datos del PMA el actual PRRO que abarca desde mayo de 2010 hasta mayo de 2012 está totalmente financiado conforme a la siguiente distribución de donantes.

Tabla 1- Operational Requirements US\$ PRRO WFP

Operational Requirements		
U.S. Dollars		
51,946,185		
Donor	Resource Level (in US\$)	
	Confirmed	Share of Requirements (%)
BRAZIL	300,000	0.58
EUR. COMMISSION	12,172,847	23.43
ITALY	729,910	1.41
SAUDI ARABIA	1,616,500	3.11
SPAIN	7,860,195	15.13
SWITZERLAND	4,915,704	9.46
U.S.A.	23,967,184	46.14
MULTILATERAL	851,773	1.64
CARRYOVER FROM PREVIOUS OPERATIONS	2,726,154	5.25
MISCELLANEOUS INCOME	4,350	0.01
Total Received	55,144,617	
% Against Appeal	106.2%	
Shortfall	0	
% Shortfall	0.0%	

Fuente: WFP, Resource situation 27/03/2012

España a través de la AECID se sitúa como el tercer donante, tras USA y la Comisión Europa con un 15,13% del total de las aportaciones. Existe además un aporte complementario de España y la Comisión Europea a través de la distribución de alimentos frescos. ECHO cifra en total en 13,5 millones de Euros¹⁴ lo que aporta a ayuda alimentaria. Considerando un tipo de cambio euro dólar medio del año 2011¹⁵ en torno a 1,3918 dólares por euro, podremos restar de la gráfica anterior el aporte de ECHO al capítulo de alimentos frescos que se sitúa entorno a 4,7 millones de euros.

Para el ACNUR en la comparativa con los datos desde 2008 hasta la previsión 2013 ha ido incrementándose la ayuda que reciben los campamentos tal y como muestra la siguiente gráfica. Del total del presupuesto aproximadamente 9 millones de dólares son la aportación directa negociada para 2011, tal y como informó al equipo evaluador la oficina regional de Tinduf.

UNHCR's budget in Algeria 2008 – 2013

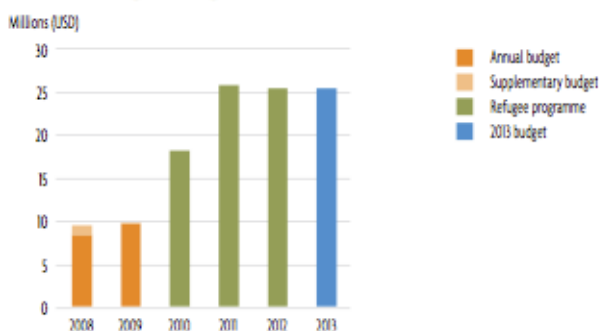


Ilustración 4 - Evolución del Presupuesto del ACNUR en Argelia 2008 - 2013

Fuente: ACNUR Global Appeal 2012-2013. <http://www.ACNUR.org/4ec230ff16.html>

Atendiendo a la cooperación española y conforme a los últimos datos que se disponen del PACI 2010 el total de ayuda oficial al desarrollo (AOD) destinada a la población saharauí ha sido de 22.049.065 €, donde aún no se observaba en su totalidad los recortes de financiación de la cooperación descentralizada pero había síntomas evidentes, como la ausencia de Canarias por primera vez en la

¹⁴ ECHO Humanitarian Aid provided in 2011 for Sahrawi Refugees fact sheet.

¹⁵ Considerando como media la ponderación que hace la oficina de indicadores económicos del Banco de España en base a los datos de Banco Central Europeo y sus propios datos: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoeste/e0204.pdf>

financiación y la sensible reducción de Baleares que eran donantes importantes del sector salud. La ayuda queda distribuida conforme a la siguientes gráficas.

Nota: En la ilustración Nº 5 se señala como aportación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación tanto la AOD bilateral vía OMUDES de la SECI como la aportación realizada vía AECID. En la aportación de la AECID se considera el aporte total incluyendo en dicho importe los proyectos humanitarios financiados por la OAH y los proyectos que financian otras unidades de la Agencia.

Tabla 2 - Distribución por CCAA de la AOD Bilateral Bruta 2011 en € y %

Distribución por CCAA de la AOD Bilateral Bruta	Volumen en €	% vs. total AOD
Andalucía	€ 2.510.244	11,38%
Aragón	€ 284.633	1,29%
Asturias	€ 1.090.591	4,95%
Baleares	€ 403.849	1,83%
Cantabria	€ 185.187	0,84%
Canarias	€ 0	0,00%
Cataluña	€ 1.496.128	6,79%
Castilla La-Mancha	€ 159.000	0,72%
Castilla y León	€ 200.000	0,91%
Extremadura	€ 528.250	2,40%
Galicia	€ 87.800	0,40%
La Rioja	€ 77.946	0,35%
Madrid	€ 292.400	1,33%
Murcia	€ 0	0,00%
Navarra	€ 419.186	1,90%
País Vasco	€ 991.233	4,50%
C.Valenciana	€ 178.715	0,81%

AOD Bilateral Bruta por Agente

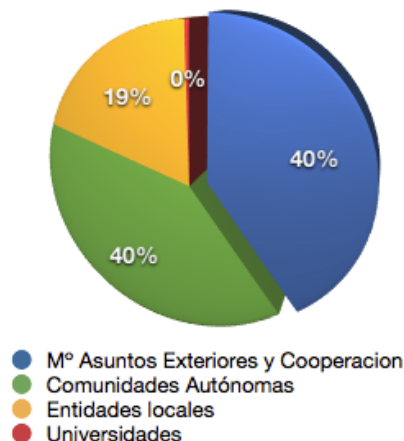


Ilustración 5 - Distribución de la AOD española por agente 2011

Fuente: Elaboración propia a partir de ficha seguimiento población saharauí, PACI 2010

La evolución de la financiación de la AECID se ha incrementó anualmente, especialmente desde el año 2005, hasta alcanzar un nivel anual entorno a los 9 millones de euros, mantenido esa cifra estable durante los últimos años tal y como muestra la siguiente gráfica.

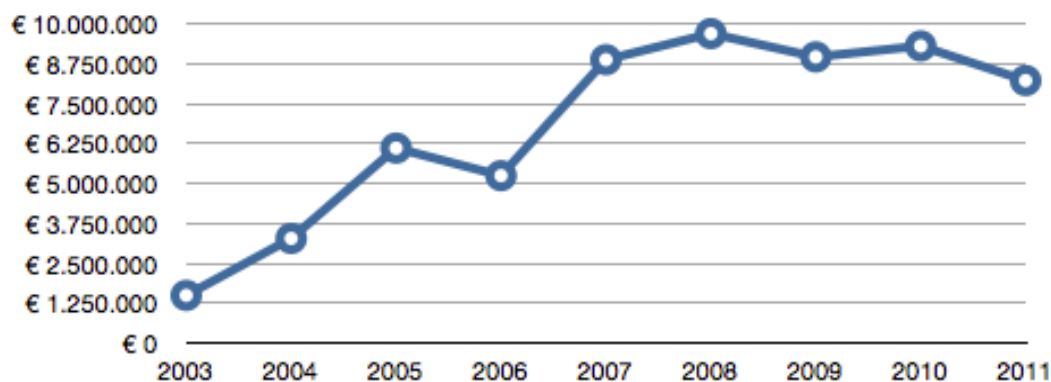


Ilustración 6 - Evolución de la financiación AECID para población saharauí, 2003-2011

Fuente: Elaboración propia a partir de las cifras de dos documentos facilitados por la OTC de Argel, *Histórico Sahara 2003-2008 y Financiación 2010-11 y propuesta 2012*.

Nota: La ilustración 6 recoge la evolución de todos los proyectos financiados por la AECID en el período 2003-2011. Están totalizados todos los proyectos que financia la OAH y el resto de departamentos de AEICD. Esta gráfica no es una evolución los proyectos de la Oficina de Acción Humanitaria, sino de toda la ayuda AECID en global incluyendo unidad de ONGDS, CAAEO y culturales.

No puede hacerse un análisis sectorial o por donante del total de la ayuda solicitada y el nivel de cobertura alcanzado por que no se hace ese ejercicio salvo en algunos sectores como se detalla. Eso impide conocer el Gap de financiación existente y el déficit de cobertura. En el funcionamiento establecido de los campamentos saharauis tampoco se ha trabajado la necesidad de planificar

económicamente en función de las necesidades, sino que desde hace años se planifica anualmente en función del presupuesto que los donantes presentan como disponible para el ejercicio siguiente.

4. RESPUESTA DE LA OAH Y DE LA AECID

4.1. Proceso de planificación estratégica (marcos de referencia, DEP, reuniones anuales, seguimiento de las crisis por parte de la OAH,...)

El proceso de planificación de la ayuda humanitaria de la OAH, y mas ampliamente de la AECID, esta marcado por dos periodos en los últimos años donde se ha visto un cambio en el proceso.

Durante **el periodo 2005-2010** la planificación se ha basado sobre el Documento de Estrategia País (DEP), formulado en el marco de referencia del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. El DEP enmarcaba sus objetivos estratégicos dentro del objetivo estratégico del PD “Aumentar las capacidades humanas”. Dentro de este objetivo, identificaba 3 ámbitos de actuación con respectivos objetivos específicos:

- Derecho a la alimentación: *Mejorar la situación nutricional de la población de los campamentos*
- Educación: *Mejorar los niveles de calidad de la enseñanza impartida en los centros de educación*
- Salud: *Fortalecer el sistema de atención primaria de salud en los campamentos, especialmente en relación con la salud materno-infantil*

Durante este periodo, la planificación anual estaba realizada mediante reuniones anuales de planificación coordinadas por la Unidad Geográfica de Mediterráneo y Mundo Árabe (MEMA). Además de la Unidad Geográfica, participaban todas las unidades de la AECID concernidas (OAH, Unidad de ONGs, Unidad de cooperación cultural), y comunidades autónomas.

Este sistema de planificación permitía definir objetivos de forma coordinada con el conjunto de las unidades de la AECID, y llevar a cabo un reparto de la financiación de estos objetivos en las distintas unidades.

Durante **el periodo 2011-2012**, al no haber sido sustituido por otro proceso de planificación estratégica plurianual, el DEP sigue vigente aunque estaba formulado inicialmente por el periodo 2005-2008.

La diferencia mayor con el periodo precedente reside en el retroceso de la implicación de la Unidad Geográfica de los Campamentos Saharauis, y en particular en su labor de coordinación de las reuniones anuales. La reunión se ha celebrado en 2011, pero el acta que recogía los objetivos y el reparto de la financiación no ha sido distribuida. En consecuencia, en 2011 la reunión celebrada no ha servido de base para la toma de decisiones de la OAH.

En 2012, no se ha celebrado la reunión de planificación anual. La Oficina Técnica de Cooperación (OTC), ha realizado una priorización de proyectos por financiar para el año¹⁶. Si embargo, el cambio de gobierno y el consecuente retraso en la formulación de los presupuestos del estado, aprobados el pasado 30 de marzo, no ha permitido aprobar esta propuesta ni tener visibilidad sobre el potencial de financiación para el año.

Destaca en consecuencia la ausencia en 2001 y 2012 de un marco estratégico en el cual las decisiones de la OAH puedan ser enmarcadas. Sin embargo, cabe destacar que, debido a las características de la crisis de los campamentos saharauis – crisis de larga duración con poca evolución de las necesidades – existe una cierta repetición de los financiamientos de la OAH en el sector principal de la alimentación, para el cual, aunque no sea formal, la OTC reconoce un cierto compromiso de España para apoyarlo de forma continua. En 2011 el sector de la alimentación ha absorbido el 83% de la financiación de la OAH. La mitad de esta financiación ha sido para la compra de la canasta básica de alimentos (PRRO PMA). La canasta básica, al igual que la compras de carne de camello, son decisiones que se repiten desde varios años. Las otras financiaciones a proyectos alimentarios, la compra de gofio y el stock de seguridad

¹⁶ Ver anexo 5

alimenticio, han sido decididos de forma consensuada y con el objetivo de reparto de la carga de financiación con el otro principal donante con presencia en los campamentos, ECHO.

4.2. Estructura de la Cooperación Española

4.2.1. Estructura de gestión

La estructura de gestión de la acción humanitaria se basa en la propia estructura de la OAH, con el apoyo de las respectivas OTC y en el caso de los campamentos de refugiados saharauis una antena en Rabounni. La OAH cuenta con la Dirección, 1 departamento de Emergencias y 1 Unidad de Prevención y Evaluación.

El personal técnico se compone de 4 responsables geográficos (que asumen ciertos temas sectoriales) y de 2 Consejeras Técnicas que les apoyan. El papel de los responsables geográficos se centra en el seguimiento de los contextos y la valoración de los proyectos propuestos mediante un formato simple de valoración (criterios tomados en cuenta: pertinencia, eficacia, eficiencia, conectividad e historial de colaboración con el socio). Una vez realizada dicha valoración, emiten una nota (de decisión o informativa) recomendando o no la aprobación de las intervenciones propuestas, estando las decisiones de financiación centralizadas a nivel de los responsables de departamentos (departamento de Emergencias y unidad de Prevención y Evaluación) y del director de la agencia.

Por su parte la OTC de Argelia tiene la doble responsabilidad sobre los programas, proyectos y relaciones en Argelia y la responsabilidad sobre la población saharauí en el territorio argelino cedido para el establecimiento de los campamentos. El coordinador de la OTC y su adjunto coordinan directamente el trabajo que se realiza en la antena de la OTC AECID en Rabounni. Esta antena cuenta una oficina dentro de la base de ACNUR en Rabounni, una vivienda en la base, otra vivienda en Tinduf, un coche y un contenedor de almacenamiento, y es administrada por dos técnicos de proyectos AECID permanentes, un apoyo administrativo saharauí y tres conductores. Existe un reparto formal entre los dos técnicos para que uno asuma los proyectos humanitarios y otro los proyectos de cooperación. En la práctica existe un alto grado de coordinación y ambos están permanentemente informados de todos los procesos de trabajo.

A pesar de que en el briefing recibido por el equipo evaluador en la sede de la OAH en Madrid se comunicó que jerárquicamente esta antena humanitaria depende del coordinador de la OTC y operativamente de la responsable geográfica de la OAH en Madrid, la práctica y lo observado por el equipo evaluador expresan otra organización de gestión. La antena de Rabounni de AECID es OTC de Argel a todos los efectos, desplazada geográficamente al centro administrativo de los campamentos de refugiados saharauis. Jerárquica y operativamente dependen del coordinador de OTC, tanto para decisiones como para el funcionamiento ordinario.

Se ha observado una buena experiencia humanitaria en el perfil de la antena con experiencia previa en varias organizaciones y en la propia AECID en Grandes Lagos, Mauritania y Túnez con lo que también hay una experiencia previa en contextos de la región. Por parte de la técnica de cooperación la experiencia es más limitada en Mauritania, pero sus labores con la AH son de apoyo y sustitución durante períodos concretos. Tanto en la OTC como en la antena se manejan y conocen bien los procesos de trabajo con Agencia de Naciones Unidas, PRRO del PMA y ACNUR, así como los mecanismos de gestión con otros donantes humanitarios, especialmente ECHO. Por su parte en la oficina de OAH en Madrid solamente el director de la oficina y los responsables de departamento tienen una sólida experiencia en AH. El trabajo realizado tanto en Madrid como en la OTC es de calidad y basado sobre un alto nivel de compromiso profesional. Junto al técnico país hay una consejera técnica que ha sido responsable durante 5 años de la cooperación de AECID con los saharauis y que conoce la problemática y el contexto, así como el trabajo realizado por la Agencia en los últimos años. Sin embargo en este contexto particular de larga duración y con altas implicaciones políticas se echa de menos un mayor análisis y posicionamiento sobre dos aspectos claves como son el acceso humanitario (no físico pero sí limitado y condicionado en la información, especialmente del censo y la vulnerabilidad) y la independencia de la AH.

4.2.2. Seguimiento de los proyectos realizado por la Antena de Rabounni

El seguimiento de la evolución del contexto y de las necesidades se basa de un lado sobre las 2 encuestas bianuales de referencia (nutricional y JAM), que proporcionan la información la mas profundizada y sistemática, y de otro lado sobre la presencia permanente de dos personas de la OTC en su antena en los campamentos.

Esta antena realiza un seguimiento pormenorizado y exhaustivo del trabajo que ejecutan las ONGDs españolas en los campamentos, así como un alto nivel de interlocución con autoridades saharauis. Existe un control también muy cercano y profundo de todas las intervenciones financiadas por AECID, sean humanitarias, aprobadas por el departamento de ONGDs, incluso de los proyectos del departamento de cooperación y promoción cultural o las Becas MAEC. Este proceso de seguimiento se centra en:

- Valoración de propuestas, subvenciones de estado, proyectos y convenios
- Reuniones de evaluación y monitoreo con ONGDS (incluye visitas frecuentes a los proyectos)
- Realización de informes frecuentes a la OTC de Argel
- Trabajo durante una semana en Argel para participar en la reunión mensual de la célula de ayuda alimentaria del PMA y la reunión de coordinación mensual de la OTC.
- Reunión con nuevos actores que se presentan en la zona
- Relaciones institucionales con las autoridades saharauis, especialmente reuniones de coordinación con la MLRS.
- Atención y coordinación de visitas externas, OTC Argel, consultores, JAM, y donantes.
- Desde el secuestro de los cooperantes rol activo en la gestión de la seguridad.

Al trabajo habitual como donante de la OTC y por tanto de la antena, en Rabounni hay que añadir un elemento importante en el análisis y que condiciona el trabajo. La antena de AECID realiza ejecución directa en la distribución de alimentos frescos. Hasta el año 2010 se hacía cargo directamente de las cuatro distribuciones mensuales de alimentos frescos que financiaba AECID, más la distribución directa de la carne de camello durante el Ramadán. En el año 2011 con la coordinación AECID-ECHO, esta última agencia financió íntegramente la parte de alimentos frescos a través de sus socios operativos, sin embargo AECID ha realizado la distribución de la carne de camello. Esto implica licitaciones internacionales, compras, traslado, organización de la distribución, presencia durante las distribuciones e informes sobre el proceso.

Se considera que existe un conocimiento exhaustivo de la situación de los proyectos, su funcionamiento y la situación de las autoridades saharauis, así como un seguimiento cercano y constante de todos los proyectos financiados por AECID a ONGDs y agencias de NNUU. Se puede afirmar que entre las autoridades saharauis y las organizaciones españolas existe una buena percepción de la antena por su trabajo, cercanía y presencia permanente. Sin embargo hay un exceso de trabajo en micro gestión y en implementación directa (única agencia donante que lo hace) que impide tener una visión sobre elementos más generales del contexto y las tendencias. Ese reconocimiento muy positivo por todos es en parte al origen de la buena valoración que los actores presentes hacen en general de la intervención de la AECID.

La evaluación se ha desarrollado en un momento de cambio reciente de técnico responsable de los campamentos saharauis en la OAH. La persona actualmente encargada lleva pocos meses al frente de esta zona, y no ha podido de momento desarrollar un conocimiento profundizado del contexto y de las necesidades. Se recomienda que realice una misión de terreno para facilitar su comprensión de las características de este contexto, y así permitirle reforzar la pertinencia de las valoraciones de solicitudes de financiación que esta llamada a realizar.

4.3. Instrumentos y procesos de decisiones

Como se ha mencionado anteriormente, hasta 2011 el proceso de decisiones estaba coordinado con todas las unidades de la AECID en las reuniones anuales de planificación.

Los instrumentos utilizados para la financiación 2011 de proyectos humanitarios son:

Subvenciones de Estado

En 2011, la OAH ha otorgado las subvenciones siguientes:

- PMA compra de gofio
- PMA canasta básica
- Media Luna Roja Argelina (MLRA): stock de seguridad alimenticio
- OTC-AECID: compra de carne de camello
- ACNUR: programa de medidas de confianza
- UNMAS: información y sensibilización sobre el riesgo de minas, municiones de racimo y otros restos explosivos.

La subvención de Estado (SE) es el único instrumento íntegramente gestionado por la OAH. Se trata de un instrumento flexible que permite financiar tanto agencias de NNUU como otras entidades. En los campamentos saharauis, la calidad principal de los instrumentos de financiación no es tanto la rapidez del proceso como puede ser en otros contextos expuestos a emergencias, sino la visibilidad temporal que procura. En otros términos, dado la permanencia de necesidades estables año tras año, se valora particularmente los instrumentos que permiten una financiación plurianual. Se entiende que la SE entra en esta categoría, aunque de momento solo se haya aprobado financiaciones anuales.

En los campamentos saharauis, dada la presencia permanente de la antena de la OTC, el proceso teórico se basa sobre un trabajo concertado con dicha antena, de formulación por parte de las entidades solicitantes. De este modo, los proyectos presentados ya toman en cuenta la valoración realizada por la antena y la OTC. La OAH toma decisiones tomando en cuenta estas valoraciones.

Sin embargo, en 2011 este proceso no ha sido respetado en el caso de las financiaciones a UNMAS, cuyo proyecto estaba desconocido por parte de la OTC y de la antena en el momento de la evaluación (cabe precisar que concierne a los territorios liberados de Sahara Occidental, y no los campamentos saharauis), y a ACNUR (CBM), que la OTC consideraba como no prioritario. Además, dentro de la relación global con ACNUR, la OAH aprobó una actuación en campamentos saharauis que ACNUR no negoció con la OTC y que envió directamente a Madrid. Al saber que no se contaba con el visto bueno en terreno la negociación se paro y actualmente la OAH de manera coordinada con la OTC y la antena están negociando con ACNUR la aplicación de los fondos comprometidos.

Convocatoria de proyectos

En 2011, la AECID ha aprobado los proyectos siguientes:

- ATTSF: base de transporte logística
- CRE: Ayuda no alimentaría
- CRE: refuerzo de capacidades de gestión de la AH de la MLRS

Esta convocatoria esta gestionada por la Unidad de ONGs de la AECID, quien solicita tanto la OTC como la OAH para la valoración de los proyectos presentados en la convocatoria anual.

Este instrumento es adaptado al contexto de los campamentos saharauis, que no requiere, como dicho antes, procesos de decisiones rápidos, sino visibilidad a medio plazo.

Convenios de Emergencia

En 2011 la AECID ha financiado un proyecto (CRE – fortalecimiento de las capacidades de la MLRS) mediante este instrumento. La flexibilidad de este instrumento ha permitido completar de forma flexible el proyecto de la CRE de apoyo a las capacidades de la MLRS. Sin embargo, se considera que no se trata de un instrumento relevante en el contexto de los campamentos saharauis dado, que no ocurren emergencias repentinas para las cuales este instrumento ha sido diseñado. De echo, según las conversaciones mantenidas durante la evaluación, la CRE no era favorable a la utilización en los campamentos saharauis de fondos que le son muy importantes para responder a emergencias.

Para 2012, con el objeto de reforzar la visibilidad de la financiación y facilitar la gestión de algunos socios que tienen varias financiaciones, se ha decidido agrupar todas las financiaciones a estos socios en una sola subvención:

- PMA: financiación del nuevo PRRO con subvención de estado que agrupe la canasta básica y la compra de gofio.

- CRE: agrupación en un convenio humanitario de las actividades de stock de emergencia, alimentos fresco, ayuda no alimentaria y refuerzo de capacidades de la MLRS. Cabe destacar la incertidumbre de la financiación de este convenio al no tener confirmación de una convocatoria de convenios en 2012.

4.4. Análisis de los programas y decisiones tomadas por la OAH

4.4.1. Análisis del Programa

Previo al análisis del programa el equipo evaluador desea señalar que debido a las particularidades específicas de este contexto se ha decidido hacer un análisis amplio desde el punto de vista humanitario. No se ha limitado a analizar las propuestas aprobadas por la OAH y el departamento de ONGDS para humanitaria sino que ha tratado de hacer una valoración general de la respuesta de la AECID en los sectores clave de los campamentos de refugiados saharauis. Se incluyen por tanto los convenios de salud y seguridad alimentaria, así como proyectos de seguridad alimentaria de huertos familiares y formación profesional. Queda excluido de este análisis, los proyectos culturales, las becas MAEC y el programa de JPO.

Existe alguna discrepancia de datos entre los documentos facilitados por la OAH en Madrid y la OTC en Argel. Como referencia para el análisis tomamos el documento facilitado por la OAH "2012_04_16_Base datos instrumentos cooperación CRS". En total se han aprobado 7 proyectos por la Oficina de Acción Humanitaria (incluyendo la Subvención de Estado en Especia) y otros 7 aprobados por el departamento de ONGDS, donde se incluyen los proyectos de salud, seguridad alimentaria y empleo mencionados arriba.

Sobre los proyectos de la OAH y los complementarios del departamento de ONGDS tienen una valoración general positiva y se pueden considerar proyectos altamente pertinentes para las necesidades del contexto. Además los proyectos entran en el mandato humanitario y respetan sus principios y las normativas internacionales.

Un vistazo general a las dos gráficas siguientes muestran la clara tendencia de trabajo de los proyectos financiados por la OAH donde el 94% es netamente ayuda alimentaria, tanto en el apoyo del PRRO del PMA como en el complemento de Stock de seguridad como la aportación en especie de carne de camello. Los proyectos que son financiados con el presupuesto del departamento de ONGDS está más repartido sectorialmente siendo salud (por el convenio de cooperación con MdM) el sector que más apoyo recibe. Ambas financiaciones complementan la ayuda AECID de una manera eficaz y coherente.

Proyectos Financiados por la OAH 2011



Proyectos financiados por la Unidad de ONGDS 2011



Ilustración 7 – Proyectos con cargo al presupuesto de la OAH 2011 por sectores.

Ilustración 8 – Proyectos con cargo al presupuesto del Depto. ONGDs por sectores.

El Plan Estratégico Operativo de la Oficina de Acción Humanitaria para 2011, en su apartado tres identifica en sus prioridades operativas tres sectores principales: Asistencia alimentaria, WASH y Salud incorporando también con una creciente atención la Nutrición, Protección y Desminado. Se puede afirmar que existe una coherencia de los proyectos aprobados con estas prioridades, aunque, como se ha señalado anteriormente este proceso de decisiones no ha venido marcado por un análisis conjunto de necesidades entre los diferentes departamentos de la AECID. El personal de OTC no conoce el Plan Estratégico Operativo de la OAH si bien manejan y conocen la estrategia de Acción Humanitaria de la cooperación española.

Existe un apoyo mucho mayor en el presupuesto que se apoya vía multilateral que el que se hace vía ONG, si bien es cierto que la presencia de las ONG con clara visión humanitaria es muy reducida en este contexto. El grueso de los proyectos aprobados por la OAH se canaliza a través de las Agencias de Naciones Unidas, especialmente el PMA y mediante la CRE y la MLRS en el Stock de Emergencias. Los proyectos aprobados por el presupuesto del departamento de ONGDS tienen como contrapartes ejecutoras a dos piezas importantes de la respuesta humanitaria a la población saharauí, la Cruz Roja Española y ATTSF que lidera la base logística de transporte de la ayuda alimentaria.

Atendiendo a la tipología de intervenciones, el PEO establece que del conjunto del programa global de la OAH debe seguir la siguiente proporción:

– Prevención y reducción de riesgos	7%
– Preparación para la respuesta a crisis	13%
– Respuesta a crisis	50%
– Rehabilitación temprana post crisis	30%

En el contexto de los campamentos de refugiados saharauis con un contexto no cambiante de crisis crónica no se puede establecer esta distinción por lo que el 100% de la ayuda está orientada a responder a la crisis que además integra factores diferenciales con los elementos de una crisis humanitaria normal.

4.4.2. Análisis de las intervenciones.

Atendiendo a ese enfoque amplio de análisis se hace un repaso en primer lugar de los proyectos considerados humanitarios por la OAH¹⁷ para a continuación ampliar los proyectos de otros sectores que apoya la AECID como respuesta a la crisis crónica de la población saharauí.

Proyectos directamente reportados como humanitarios.

PMA- PRRO y Gofio: En este apartado se consideran las dos subvenciones de estado destinadas al PMA con apoyo a la canasta básica en el marco del PRRO y la complementación con el Gofio. Ambas iniciativas son sumamente pertinentes por que persiste en la población beneficiaria una absoluta dependencia de la ayuda alimentaria. Está adaptada la canasta básica a las necesidades y se han hecho esfuerzos por diversificar algunos productos como lo demuestra el Gofio o la cebada para incluir tres cereales al canasta básica. En cuanto a la eficacia y eficiencia se ha podido constatar la frecuencia de rupturas en la cadena de aprovisionamiento del PMA no atribuibles a la ausencia de financiación, lo que unido a la insuficiencia en cuanto a la cantidad de alimentos no se alcanzan de manera estable los estándares esfera de 2.100 Kilo Calorías por persona y día¹⁸.

CRE/MLRS Stock de Seguridad: Relacionado con el proyecto anterior el establecimiento de un stock de seguridad parece altamente pertinente y ya había existido en el pasado para cubrir las rupturas que se producen en el funcionamiento del PMA. Este proyecto ha sufrido algunos retrasos para ponerse en marcha y ha sido a principios de 2012 cuando lo ha hecho, sin tiempo apenas para atender la primera distribución por ausencia de algunos productos en el cadena de aprovisionamiento de PMA. El equipo evaluador entiende la pertinencia de este proyecto pero continúa preguntándose por las causas de la rotura de stock en un contexto tan estable y de tantos años con el mismo proceso y los mismos productos. De igual forma se pregunta sobre la pertinencia de evaluar el PRRO y trabajar en solucionar las causas de dichas rupturas.

OTC AECID / Carne Camello: Esta intervención se ubica en la complementación de la dieta básica suministrada por el PMA con alimentos frescos para buscar diversidad en el consumo y mejorar algunos

¹⁷ Nota Interior 07/02/2012 N/REF / JB-rt, con numero de registro de Salida de la OAH AECID - Nº 45

¹⁸ Rapport Stock Prepositioné, CRE, MLRA, MLRS –Febrero 2012, evolution de l'apport calorique distribué.

aportes proteicos. En la coordinación existente ECHO y AECID se decidió que en el año 2011 el 100% de los alimentos frescos serían distribuidos por ECHO y que los dos repartos de camello que se hacen al inicio y al final del Ramadán se harían compartido. El equipo evaluador entiende pertinente este proyecto con el objetivo de contribuir a esa diversificación de dieta y que además es culturalmente muy aceptado. Sin embargo es necesario considerar dos aspectos clave: Por un lado el impacto es inexistente si no parte de otras contribuciones por que se convierte en una aportación de 0,78 Kgs. por persona que una vez desechados huesos, piel y restos solo se aprovechan 585 gramos¹⁹. Por otro lado el esfuerzo y la dedicación que toda la antena de Rabounni presta a esta distribución (y a las otras distribuciones cuando eran responsabilidad de AECID) limita la disponibilidad para atender las labores propias de una agencia donante. Desde el equipo evaluador se recomienda la necesidad de encontrar un agencia operativa para desligarse de la ejecución directa.

ACNUR / CBM: El proyecto de Confidence Building Management es coherente con la estrategia de Acción Humanitaria de la cooperación española pues aborda elementos de rehabilitación post-bélica y construcción de la paz. Sin embargo ha presentado un retraso de ejecución muy importante durante todo el año 2011 donde ha estado suspendido durante 9 meses por problemas políticos. Es un proyecto con alto contenido político y además presenta un alto coste para atender a un número reducido de beneficiarios. En el análisis que se hace en las recomendaciones

UNMAS: Sobre este proyecto no se ha podido establecer un análisis de pertinencia y/o eficacia por que no se tiene información más allá de la escasa documentación del proyecto que se resume en la memoria justificativa de gasto. Tampoco existe un diagnóstico de la zona en reclamación (territorios liberados). Ni la OTC de Argel ni la OTC de Marruecos tienen competencias para acceder a esa zona. Por tanto en virtud de estos escasos datos, el proyecto según la propuesta analizada lleva pensar que tiene pertinencia con el PEO de la acción humanitaria para 2011 donde establece el desminado como un sector de creciente atención. El proyecto va a enfrentar una absoluta dependencia de UMMAS para recibir información y seguimiento de la marcha del mismo pues la OTC de Argel no tiene competencias para acceder a territorios liberados y hacer el seguimiento.

Proyectos vía ONGDS: Hay que destacar en este apartado tres iniciativas de gran pertinencia como es la gestión de la base de transportes de la MLRS apoyado por ATTSF. Este proyecto es básico para el buen funcionamiento de las distribuciones alimentarias. Tiene demostrada una gran eficacia y es eficiente por una clara visión logística integral y no un mero taller de reparación de camiones. Por su parte existen dos iniciativas de Cruz Roja que han de ser mencionadas. La distribución a través de la MLRS de NFI especialmente Jaimas y cocinas a la población saharauí que es pertinente por las peticiones constantes de las autoridades saharauí y que se ejecutan sin inconvenientes durante el año. Sin embargo esas peticiones se hacen de forma lineal y una vez más, sin censo. Por ello es importante diseñar un estudio de trazabilidad de las donaciones ya realizadas y analizar su validez y las necesidades reales de reposición de estos insumos. Este estudio ya está siendo analizado por AECID. El último proyecto aprobado a CRE apoya directamente el refuerzo de las capacidades de la MLRS y es una iniciativa muy importante que incorpora un estudio de sostenibilidad económica realizado a esta institución en septiembre de 2011 que aborda una cuestión transversal como son los incentivos que se pagan en los proyectos. En la MLRS existe un elevado número de trabajadores por encima del millar y la distribución de los que cobran incentivos es mucho menor que los voluntarios existe una descompensación entre los que reciben incentivos y el núcleo de colaboradores imprescindibles necesario para un buen funcionamiento que actualmente realizan su labor de forma voluntaria. Este estudio propone una buena reorganización de los departamentos y recursos humanos de la MLRS para optimizar la utilización de estos incentivos.

Otros proyectos de la respuesta AECID a la población saharauí

Sin entrar en los proyectos de becas o proyectos culturales existen algunos proyectos dentro del presupuesto del departamento de ONGDS que han de ser valorados por el equipo evaluador con el objetivo de tener una imagen amplia de la respuesta de la AECID

Proyectos de Salud: Especialmente a destacar, el convenio de cooperación suscrito con MDM España para el fortalecimiento de la estructura de salud. El equipo evaluador considera esencial este convenio para la cobertura de necesidades básicas a través de la red de salud primaria establecida y que tiene una

¹⁹ Datos del Informe de distribución carne camello 2011, OTC AECID, pág. 2.

dependencia total de la ayuda. Tiene una línea muy interesante de intervención sobre el refuerzo de capacidades locales y la coordinación a través de la mesa de concertación. Esto ha permitido alcanzar algunos resultados evidentes como el funcionamiento del sistema de salud, que a pesar de los problemas que enfrenta ofrece un acceso a la salud primaria a la población, y ha puesto en marcha programas específicos de salud como el Programa Integral de Salud Infantil PISIS destinado mejorar la salud de los niños saharauis y prevenir la desnutrición, o la guía de buenas prácticas para las caravanas solidarias y las donaciones que se envían a los campamentos. En el apartado de la salud se deben abordar dos aspectos clave: una reflexión sobre la infraestructura de salud sobredimensionada que cuenta con 26 dispensarios a nivel de dairas 5 hospitales regionales y 2 hospitales nacionales para una población en la estimación más elevada de 165.000 personas. El segundo elemento a considerar es el de los recursos humanos. Existe un déficit enorme de médicos con tan sólo 5 para todos los campamentos (es uno de los sectores donde más *fugas de cerebros* se han producido habiéndose formado 125 médicos en total, de los que solo 5 permanecen). Es necesario establecer por parte de AECID una estrategia de incentivos para pasar desde el modelo actual donde se aporta a un fondo de incentivos del ministerio de salud a una política de incentivos que esté directamente relacionada con las intervenciones financiadas. Por su parte la OAH tiene definido que no financia este tipo de incentivos salvo que estén bien definidos como en el caso de la MLRS. Por otra parte los incentivos financiados por el convenio de MDM carecen de esta definición, y este convenio esta siendo presentado como un proyecto del ámbito humanitario, aunque no financiado por la OAH. Además la percepción que tienen otras agencias y la población beneficiaria de la AECID es una sola figura, sin distinguir entre departamentos internos. Por ello debe establecerse una estrategia común independientemente de quien financie el proyecto.

Proyectos de Seguridad Alimentaria. Existen dos modelos apoyados bien diferentes entre la intervención planteada en el convenio de Mundubat y el proyecto de huertos familiares que apoya CERAI. Ambos son pertinentes pues apoyan alternativas a la ayuda alimentaria que reduzcan la dependencia de la ayuda humanitaria. Sin embargo para el equipo evaluador existen dudas sobre la pertinencia del enfoque del convenio de Mundubat a través de una intervención vía huertos públicos extensionistas que provean de alimentos a la población. Parece mucho más pertinente desde un punto de vista humanitario, iniciativas como los huertos familiares que pueden integrarse en una estrategia de adaptación a las necesidades de familias vulnerables. En el caso de Mundubat la eficacia/eficiencia de sus intervenciones ha quedado evaluada técnicamente muy débil y con retrasos importantes. Los huertos familiares son una iniciativa muy interesante, pero que debe ser emprendida con un coste mucho menor, y que atienda a un número más alto de familias beneficiarias.

Proyectos de Formación Profesional y Empleo. Si bien no es un componente de la Acción Humanitaria ante el contexto de crisis crónicas y orientando la acción a mejorar la capacidad económica de los refugiados para reducir su dependencia podría tener una lógica en el análisis. Sin embargo las dos iniciativas realizadas durante 2011 tanto por Mundubat como por Hegoa han ido encaminadas exclusivamente a la formación sin dirigir las a las salidas profesionales posibles o hacia un sistema de emprendimientos para generar actividad económica. En ambos casos, y a la luz de sus evaluaciones, existen dudas sobre su impacto cuantitativo, sobre la eficacia y el modelo. Desde inicios de 2012 ha arrancado una nueva iniciativa con CIREM que presenta como prioridad el análisis de posibles salidas laborales para las formaciones pero tampoco contempla el aspecto de los emprendimientos.

Se adjunta como Anexo 6 una tabla con el resumen de valoración de los proyectos mencionados en función del instrumento de financiación, la pertinencia, la eficacia y eficiencia y algunos comentarios del equipo evaluador.

4.4.3. Coherencia / Conectividad

De forma general, todos los proyectos financiados son coherentes con el marco de referencia que representa la estrategia de AH. Los puntos de encuentro entre los programas humanitarios y de cooperación al desarrollo están dictados por lo específico del contexto en los campamentos saharauis, caracterizado por una vulnerabilidad crónica y la ausencia de factores coyunturales que ocurren y desembocan en crisis recurrentes, salvo casos puntuales como las inundaciones ya mencionadas en el año 2006. Un contexto de crisis crónica de más de 30 años tiene unas necesidades específicas que analizar más allá de las puras intervenciones de emergencia. Las necesidades de una población que por más de 20 años permanece en medio del desierto superan la cobertura de necesidades básicas y hace

que la perspectiva de las intervenciones deba abordar el medio y largo plazo. Por ello se presentan dos áreas principales y una tercera donde aparecen las dificultades: las dinámicas de desarrollo, la respuesta humanitaria, y entre los dos una zona gris que confunde necesidades y acciones de las dos primeras áreas. Los programas humanitarios y de cooperación al desarrollo reflejan bien la especificidad del contexto. Se ha producido con el paso de los años un equilibrio táctico donde de un lado ambos programas tienen la mayoría de sus inversiones definidas en el apoyo principalmente de Ayuda Alimentaria, y construcción de la paz para la parte humanitaria, y salud, NFI, Ayuda alimentaria, seguridad alimentaria y formación profesional para la parte de desarrollo. La forma de coordinación presente hasta 2010 a lo interno de AECID hacía la toma de decisiones más sencilla sobre lo que apoyaba un departamento u otro. Desde 2011, que no hay esa reunión y donde el área geográfica de MEMA se ha retirado de la intervención en campamentos, se ha generado una zona gris donde existe confusión entre lo que es humanitario y lo que es desarrollo.

En esta zona gris, la delimitación de los mandatos de la acción humanitaria y de la cooperación al desarrollo es difícil de marcar, y según ALNAP²⁰, no deseable. Por lo tanto la evaluación se limita a recomendar que la inversión en la zona gris siga compartida entre acción humanitaria y cooperación al desarrollo, manteniendo ambos el fuerte de su acción en el centro de su mandato, es decir en la respuesta a las necesidades básicas de la población de la respuesta humanitaria en el caso de la acción humanitaria.

La puesta en marcha del enfoque VARD (Vinculación entre Ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo) no tiene una concretización en el contexto saharauí porque no existen posibilidades de desarrollo sostenible en el marco de los campamentos.

5. CONCLUSIONES

Conclusiones relativas al Contexto

- Estamos ante un contexto de crisis crónica con la presencia de unos refugiados de muy larga duración y con poca evolución en las necesidades. No se han registrado emergencias desde las inundaciones del 2006.
- Estancamiento del proceso político sin perspectivas de soluciones durables a corto y medio plazo, a pesar de que las rondas de conversaciones se mantienen regularmente.
- Alta dependencia de la ayuda por parte de la población, en un contexto geográfico y ecológico que ofrece pocas oportunidades de auto sustento a la población, que pudiera permitir una eventual reducción de la dependencia de la ayuda.
- Contexto considerado hasta hace poco como seguro para el conjunto de la comunidad humanitaria, pero se ha producido un cambio radical con el secuestro de tres cooperantes en octubre de 2011. Se ha establecido un mecanismo formal de seguridad por parte de las autoridades saharauis que es insuficiente para responder a las necesidades de la zona.

Conclusiones relativas a los Instrumentos y programa

- En general proyectos del programa AECID son pertinentes ante las necesidades de la población y ante las prioridades estratégicas de la agencia, tanto del plan director como de la estrategia de acción humanitaria. Debe hacerse la distinción entre los proyectos financiados por la OAH y los financiados por el departamento de ONGDS. Todos los proyectos que financia la OAH tienen una clara pertinencia humanitaria concentrada en Ayuda Alimentaria y Construcción de la paz, como ejes principales. Sobre los proyectos que financia el Departamento de ONGDS, desde un punto de vista amplio tienen pertinencia humanitaria en aquellos sectores como ayuda alimentaria, salud y seguridad alimentaria. Existen, no obstante, algunas excepciones como la formación profesional que si estuviera orientando a mejorar la capacidad económica de los refugiados para reducir su

²⁰ Humanitarian Action in Drought-Related Emergencies, ALNAP Lessons Paper, Octubre de 2011

- dependencia podría tener una lógica en el análisis humanitario pero sin embargo se ha centrado en meras formaciones sin orientación para el empleo. Desde este punto de vista encaja más en procesos de desarrollo que humanitarios.
- Los objetivos de los proyectos están todos orientados a la cobertura de necesidades básicas, salvo CBM y UNMAS, que tienen una lógica dentro de la estrategia de AH de la cooperación española pero no atienden elementos esenciales para la vida.
 - El programa de la cooperación española está fuertemente concentrado en la financiación en el sector alimentario
 - El reparto de carga y coordinación con ECHO, el otro gran donante del contexto, es adecuado y eficiente
 - Los instrumentos de financiación pluri-anales de financiación, como los convenios con ONGs son los más valorados, por que permiten superar la barrera anual de la planificación.
 - Además estos instrumentos, que están pensados originalmente para el desarrollo, han sido gestionados con la necesaria flexibilidad para cubrir de forma puntual necesidades no previstas. El ejemplo más claro ha sido la cobertura de un gap de medicamentos, durante el cambio de agencia operativa por parte de ECHO, que fue cubierto por el convenio de salud suscrito con MDM España.
 - La reducción del actual nivel de financiación en el ámbito de las necesidades básicas, incluyendo la salud puede tener unas consecuencias directas muy severas para la población beneficiaria por la excesiva dependencia de la ayuda.

Conclusiones relativas a la Estructura de seguimiento

- La antena está muy bien valorada por parte de los actores humanitarios, por su implicación en la toma de decisiones y resolución de dificultades, y su perfil proactivo y constructivo.
- Seguimiento de calidad por parte de la antena en cuanto a contexto y necesidades globales, aunque está más enfocado en salud y ayuda alimentaria, que son los dos grandes sectores de intervención de la cooperación española.
- La antena realiza Implementación directa, considerada no pertinente por la carga que representa, en detrimento de actividades de coordinación de la ayuda española en su conjunto.
- Tendencia a la micro-gestión (implicación directa en muchas decisiones de los proyectos financiados, monitoreo directo y sistemático de actividades)
- Dificultades para asumir la coordinación de toda la ayuda española, especialmente de la ayuda descentralizada y proveniente de la sociedad civil (asociaciones de amigos del pueblo saharauí). El equipo evaluador es consciente de la complejidad de este contexto en particular por la variedad y origen tan diferente de organizaciones, asociaciones e incluso particulares que intervienen en los campamentos saharauis.
- Reciente papel importante en la coordinación de la seguridad, intentando cubrir un vacío, pero sin disponer de la experiencia y de las herramientas necesarias (plan de seguridad AECID)
- Papel importante, desde su creación en la mejora del conocimiento del contexto y de las necesidades, en el posicionamiento y la visibilidad de la AECID en los campamentos, y en el monitoreo de las acciones financiadas.
- A pesar de los puntos anteriores que se presentan como argumentos para continuar con una presencia permanente, esta no resulta tan evidente con dos personas para el equipo evaluador. La ayuda está muy concentrada, es un contexto de estabilidad y las necesidades son altamente previsibles. La situación ha mejorado notablemente desde 2006 y unido a la necesidad de gestionar la seguridad del personal desplazado cabe cuestionar la necesidad de gestionar de manera permanente la ayuda desde Rabounni.

Conclusiones relativas a la AECID y procesos internos

- La AECID es valorada como un actor primordial de la escena humanitaria, cuyos puntos fuertes son la flexibilidad de los instrumentos, la comunicación fluida con todos los actores humanitarios, y la buena percepción por parte de las autoridades saharauis.
- Internamente sin embargo se produjo una ruptura del proceso de coordinación inter-unidades de la en 2011 y 2012 que ha generado confusión sobre las responsabilidades de cada unidad involucrada para la adopción de responsabilidades sobre los proyectos a financiar.
- Tras los fuertes recortes de la agencia anunciados con los nuevos presupuestos generales del estado se agrava alta de visibilidad sobre la financiación 2012.
- Se han producido gaps en los procesos de aprobación de algunos proyectos (UNMAS, ACNUR 2012, CBM), y en la comunicación entre OAH y OTC al respecto.

Conclusiones sobre la planificación estratégica común

- La escasa coordinación que ACNUR realiza en los campamentos saharauis y la ausencia de OCHA condiciona que no exista un llamamiento global de necesidades.
- Esta circunstancia está condicionando la presencia de otras agencias donantes unido a la politización del contexto, un cierto desgaste tras años sin solución, la reducción de fondos en muchos países donantes del presupuesto disponible para cooperación y acción humanitaria y la importancia de otras crisis humanitarias en la región y en otros contextos con mayor severidad y mayor número de población a atender, pueden condicionar la presencia de otros donantes en los campamentos saharauis.
- Existe una responsabilidad muy alta sobre el trabajo y la financiación de los tres principales donantes (incluyendo a USAID que realiza todo su aporte en especie al PRRO del PMA) USAID, ECHO y AECID. Cualquier variación sobre el aporte que estos donantes realizan a los diferentes componentes tendrá un efecto directo sobre la población refugiada que puede ver condicionada incluso la ayuda destinada a cubrir necesidades básicas.

6. RECOMENDACIONES

Recomendaciones relativas a Instrumentos y programa

Es básico señalar como elemento para el análisis dos circunstancias: Por un lado la dependencia de la población casi absoluta a la ayuda humanitaria, con una ausencia de alternativas durables y eficientes para reducir dicha dependencia. Por otro lado el peso específico de la ayuda humanitaria española en el conjunto del total de la financiación es muy alto y se sitúan como segundo donante, si exceptuamos a la cooperación en especie de USAID, tras la unión europea. Ante los recortes que ya se aprecian en los campamentos de refugiados de la cooperación descentralizada y tras el anuncio de los presupuestos generales del estado en España con un recorte del 71,2% del presupuesto de la agencia respecto al 2011 el equipo evaluador ha realizado un ejercicio de priorización de los proyectos presentados en el programa para el 2012 por la OTC.

1. Cobertura de las necesidades básicas:
 - a. Alimentación (canasta básica, stock de seguridad, alimentos frescos, y base de transporte como piezas clave para asegurar una eficiente capacidad de respuesta)
 - b. Salud: financiación asegurada hasta 2014 con el convenio MDM España
 - c. Jaimas y cocinas con la pertinencia de realizar un estudio de trazabilidad previo.
2. Proyecto de Seguridad: Financiación de UNDSS “saving life together”, utilización de un remanente para el refuerzo de las medidas de seguridad de Base ACNUR y protocolo.
3. Apoyar proyectos que generen una mayor autonomía alimentaria:
 - Realizar un diagnóstico de seguridad alimentaria que complemente el estudio de TRAGSA sobre el sector agro-pecuario, y que identifique de forma sistémica las estrategias de subsistencia de las familias, las oportunidades que se ofrecen a ellas, y la vulnerabilidad.
 - A partir de allí, formular una estrategia de seguridad alimentaria que incluya los sectores agro-pecuarios, del comercio, y de las otras oportunidades existentes,

cuyo objetivo sería complementar la ayuda alimentaria, y que identifique los mas vulnerables como beneficiarios.

- Esta estrategia podría incluir el apoyo a los cultivos de huertos, con un enfoque menos técnico, mas eficiente (soluciones mas manuales, fáciles de sostener para las familias, y menos costosas), y el apoyo a otras actividades económicas mediante su financiación. La formación profesional podría estar vinculada a estas actividades, con formaciones “a la carta” orientadas a las actividades elegidas por los beneficiarios.
4. Refuerzo de capacidades locales. Orientado en la línea que se está realizando con la MLRS. Necesidad de tener un posicionamiento sobre los incentivos, común entre los proyectos financiados por la OAH y los otros proyectos del ámbito humanitario. Si se consideran como un aporte a los trabajadores a cambio de una relación directa con el proyecto como retribución por tareas puntuales realizadas no hay problema sobre los principios humanitarios. Si por el contrario se aporta a un fondo general de incentivos para que las autoridades saharauis hagan uso de él de manera independiente se corre el riesgo de estar financiando indirectamente al Frente POLISARIO que es uno de los actores del conflicto y se puede condicionar la independencia y neutralidad en dicho conflicto. La AECID tiene que definir una política clara a este respecto y mantener una coherencia en todas sus intervenciones.
 5. En último lugar de priorización se sitúa el proyecto de ACNUR, Confidence Building Measures; CBM. Si bien es un proyecto que entra dentro de la estrategia humanitaria de la cooperación española, en el componente de construcción de la paz y prevención de conflictos ante la eventual reducción de fondos disponibles debe focalizarse más en la cobertura de necesidades básicas y otros proyectos más pertinentes y con mayor eficacia entre la inversión realizada y el impacto probable del mismo.

- Es importante para mejorar la planificación y buscando una mayor eficiencia que se prioricen instrumentos que permitan una financiación plurianual, que proporcione mayor visibilidad de la financiación. No solo pensando en los convenios con ONGs sino en la posibilidad de tomar decisiones con las subvenciones de estado que sean plurianuales, aunque se gestionen y administren de manera anual.

Recomendaciones relativas a la AECID y procesos internos

- Se recomienda realizar una planificación estratégica plurianual, que tenga como objetivo prioritario cubrir las necesidades básicas
- Esta estrategia debe incluir aspectos transversales sobre el contexto, como la evolución de los factores locales y regionales de riesgo, la seguridad, y aspectos claves como el análisis en función de la vulnerabilidad lo que necesariamente incluyen en el debate elementos del censo de la población.
- Reforzar las medidas destinadas a asegurar la seguridad del personal AECID: Es importante que la agencia en los contextos más complejos donde se trabaja cuente con un plan de seguridad que incluya no solo las medidas necesarias para cada caso, sino la generación poco a poco de una cultura de seguridad.
- Reanudar las reuniones de planificación anual como herramienta básica para la toma de decisiones programáticas cada año y que tenga carácter vinculante entre todos los actores participantes. Incluir a las CCAA para poder evaluar el nivel total de respuesta de la cooperación española y priorizar las necesidades más importantes.
- Mejorar los procesos de decisión reforzando la comunicación entre OAH y OTC y asegurando valoración de ambas partes para todos los proyectos presentados.
- Eliminar actividades de implementación directa y dirigir las a contrapartes que puedan asumir la tarea de trabajo directo para centrar las actividades de la antena en aquellas más propias de un donante, como el análisis del contexto y necesidades, coordinación de la ayuda española, planificación estratégica.
- Abrir una reflexión sobre la pertinencia de mantener una antena con dos personas internacionales permanentes. Si el organigrama depende en exclusiva de la OTC es una decisión propia de la forma de asegurar el seguimiento de proyectos y el rol de AECID en el conjunto del contexto. Si la antena

depende en alguna medida de la OAH, debe abrirse el debate sobre la pertinencia de tener dos coordinadores de proyectos, más el apoyo administrativo y logístico permanente. Se pueden valorar opciones semi-presenciales con una oficina de funcionamiento básico y viajes puntuales en los momentos de toma de decisión sobre los dos sectores más importantes, ayuda alimentaria y salud.

Recomendaciones sobre la planificación estratégica común.

- Mantener la línea actual de coordinación con ACNUR, exigiendo sin embargo que este organismo cumpla con su rol de coordinación conforme al mandato que tiene asignado. En el corto plazo no extender más allá de la financiación ya comprometida y en proceso de negociación para su aplicación, mientras ACNUR no mejore sus mecanismos de rendición de cuentas, y mejore la eficiencia en su ejecución.

7. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN HUMANITARIA

7.1. Descripción detallada de la situación por sector

7.1.1. Ayuda alimentaría

El contexto de los campamentos saharauis está marcado por la falta de oportunidades que proporciona el medio a los refugiados, a pesar de la libertad de movimientos que tienen. La principal consecuencia de este factor es la gran dependencia de la población a la ayuda, y en particular a la ayuda alimentaría.

Por ese motivo, a pesar del cambio de política tanto del ACNUR como del PMA, que en los últimos años ha evolucionado de un perfil de intervenciones de “cuidado y mantenimiento”²¹ en las situaciones de refugio de larga duración, a promover las soluciones durables y el auto sustento de los refugiados, gran parte de la población refugiada saharauí sigue recibiendo raciones completas (2100 Kcal.) en la distribución general de alimentos.

Las encuestas nutricionales han revelado de forma repetida un estatus nutricional de la población frágil. Los datos de la última encuesta nutricional realizada por el PAM y el ACNUR en octubre-noviembre de 2010 son los siguientes:

- Malnutrición aguda global de 6 a 59 meses: media de 8% (nivel moderado según los estándares de la OMS), pero alcanza el 13% en Dakhla (nivel alarmante según la OMS).
- Insuficiencia ponderal de 6 a 59 meses: 18%, con variación de 17% a 21% entre campos (nivel superior a 20% elevado según la OMS)
- Malnutrición crónica: 30%, con variación de 25% a 34% entre campos (nivel superior a 30% elevado según la OMS).
- Anemia 6 a 59 meses 52,8%.

Estos datos muestran una sensible y ligera mejora respectivamente en cuanto a la malnutrición aguda global y a la anemia, con respecto a la encuesta nutricional precedente, realizada en 2008.

Las razones identificadas como factores explicando la persistencia de niveles relativamente altos de malnutrición aguda y altos de anemia son los siguientes:

- La canasta básica distribuida por el PMA promueve las necesidades energéticas de las personas, pero carecen de micro-nutrientes y proteínas animales.
- La ausencia de proteínas animales supone un cambio drástico de régimen alimentario para los refugiados, antes basado en el consumo de carne y ahora de carbohidratos. Este cambio de régimen aumenta los factores de riesgos para la salud, como la hipertensión arterial o el diabetes.
- El PMA distribuye raciones a 125.000 personas, pero se desconoce la población total que vive en los campamentos, y que podría ser superior.
- Además, los saharauis tienen una cultura de compartir lo que tienen, y en particular la alimentación. Según las entrevistas realizadas, muchas personas que no viven en los campos entran y salen con frecuencia y están alojados y alimentados por las familias residentes.
- Las distribuciones alimentarias han sido irregulares. El PMA considera que ha distribuido el conjunto de las raciones en 2011, pero con frecuencia con retraso, lo que deja a las familias sin acceso a la alimentación. Las dificultades logísticas, y de procesos de compras, en particular en periodos de formulación de un nuevo PRRO, explican estos retrasos.
- Otros factores vinculados con el acceso al agua potable, todavía insuficiente (ver capítulo 7.2.2 Agua), a la salud, y al entorno de vida.

A la vista de esta problemática, identificada gracias a las sucesivas encuestas nutricionales, los actores en presencia implicados en el sector de la alimentación han tomado las medidas siguientes para mejorar la adaptación de la ración a las necesidades:

²¹ “Care and maintenance”

- Distribución de 3 cereales al lugar de una en otras operaciones. En la práctica, los refugiados reciben a menudo 2 cereales.
- Distribución de 3 leguminosas al lugar de una en otras operaciones. Al igual que para las cereales, se consigue distribuir 2 cereales en cada ciclo de distribución.
- Fortificación de los alimentos distribuidos en la canasta básica.
- Mejora de la gestión del transporte de la comida entre Rabounni y los sitios de distribución, gracias a la implementación del proyecto de gestión de la base de transporte de ATTSF.
- Creación de un stock de emergencia destinado a cubrir los huecos dejados por la irregularidad de la provisión de alimentos por parte del PMA. El primer mes de este stock, a penas creado a principios de 2012, ya ha sido utilizado 3 veces entre enero y febrero.
- Distribución de alimentos frescos y proteínas animales. ECHO y la OAH se han repartido la carga de la financiación de alimentos frescos, en años anteriores respectivamente para 8 y 4 meses del año. En 2011 ECHO ha asumido los 12 meses del año y la OAH a cambio ha financiado el stock de emergencia. Según el presidente de la MLRS, se distribuye entre 3 y 4 Kg. de alimentos frescos por persona al mes, cuando las necesidades son de 12 Kg. ECHO y la OAH financian cada uno una distribución anual de carne de camello, respectivamente al principio y al final del Ramadán. Suecia financia la distribución de pescado en lata. Estos aportes de proteínas animales están reforzado por otras contribuciones menos regulares de queso por Suiza. Suiza también apoyara la distribución de leche en polvo en escuelas en 2012.

El PMA y el ACNUR han previsto una nueva encuesta nutricional en 2012, que permitirá medir el efecto del conjunto de las medidas sobre el estatus nutricional. Se espera que nuevas recomendaciones sobre las raciones distribuidas y la eficiencia de las distribuciones sean formuladas.

7.1.2. Agua

A pesar de la larga duración de presencia de los refugiados en los campamentos, y de la asistencia implementada, no se ha cumplido todavía con estándares mínimos de provisión de agua potable (SPHERE recomienda la provisión de 15 litros por persona por día).

La situación varía entre los campos:

- En Dakhla, existe una gran cantidad de agua de calidad disponible en acuífero superficial, lo que permite, a partir de 2 pozos, la distribución por tuberías a toda la población. Este sistema esta completado por pozos tradicionales familiares.
- En Smara y 27 de Febrero, la distribución se hace mediante pozos de agua salada, tratada por osmosis desde el 2007. La calidad del agua distribuida es buena, pero su cantidad insuficiente. En Smara, hay una combinación de distribución por tubería y por camiones cisternas, mientras que en 27 de Febrero, toda la distribución se hace mediante cisternas.
- El Aiun y Awserd conocen la situación más difícil, al no tener todavía en funcionamiento las plantas de osmosis instaladas, por falta de caudal disponible en los pozos localizados en El Aiun. En El Aiun toda la distribución se hace mediante cisternas, mientras que en Awserd es por tuberías. La cantidad distribuida estimada es inferior a 10 litros por persona y por días.

Solidaridad Internacional Andalucía tiene como papel la creación de nuevas infraestructuras para mejorar esta situación. A corto plazo, su objetivo es mejorar el caudal de los pozos de El Aiun para poder tratar el agua por osmosis y así proveer El Aiun y Awserd con agua de calidad.

Este objetivo esta enmarcado en un plan estratégico 2010-2015 del Ministerio de Agua (actualmente al estado de borrador, al cual los evaluadores no han tenido acceso), que fija el estándar por cumplir de 20 litros por persona y por día, y el objetivo de 90% de distribución de agua por tuberías (según SIA, en la actualidad las cisternas asumen aproximadamente el 50% de la distribución de agua).

Las principales dificultades para el cumplimiento de los estándares de distribución de agua son los siguientes:

- Gestión del transporte por camiones cisternas: no cuenta con un sistema de gestión eficiente, con consecuencias de averías frecuentes de los camiones. Triangle Génération Humanitaire, encargado

del mantenimiento de los camiones, esta en un proceso de creación de un sistema de gestión, pero no ha alcanzado el nivel de la base de transporte para la ayuda alimentaria apoyada por ATTFS.

- Falta de camiones cisternas.
- Falta de infraestructuras, en particular para permitir un caudal suficiente para la utilización de las 2 plantas de osmosis instaladas para servir El Aiun y Awserd.
- Ausencia de medición exacta de las cantidades de agua distribuidas. Añadida al desconocimiento de la población exacta, hace inciertas las evaluaciones de la cantidad de agua distribuida por persona.
- Organización deficiente del Ministerio de Agua y falta de medios para el mantenimiento de las infraestructuras.

Además, se añade la inadecuación de los sistemas de almacenamiento a nivel familiar. La mayoría de las familias utilizan cisternas metálicas que corrompen la calidad del agua por oxidación. Existen otros tipos de cisternas en el mercado, pero más caras. SIA lleva a cabo actualmente un censo de las cisternas utilizadas por las familias, y tiene previsto realizar una sensibilización de las familias sobre las cisternas adaptadas al almacenamiento de agua.

7.1.3. Desarrollo económico (medios de vida)

Se incluye aquí la formación profesional.

La principal característica del contexto en cuanto al desarrollo de medios de vida, es la ausencia de oportunidades ofrecidas por el medio para complementar la ayuda alimentaria y así cumplir la seguridad alimentaria de la población.

A pesar de ello, se observa en los campamentos actividades económicas, que incluyen el cultivo de huertos, la ganadería menor, los servicios (en particular el transporte), y el comercio.

No existe un diagnóstico de seguridad alimentaria propio, que analice la contribución de estas actividades al presupuesto familiar, y que identifique los potenciales por desarrollar. TRAGSA ha realizado un estudio exhaustivo sobre el sector agropecuario, que proporciona informaciones muy útiles sobre el potencial de este sector, pero que no analiza de forma sistémica las estrategias y oportunidades de las familias más allá de este sector, y las características de los sectores más vulnerables de la población.

En paralelo, hasta ahora el sector de la formación profesional no se ha basado sobre un conocimiento de las oportunidades de empleo o auto-empleo para los jóvenes formados. Cabe destacar que el CIREM ha recientemente iniciado un proceso cuyo objetivo es orientar la formación profesional a oportunidades de empleo previamente identificadas.

Las acciones de apoyo a los medios de vida familiares se concentran en el sector agropecuario, en particular con el apoyo al cultivo de huertos nacionales, regionales y familiares. Se observa un enfoque esencialmente técnico, con la introducción de medios modernos de producción (bombas, sistemas de riego por goteo), que son caros (3.000 euros por huerto familiar) y poco adaptados a las capacidades técnicas de los beneficiarios, y como consecuencia poco sostenibles.

7.1.4. Salud

A pesar de las condiciones del desierto, la permanencia a largo plazo en el refugio y las especiales condiciones del entorno los actores de salud presentes coinciden en que la población saharauí es una población relativamente sana, aunque no hay una posibilidad de contrastar con datos sólidos que contrasten con los estándares. El análisis epidemiológico está basado en número de casos y no en porcentajes. Se reproduce a continuación la tabla de indicadores como muestra de las principales patologías existentes por número de casos sin porcentajes que impiden fijar su comparación con los estándares de la OMS.

Tabla 3 - Tabla de patologías más frecuentes por Nº de Casos

Patologías	Nº de casos
ERA	17.272
EDA	15.381
Asma	930
Anemia	11.426
Desnutrición	1.320
Diabetes	1.832
Hipertensión arterial	2.375
Infecciones renales	1.675
Enfermedades infectocontagiosas	300

Fuente: Ministerio de Salud saharauí, Plan Estratégico de Salud de la RASD 2011-2015, Anexo 16

Se establece una tasa de natalidad del 2,4% y una mortalidad infantil del 6,1% pero sin especificar la edad analizada para el dato, ni la desagregación por quintil socio-económico y sin datos anteriores para observar la tendencia de reducción o aumento de cara a establecer un marco de cumplimiento del ODM 4, Meta 4,a.

Se ha podido observar que hay una cobertura de atención primaria, un acceso adecuado a los medicamentos esenciales y programas especiales de nutrición así como cirugía cubiertos. Existen además atención de ginecología y pediatría así como un sistema de hospitalización con 644 camas disponibles²². El sistema de salud dispone además de 13 ambulancias, 15 vehículos de transporte ligero para servicios generales y 2 vehículos para transporte pesado de los servicios generales²³.

En los campamentos existen 26 dispensarios en las dairas, 5 hospitales regionales, uno en cada wilaya incluyendo 27 de febrero y 2 hospitales nacionales. Existe además acceso a un amplio sistema de estudios de diagnóstico médico desde los más sencillos como detección y control del embarazo, test de orina o glicemia hasta los de Nivel C bioquímica, serología, análisis bacteriológico o antibiograma²⁴.

El ministerio de la salud tiene cuatro grandes ejes de trabajo:

1. Educación y promoción de la salud
2. Control de factores medioambientales (agua, residuos y animales²⁵)
3. Atención primaria
4. Atención Especializada

El eje más amplio es el de atención primaria con 13 programas en marcha que abarcan las siguientes áreas:

Tabla 4 - Programas en marcha en el Ministerio de Salud Saharauí

Materno Infantil	Patologías crónicas
PISIS	Despistaje: ETS
Vacunación (incluyendo polio y tracoma)	Lucha contra anemia y desnutrición
Control epidemiológico	Veterinaria
Formación y reciclaje del personal sanitario	Lucha contra patologías endémicas
Salud escolar	Salud bucodental
Lucha contra VIH-SIDA	

Fuente: Ministerio de Salud saharauí, Plan Estratégico de Salud de la RASD 2011-2015, Anexo 11

Se puede analizar aparte la calidad de algunos de los servicios mencionados anteriormente, pues indudablemente existirá campo de mejora. Se quiere dejar constancia de que al menos las necesidades

²² Fuente: Ministerio de Salud saharauí, Plan Estratégico de Salud de la RASD 2011-2015, Anexo 16

²³ Fuente: Ministerio de Salud saharauí, Plan Estratégico de Salud de la RASD 2011-2015, Anexo 14. Contabilizado solo los vehículos disponibles sobre el total de vehículos sin servicio propiedad del ministerio.

²⁴ Planificación de la ubicación de estudios complementarios para diagnóstico médico. Ministerio de Salud RASD.

²⁵ El Ministerio de la salud tiene una dirección central de veterinaria por prevención de las enfermedades que puedan transmitir los animales que incluye un departamento de censo animal, otro de asistencia sanitaria animal y un tercero de laboratorio medicamentos.

básicas de salud se han estado cubriendo hasta ahora.

Si se observan algunas tendencias preocupantes en el descenso de fondos de la cooperación descentralizada que ha cubierto tradicionalmente parte de la cobertura de salud. Existe una falta evidente de medios humanos preparados. El ministerio tiene un total de 1.297 trabajadores pero solo 5 médicos para toda la población. Este hecho ha sido parcialmente cubierto por las comisiones médicas especialmente enviadas desde España y la brigada de médicos cubanos presente en los campamentos. Se ha producido durante 2011 algún gap de medicamentos producido por el cambio de socio operativo por parte de ECHO pero que ha sido cubierto adecuadamente por la flexibilidad del convenio de cooperación que AECID tiene suscrito con MDM España, pero es un campo que tiene una cobertura suficiente de acceso básico.

El proceso de trabajo está coordinado como ya se ha señalado anteriormente por la mesa de concertación que en los diez años que viene celebrándose unido al impulso de algunas organizaciones clave ha llevado adelante avances significativos como la guía de buenas prácticas para las caravanas y donaciones que llegan a los campamentos o el programa PISIS. Este programa refleja el nivel de articulación que ha desarrollado el trabajo coordinado. Los contenidos principales del programa se resumen en los siguientes ejes que lo articulan:

- Atención primaria en salud
- Monitoreo del crecimiento y del desarrollo infantil
- Vacunación
- Protocolo de atención de anemia
- Prevención de malnutrición crónica
- Protocolos de atención a la malnutrición aguda moderada y severa
- Educación para la salud y la nutrición
- Protocolo de actuación en los procesos agudos más frecuentes

7.1.5. Non Food Items

Como en todos los sectores de intervención en los NFI el análisis de necesidades se hace en función de las peticiones anuales del ministerio de equipamiento, de una serie de ítems necesarios para la vida en el desierto y que se centran principalmente en jaimas, cocinas, bombonas de gas, material escolar y kits de higienes para mujeres.

Este último elemento presenta desde diciembre de 2011 un Gap por la decisión de ECHO de evaluar. Considera un error de base, lanzar un programa como el que lanzaron sin un adecuado análisis de necesidades. Por ello están analizando si verdaderamente hay un problema de higiene o ginecológico (el kit incluía toallas higiénicas para mujeres) y mediante un estudio que está realizando CRE reposicionar este componente y alinear los mensajes de higiene en todos sus programas.

Los datos del ministerio de equipamiento²⁶ presentan déficit en todos los rubros suministrados. Los kits de higiene era el componente que mayor cobertura presentaba con un 80% de las mujeres atendidas. En las Jaimas el déficit es 10.786 con una cobertura estimada del 12%. Se estima que se debe cambiar una jaima por el desgaste en el desierto cada 5 años y lo están haciendo cada 8. Actualmente están reponiendo las que fueron repartidas en 2003. Las cocinas presentan un déficit de 7.400 con una cobertura anual estimada del 40% y anualmente se reparten 1.000 bombonas de gas, algún material escolar y equipamientos puntuales de las caravanas solidarias. Estos datos se presentan bajo una premisa de estabilidad demográfica donde no hay variaciones y todos los años se hacen las mismas peticiones a la comunidad internacional.

Desde la OTC y la antena de Rabounni se ha pensado en la necesidad de realizar un análisis de trazabilidad para saber la vida útil de las jaimas, su composición, el sistema de reparto, etc. Este enfoque sería interesante ampliarlo al resto de los NFI para tratar de optimizar y mejorar el sistema de

²⁶ Todos los datos suministrados a continuación fueron recogidos en la entrevista celebrada con el ministerio de equipamiento el pasado 7 de marzo de 2012.

aprovisionamiento.

7.1.6. Educación

En materia de educación si bien es un problema evidente la calidad de la misma, la formación y calidad de los maestros, el nivel de cobertura de educación primaria está garantizado para todos los niños y niñas, cumpliendo así el ODM 2 meta 3, hecho bastante importante comparando con el resto de contextos de la región. El objetivo de las autoridades es ir generando poco a poco las capacidades para introducir la educación secundaria en los campamentos. De momento solo han conseguido una cobertura parcial y la alternativa para esa educación secundaria sigue siendo Argelia.

En la educación superior se han ido reduciendo las posibilidades de becas para el estudio en el extranjero en países como Cuba, España, Venezuela, Libia o Argelia, destinos tradicionales de los estudiantes de educación superior saharauis.

El sector sigue enfrentando entre sus problemas principales la falta de infraestructuras y el deterioro de las existentes, la falta de capacidad del personal capacitado y los incentivos de los maestros que consumen la mayoría del presupuesto anual (1 millón de dólares del presupuesto facilitado por ACNUR).

7.2. Cuestiones transversales.

7.2.1. Acceso

El acceso físico a las personas es libre para los actores de la asistencia humanitaria. Ha evolucionado favorablemente durante los últimos años, en comparación con una situación previa en la cual las autoridades saharauis controlaban el acceso a la población y ejercían una presencia sistemática en los contactos entre los actores humanitarios y la población.

Sin embargo, persiste un limitante fuerte para el acceso a la población, caracterizado por la negativa de las autoridades saharauis para llevar a cabo un censo de la población refugiada. Al no tener un conocimiento preciso de la población necesitada, los actores humanitarios no pueden dimensionar sus intervenciones a una evaluación de las necesidades. Esta situación tiene consecuencias en los sectores de la alimentación, del agua, y de la salud.

El acceso a la población ha sido reducido desde los secuestros de cooperantes de octubre de 2011, que han tenido como consecuencia la implementación de medidas de seguridad que restringen el acceso. Se trata en particular de horarios de toque de queda, y de la instauración de un convoy escoltado por las autoridades saharauis para ir a Dakhla, que se desplaza solamente dos días por semana. Hay que añadir que este convoy tiene que esperar a las personas de las agencias de NNUU que vienen de Tinduf, y tienen que volver con horarios restrictivos. Estas medidas tienen como consecuencia la reducción sensible de la presencia de los actores humanitarios en el terreno, que se limita a lagunas horas por semana en el caso de Dakhla.

7.2.2. Independencia y neutralidad

Para analizar este dos importantes principios de la acción humanitaria se ha de considerar el contexto de los campamentos de refugiados saharauis como altamente politizado. No solo por el conflicto sin resolver desde hace más de 20 años que origina la presencia en los cuatro campamentos sino también por el posicionamiento de las autoridades saharauis y el signo de una gran parte de las organizaciones que intervienen. No se puede olvidar que este contexto esta marcado por la cesación del fuego en un conflicto entre Marruecos y el Frente POLISARIO.

Existe además una limitación de actuación con respecto a las autoridades argelinas vinculado con el punto de acceso anteriormente mencionado que impide el registro de ONGs internacionales en territorio argelino, cediendo a las autoridades saharauis la interlocución y restringiendo el movimiento de dichas organizaciones a el territorio cedido por Argelia. Esto genera enormes trabas administrativas

para las organizaciones en el desarrollo de sus funciones, unido a la ausencia de permiso para establecerse en Tinduf. Por otro lado el posicionamiento político de las organizaciones que algunos casos realizan la acción humanitaria a favor de la causa saharauí es constatable y patente.

La línea que separa el fortalecimiento de capacidades locales con la independencia de los mandatos de la autoridad saharauí en el establecimiento de prioridades no siempre esta clara para la definición de intervenciones. Y esto puede presentar problemas de independencia y neutralidad. Todos los procesos han de ser coordinados con el Ministerio de Cooperación y la MLRS, si bien hay iniciativas al margen son un porcentaje menor. Es bueno fortalecer capacidades y establecer mecanismos de coordinación así como diagnóstico conjunto con las autoridades. Pero la imposibilidad de establecer un censo en una comunidad para el proyecto y tener que trabajar con datos consensuados, unido al apoyo de una causa política en un contexto de conflicto, por más que esté dormido desde hace más de 20 años, condiciona la independencia y la neutralidad.

Existe además el elemento relacionado a los incentivos que se pagan en los proyectos. Si se consideran un aporte a los beneficiarios a cambio de una relación directa de trabajo con el proyecto o como retribución (en algunos casos simbólica) por una tarea puntual realizada²⁷ se puede considerar un cash transfer acorde con los principios humanitarios. Si por el contrario se aporta a un fondo general de incentivos para que las autoridades saharauí hagan uso de él de manera independiente se corre el riesgo de estar financiando indirectamente al Frente POLISARIO que es uno de los actores del conflicto y se puede condicionar la independencia y neutralidad en dicho conflicto. La AECID tiene que definir una política clara a este respecto y mantener una coherencia en todas sus intervenciones.

7.2.3. Seguridad

Como ya se apuntaba en el informe de evaluación la situación tras los secuestros ha cambiado el panorama de riesgos y vulnerabilidades que se vive en la región. Desde diferentes actores se analiza el incremento de la delincuencia común vinculada alguna de las mafias de tráfico de combustible y tabaco que operan en la zona. Incluso algunos apuntan a la posibilidad de que saharauí pudieran estar involucrados en el secuestro, no por cuestiones ideológicas con AQMI, sino por remuneraciones a cambio de información.

Es evidente que el deterioro en la región, con unas consecuencias imprevisibles del conflicto en Libia, de un contexto abierto como el desierto, de movimientos constantes de población nómada, escasamente controlado y con frontera directa a dos países de continua inestabilidad presenta un panorama propicio para posibles dificultades en términos de seguridad.

De igual forma la tendencia mundial hace indicar que los trabajadores humanitarios se están convirtiendo en objetivos, no solo para ataques, sino para los secuestros como mecanismos de financiación de actividades terroristas e ilícitas. Si se hace un análisis de todo el desierto del Sahara los campamentos presentan la mayor concentración de cooperantes y ciudadanos occidentales de asociaciones, maratones y eventos que son susceptibles de sufrir un ataque.

A esto se une la escasa cultura de seguridad de la gran mayoría las organizaciones presentes, donde debemos incluir a la propia AECID, que no realizan ningún análisis de riesgos, ni de vulnerabilidad ante los mismos y que no cuentan con un plan de seguridad o al menos con unos lineamientos básicos de seguridad.

Por un lado, en la obligación como donante, AECID ha propuesto financiar un oficial de UNDSS para establecer el programa "Saving Lives Together"²⁸ de alta pertinencia en el contexto y la utilización de algún remanente económico para mejora las medidas de protección de la base de ACNUR de Weather Haven en Rabounni y el protocolo donde viven la mayoría del personal expatriado. Pero es también una responsabilidad de la AECID establecer mecanismos de seguridad para su personal y colaboradores. Este punto importante no debe limitarse al evento grave sucedido con el secuestro sino que debe abordar todas las dimensiones de otros riesgos, desplazamientos, comunicación, evacuaciones médicas, etc.

²⁷ Por ejemplo la remuneración por tonelada que reciben los estibadores de la ayuda alimentaria.

²⁸ Ver en Anexo 3 los principales lineamientos del programa "Saving Lives Together" ya experimentado en otros contextos para establecer las bases de un sistema formal de seguridad o para mejorar el existente.

7.3. Perspectivas a corto y medio plazo

A diferencia de los demás contextos evaluados las perspectivas de contexto no se pueden analizar solo con la perspectiva del año 2012. Debe ampliarse el rango temporal para realizar también un análisis a medio plazo de la situación. Una situación que en líneas generales no parece que vaya a tener grandes cambios de cara a los próximos meses pero en la que hay que observar algunos de los siguientes aspectos:

En lo político y social

No parece haber una perspectiva a corto plazo de solución política. Las conversaciones entre Marruecos y el Frente POLISARIO permanecen en punto muerto y no hay ningún hecho que indique que el referéndum de autodeterminación que establece la resolución de NNUU pueda llevarse a cabo. Esta circunstancia está produciendo un desgaste en la credibilidad del Frente POLISARIO, lento pero constante. Siguen al frente del poder desde la constitución de la RASD, afrontaron una postura de cesación de fuego para confiar en el cumplimiento de la resolución y una solución en un plazo corto de tiempo, planificando solo anualmente en previsión de una solución. 21 años después la situación no ha cambiado, las necesidades de la población siguen, permanece el liderazgo del POLISARIO pero con un lógico desgaste.

Desde el discurso institucional se ha repetido en más de una ocasión al equipo evaluador que de persistir esta indiferencia internacional y si empeoran los indicadores de la ayuda humanitaria existe un riesgo de vuelta a las armas, dado que el POLISARIO no podrá controlar a una población joven que está viviendo, según ellos, una nueva "Intifada". Obviamente no se puede descartar ninguna hipótesis pero ¿Existe un riesgo real de vuelta a las armas a corto plazo? Las posibilidades son reducidas. Parece que tras los movimientos geopolíticos de los últimos 20 años muchos de los socios que podían apoyar al POLISARIO en caso de conflicto ya no tienen capacidad. Se reduciría a un apoyo casi exclusivo de Argelia y con la situación actual habría que considerar con cautela la posibilidad de que Argelia entrara en conflicto con otros países de la región especialmente con Marruecos. Pero es posible que se vaya generando un aumento de la conflictividad social por múltiples factores que se analizan a continuación.

Uno de los principales podría ser el desgaste y frustración que tienen los jóvenes en este contexto. En primer lugar y a diferencia de la generación anterior, ellos no han vivido el conflicto, ni el exilio ni tienen tan asumido las razones por las que se debe vivir en el desierto, en unos campamentos de refugiados, como símbolo de resistencia política, a pesar de haberlo escuchado desde siempre. Han tenido una serie de estímulos del exterior de otras formas de vida, como las vacaciones en paz con España, tienen acceso a la televisión y a Internet. Además, las alternativas de estudios secundarios y superiores que tenían en Libia, Cuba, Venezuela o España, se han ido reduciendo y en algunos casos han desaparecido completamente. Esto unido a una doble amenaza, por un lado de riesgo de contagio del radicalismo islámico presente en varias zonas de la región, y por otro lado la posibilidad de caer en alguna de las mafias que operan con combustible y tabaco, pueden llevarles a un riesgo de delincuencia como empieza a observarse con casos puntuales, cada vez más frecuentes.

Es necesario también tener en consideración un entorno cada vez más inestable especialmente en el norte de Mali controlado ya en gran parte por las milicias Tuareg, o el impacto, aun desconocido, que va a tener las revueltas en Libia, la caída de Gadafi y las consecuencias futuras para la región. Si parece un hecho claro que durante la guerra en Libia se ha potenciado el robo y comercio de armas lo que incrementa la situación de inseguridad.

Un último factor que se desea remarcar aunque tampoco se disponen de datos fiables, es el posible retorno a los campamentos. Desde territorios liberados o incluso desde España. Ante la crisis general que se vive y ante el posible empeoramiento de la situación agropecuaria en territorios liberados se puede estar viviendo un retorno progresivo de refugiados que estaban fuera.

En la seguridad

Es difícil, ante el panorama anteriormente señalado, hacer una previsión sobre la seguridad en los campamentos. No parece que la situación vaya a mejorar a corto plazo. ¿Es posible un deterioro? Algunos factores parecen indicar que aparecen en el panorama eventos que en el pasado han tenido un riesgo bajo y que hoy cobran fuerza y sobre los que hay que trabajar la reducción de la vulnerabilidad ante tales hechos. Por un lado la posibilidad de secuestros, si bien ha mejorado en condiciones la situación en Rabounni en torno a los dos núcleos donde habita y trabaja el personal expatriado aun existen riesgos no contemplados en los desplazamientos o en el alto número de personas que pernoctan sin control por wilayas y casas de protocolo. Por otro lado el incremento de la delincuencia y la vulnerabilidad ante robos o pillaje, que se ha producido incluso en dependencias de los ministerios del POLISARIO.

En la Financiación y por tanto en la cobertura de necesidades básicas

La reducción de la financiación descentralizada española es un hecho ya evidente en los campamentos. El descenso de fondos de CCAA, diputaciones y ayuntamientos ha impactado directamente en los programas y proyectos que se financiaban en la región y especialmente algunos importantes vinculados a las necesidades básicas esenciales como es el caso de los servicios en salud.

La AECID por su parte aun sigue sin perspectivas para el 2012 y a tenor del serio recorte sufrido de 594 millones de euros (un 71,2% respecto a su presupuesto de 2011²⁹) las previsiones no son nada optimistas. ECHO por su parte aun está pendiente de confirmación del presupuesto para este año.

En este escenario hay una probabilidad alta de que algunos programas hasta ahora financiados para la cobertura de necesidades básicas se vean afectados. Especialmente uno de los más golpeados puede ser la salud por el recorte añadido de la financiación descentralizada. Se ha de tener en cuenta que en este contexto, a diferencia de lo analizado en los otros tres contextos de esta evaluación, que aquí España es uno de los dos principales donantes (excluyendo a USAID que realiza sus aportaciones en especie y no tiene presencia física) y tiene en su financiación una parte importante del peso en el sector de ayuda alimentaria y el sector salud principalmente. Cualquier reducción drástica puede tener consecuencias mucho más directas para el deterioro de las condiciones de vida básicas en los campamentos.

8. MAPEO DE ACTORES HUMANITARIOS DE INTERÉS PARA LA OAH

8.1. Actores en presencia (localización, sectores,...): Gobierno, NNUU, ONGs, Cruz Roja, Donantes,...

Se cuentan 4 grandes grupos de actores que implementan ayuda humanitaria en los Campamentos Saharauis: las autoridades saharauis, las agencias de NNUU, las ONGs internacionales profesionales, el movimiento de la Cruz y de la Media Luna Roja, y las asociaciones de amigos del pueblo saharauis.

Autoridades saharauis

Intervienen en todos los sectores (alimentación, salud, agua, ayuda no alimentaria, medios de vida, educación,...). Captan fondos directamente de la cooperación descentralizada y de asociaciones de amigos del pueblo saharauis que les permite en parte mantener estructuras básicas de servicios a la población. Lideran la coordinación sectorial.

Agencias de NNUU

El ACNUR tiene el mandato de la protección y de la coordinación de la asistencia humanitaria a los refugiados. Su implicación relativamente reciente en los campamentos saharauis le ha creado dificultades para encontrar su sitio frente a una coordinación ya existente a nivel de las autoridades saharauis. Asume la coordinación general para la planificación anual de la ayuda. Como expresado en el

²⁹ Propuesta de Presupuesto Generales del Estado 2012 presentada por el ejecutivo el 30/03/2012 y que previsiblemente será aprobada con la mayoría parlamentaria que posee en el congreso.

capítulo 3.1 *Planificación Estratégica Común*, esta coordinación es deficiente dado que no permite formular un plan operacional preciso que enumere las necesidades de financiación.

El ACNUR recibe financiación de donantes institucionales y sub-contrata a contrapartes operativas para la implementación de la ayuda en el terreno.

El PMA es el principal actor responsable de la provisión de la canasta básica alimentaria. Realiza las compras internacionales y nacionales, y monitorea el transporte y la distribución respectivamente por la MLRA y la MLRS. Juega un papel central en la coordinación del sector.

La MINURSO tiene una oficina en Tinduf, mientras que su sede principal esta en Layout en Sahara Occidental. Monitorea el cese el fuego y apoya el dialogo entre las partes del conflicto. Coordina la seguridad para el personal de las agencias de NNUU. No tiene actividades directas en los campamentos Saharauis.

UNICEF y la OMS tienen o han tenido implicación irregular en los campamentos saharauis, sin presencia permanente. UNICEF planea desarrollar sus actividades de apoyo a la educación y de provisión de vacunas. Ha instalado recientemente un agente en Tinduf.

ONGs Internacionales profesionales

El cuadro siguiente resume los sectores de intervención de las principales ONG internacionales.

Tabla 5 - Sectores de intervención de las principales ONGs Internacionales

ONG	Sector de intervención	Localización
Médicos del Mundo España	Salud: programa de salud materno-infantil, apoyo al sistema sanitario y a la coordinación del Ministerio de Salud	Todos los campamentos
Solidaridad Internacional Andalucía	Agua: instalación de nuevas infraestructuras, censo de los sistemas familiares de almacenamiento de agua	Todos los campamentos
ATTSF	Logística ayuda alimentaria: apoyo al sistema de gestión de la base de transporte	Base de transporte
Triangle Génération Humanitaire	Logística distribución de agua: gestión del taller de mantenimiento de las cisternas Salud: provisión de equipamientos y gestión de un centro de discapacitados Higiene: distribución de kits familiares	Todos los campamentos
MPDL	Saneamiento: gestión de desechos sólidos	Todos los campamentos
OXFAM Bélgica	Alimentación: distribución de alimentos frescos y carne de camello No Alimentario	Todos los campamentos
Medico Internacional	Salud: provisión de medicamentos	Todos los campamentos
CIREM	Formación profesional: reorientación de la formación a la identificación de oportunidades de empleo	Ministerio de formación profesional
MUNDUBAT	Formación profesional: gestión de centros de formación Medios de vida: apoyo al cultivo de huertos	
CISP	Alimentación: monitoreo y evaluación de la ayuda alimentaria	
CERAI	Medios de vida: Apoyo a huertos familiares	El Aiun
HEGOA	Formación profesional	

Movimiento de la Cruz y de la Media Luna Roja

La MLRA es la contraparte formal de los actores humanitarios y de los donantes, dado que la MLRS no esta reconocida como sociedad nacional por el Movimiento de la Cruz y Media Luna Roja. Aparte de eso,

juega un papel importante en el dispositivo logístico humanitario, al asumir la gestión de la recepción de la ayuda en el puerto de Oran y su transporte hasta los campamentos saharauis.

La MLRS asume la distribución de alimentos y productos no alimentarios a la población, y es la contraparte para ello de todos los actores implicados en estos sectores.

La Cruz Roja Española apoya la MLRS para la implementación del stock de seguridad de las autoridades saharauis, de un proyecto de agua y saneamiento en escuelas, y desarrolla actividades de refuerzo de capacidades de la MLRS.

El CICR tiene una presencia limitada en los Campamentos saharauis. Gestiona un centro de rehabilitación para víctimas de minas y discapacitados, y monitorea las cárceles.

Asociaciones de amigos del pueblo saharauí

Una multitud de actores de la sociedad civil española actúan bajo esta forma y proveen todo tipo de ayuda al margen del sistema humanitario formal. Destacan en sus actividades la organización de las caravanas solidarias que transportan a los campamentos saharauis multitud de productos variados recolectados a nivel de los hogares en España.

8.2. Características de los principales tipos de actores: interés para la CE, valor añadido, riesgos.

El cuadro siguiente presenta las principales ventajas y desventajas que ofrecen los distintos tipos de actores.

Tabla 6 - Tabla resumen de las principales ventajas y desventajas que ofrecen los distintos tipos de actores

Actores	Ventajas/valor añadido	Desventajas
Autoridades saharauis	- Nivel de organización y de legitimidad de cara a la población	- No reconocimiento por parte de España y NNUU - Ausencia de recursos propios - Agendas políticas que condicionan sus intervenciones - Capacidad limitada - Fondos generales de incentivos
Agencias de NNUU	- Mandato sobre la coordinación general (ACNUR) y sector de alimentación (PMA) - Capacidad y experiencia de la logística del PMA - Funcionamiento del liderazgo de la coordinación del sector agua (ACNUR)	- Debilidad en la eficacia y en los resultados de la coordinación (ausencia de un plan operativo anual consolidado) - Ubicación en Tinduf con presencia limitada en los campamentos (mejorando actualmente con nuevas oficinas en Rabounni)
ONGs internacionales	- Independencia de ciertas organizaciones - Capacidad técnica de algunas ONGs	- Falta de independencia (compromiso con la causa saharauis de algunas ONGs) - Capacidad técnica deficiente de algunas ONGs
MLRS	- Legitimidad y implicación en gran parte de la ayuda	- Fondos generales de incentivos
CRE	- Vínculo con la MLRS - Capacidad técnica	
Asociaciones de amigos del pueblo saharauis	- Capacidad de movilización de la sociedad civil	- Falta de profesionalidad y de calidad de las intervenciones - Falta de participación en la coordinación - Falta de independencia

ANEXO 1 - Términos de Referencia de la evaluación (Borrador)

Términos de Referencia para el Plan de evaluación de la Oficina de Acción Humanitaria 2011

INTRODUCCION Y JUSTIFICACION DEL PLAN DE EVALUACION

La Oficina de Acción Humanitaria, creada en 2008, ha pasado por un proceso de configuración y desarrollo que ha convivido con un crecimiento exponencial en su volumen de actividad llegando a gestionar en el ejercicio 2010 un total de 117 millones de Euros.

En el objetivo de optimizar los recursos invertidos por esta agencia asegurando una respuesta lo más eficaz y transparente posible a las múltiples crisis a las que debe enfrentarse y con la aspiración de consolidar a la AECID como uno de los donantes humanitarios relevantes en el concierto internacional se y con la aspiración necesita un refuerzo operativo y técnico para poder cumplir su objetivo de asegurar una acción humanitaria de calidad y el posicionamiento de la AECID como uno de los donantes humanitarios de referencia en el concierto internacional se ha considerado necesaria la realización de una evaluación profunda de la respuesta humanitaria dada por esta oficina que permita mejorar tanto la organización interna como el marco de procesos e instrumentos de gestión de la ayuda y el grado de rendición de cuentas.

Varios argumentos han jugado a favor de lanzar esta iniciativa, entre ellos los más relevantes son:

- El aumento de la complejidad de las crisis en las que la OAH está involucrada (deterioro del acceso, multiplicación de actores) y
- El alto nivel de expectativas levantadas por la AECID tras su incremento presupuestario y su progresiva presencia en teatros de operaciones en crisis, foros de discusión y decisión (Good Humanitarian Donorship, COHAFA, foros de donantes de OCHA y el CICR) e instituciones multilaterales (agencias del sistema de NN.UU.).

FINALIDAD DEL PLAN DE EVALUACION

Evaluación de la respuesta de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en 4 escenarios en 2011 (Campamentos Saharauis en Argelia, Etiopía, Sudán y Territorios Palestinos) con el objetivo de mejorar a futuro en términos de pertinencia, eficiencia, eficacia y transparencia. Especial atención al respeto del mandato humanitario.

La finalidad última del plan de evaluaciones es contribuir a la mejora de la respuesta de la OAH a través de lecciones aprendidas que enriquezcan su sistema de toma de decisiones.

Al mismo tiempo, y dado el importante porcentaje de ayuda canalizada a través de OOH y Agencias, la evaluación prestará especial atención a la idoneidad y valor añadido de nuestros socios en términos de adecuación de sus propuestas a la evaluación previa de necesidades.

Finalmente se aportará un diagnóstico de la situación humanitaria en cada escenario y un mapeo de eventuales socios con los que sea posible para la CE mejorar y diversificar su respuesta humanitaria en cada contexto. En ese análisis, la consultoría deberá modular sus recomendaciones a las capacidades y margen de actuación de la OAH y la CE. Los productos han de proporcionar recomendaciones prácticas y adaptadas a los instrumentos y posibilidades de la Agencia.

Dado que se solicita una evaluación de la AH en 2011, año en el que la OAH se ha dotado por primera vez de un documento operativo y ha modificado el protocolo interno de la toma de decisión, gran parte de las intervenciones estarán aún en fase de ejecución. Por ello se trata de una evaluación centrada en procesos de trabajo y toma de decisiones y en el proceso de selección de socios por la pertinencia, eficacia y relevancia de sus propuestas así como su acceso a las poblaciones víctima, más que en las actividades realizadas y los resultados obtenidos.

OBJETIVOS DE LA EVALUACION

1. Evaluar la idoneidad del proceso de decisión y gestión de recursos sobre la respuesta de la AECID/OAH ante las crisis humanitarias seleccionadas en 2011
2. Evaluar la adecuación de las propuestas presentadas y aprobadas de los socios seleccionados.

3. Diagnosticar la situación humanitaria actual en los contextos objeto de estudio y presentar las perspectivas de evolución para 2012
4. Mapear los posibles actores con los que la OAH pueda diversificar su respuesta y trabajar de forma más eficiente, siempre bajo la óptica de los medios/instrumentos existentes.

Para ello la evaluación deberá responder a las siguientes preguntas generales.

1. ¿Las decisiones de atribución de fondos de la OAH en 2011 en las crisis seleccionadas han respondido a los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, coherencia, coordinación, accesibilidad y conectividad?.
2. ¿Las propuestas de las agencias financiadas por la OAH en 2011 responden a los criterios de pertinencia, coste-eficacia, coherencia, coordinación, accesibilidad y conectividad?.
3. ¿Cuáles son los retos humanitarios que se plantean en cada uno de los contextos seleccionados a medio plazo?
4. ¿Cuáles son los socios presentes más adecuados para dar respuesta a los retos identificados en cada contexto?

OBJETO DE LA EVALUACIÓN

La evaluación analizará los siguiente puntos:

Sobre la OAH:

- Proceso de definición, atribución y seguimiento de su programación en los 4 contextos humanitarios: coordinación, instrumentos y protocolos utilizados.
- Adecuación de los medios de la OAH a los objetivos fijados.
- Coherencia con el mandato humanitario y sus marcos normativos internacional y español.
- Pertinencia de la respuesta ofrecida por la OAH. En su caso, posible valor añadido de la OAH en ese escenario.

Sobre las agencias socias:

- Ajuste del contenido y enfoque de las operaciones propuestas y financiadas a las necesidades detectadas en los 4 contextos seleccionados.
- Adecuación de los medios previstos por las agencias socias a los objetivos fijados en sus propuestas.
- Mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los socios hacia la OAH.
- Eficacia comparativa de las propuestas financiadas a los socios seleccionados en términos de valor añadido, coste-eficacia, misión y estrategia.

Sobre el contexto y el conjunto de agencias operativas presentes.

- Diagnóstico de tendencias del contexto.
- Mapeo de actores en base a sus capacidades, accesibilidad, pertinencia y valor añadido de cada uno de los actores identificados para responder a las necesidades y retos identificados.

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Programas 2011:

- Intervenciones relevantes estratégicamente por volumen, sectores y socios.
- Niveles de identificación, ejecución (de resultados/objetivos, no de actividades), y seguimiento/rendición de cuentas, siempre a través de fuentes secundarias.
- Sistema Operativo/organizativo y de coordinación interno (OAH y OTCs) y externo (OAH y OTC con los socios).

CRITERIOS Y PREGUNTAS SOBRE EL PROCESO DE PROGRAMACION DE LA OAH

Pertinencia

¿Las decisiones se adaptaron a las necesidades humanitarias prioritarias de la población?

¿Se adaptan los instrumentos de financiación (por parte de la CE) empleados a los objetivos? ¿o es al contrario?

Coherencia

¿Es coherente la respuesta con el mandato humanitario y el marco normativo internacional?.

¿Es coherente con las políticas y estrategias de la AECID/OAH?

Coordinación

¿La respuesta se realizó de forma coordinada con otros actores humanitarios? ¿La respuesta fue coordinada con las unidades geográficas y OTCs?

Eficacia

¿El proceso de respuesta de la OAH ha respondido ha sido ágil en la respuesta a las necesidades?

¿Se adaptan los instrumentos de financiación (por parte de la CE) empleados a los objetivos? ¿o es al contrario?

¿Integra el mecanismo de respuesta medios para medir niveles de satisfacción de necesidades?

Accesibilidad

¿Existe un diagnóstico/mapeo claro y definido de las zonas sin acceso o limitado en el contexto?

¿Y de las causas de este limitado acceso?

Eficiencia

¿Los resultados previstos de la intervención han sido identificados en términos de eficiencia? (Cantidad y Calidad)

Conectividad

¿Cuál es la proporción de tipologías de intervención apoyadas?

¿Existe alguna estrategia de salida (criterios y modus operandi) definida en el momento de iniciar la respuesta?

CRITERIOS Y PREGUNTAS SOBRE LAS PROPUESTAS DE LOS SOCIOS FINANCIADOS

Pertinencia

¿En qué medida las propuestas responden a las necesidades detectadas por la comunidad humanitaria?

Coherencia

¿Es coherente la propuesta con el mandato humanitario y el marco normativo internacional?.

Coordinación

¿La respuesta se realizó de forma coordinada con otros actores humanitarios?

Eficacia

¿Cuál es el coste-eficacia comparado entre las propuestas financiadas?

Accesibilidad

¿Logra la respuesta acceder a la población prioritaria?

¿Cómo se responde a la tensión entre reducción del espacio y asistencia a población en necesidad y los principios humanitarios?

Eficiencia

¿Los resultados previstos de la intervención han sido identificados en términos de eficiencia? (Cantidad y Calidad)

¿Existe una cadena de “reporting” adecuada?

Conectividad

¿Existe alguna estrategia de salida (criterios y modus operandi) definida en el momento de iniciar la respuesta?

PRODUCTOS FINALES

- Informe de Preliminar por país
- Informe de Evaluación por país
- Diagnóstico de Situación, Retos y Tendencias por país
- Mapeo de Actores relevantes por país
- Informe Final Recopilatorio Transversal.
- Presentación de resultados de la Consultoría (con los documentos de soporte): lecciones aprendidas.

METODOLOGÍA

- Revisión bibliográfica y documental de programas 2011.
- Informe de planteamiento (Inception Report) antes de cada misión al terreno.
- Contraste de informaciones por medio de entrevistas con responsables en sede y en terreno.
- Recogida de perspectiva de socios y beneficiarios por medio de entrevistas en terreno.
- Informe de la misión realizada al finalizar.
- Borrador de Informe de Evaluación para contraste (3 semanas tras finalizar misión).
- Informe de Evaluación final integrando comentarios de la OAH.

PLAN DE TRABAJO

La evaluación se desarrollará en tres grandes etapas para cada uno de los 4 países más una cuarta para el informe consolidado o metaevaluación:

Etapa I: Gabinete.

Tiempo estimado: 15 días

Recopilación de la documentación disponible: La documentación se basará en la lista presentada abajo, así como aquella otra documentación que durante la Fase I de la Evaluación tanto el equipo evaluador como el Comité de Gestión de la Consultoría pudieran considerar pertinente.

Análisis de la documentación: Se revisará la documentación arriba mencionada, así como otra documentación que permita una mejor comprensión del contexto de los países sujetos de análisis

Diseño y perfeccionamiento de las herramientas de recopilación y proceso de datos: Una vez el equipo evaluador ya conozca con mayor detalle los contextos de intervención y las acciones desarrolladas, se procederá a identificar con mayor detalle las herramientas específicas e indicadores a utilizar.

Preparación y presentación del Plan de trabajo + Inception Report: Conjuntamente con la actividad anterior, se detallará un plan de trabajo que incluirá tanto las herramientas metodológicas como un cronograma detallado del conjunto de la evaluación (incluyendo las fechas de visitas al terreno, posibles sesiones de briefing previas a cada visita a terreno y las fechas de entrega del primer borrador, de una reunión de devolución con la OAH y de entrega del informe final)

Así mismo, previamente a la evaluación en terreno de cada uno de los países, se definirá un Plan de Trabajo específico para cada uno de ellos que incluirá la agenda de la fase de terreno, un listado de actores a ser entrevistados, las zonas a visitar, las herramientas específicas, etc...

ETAPA II: Trabajo de campo.

Tiempo estimado: 20 días

Visitas de campo y entrevistas: Se llevarán a cabo las distintas visitas, entrevistas, grupos focales u otros, según se haya detallado en el plan específico para la evaluación de cada país (o respuesta ¿?).

Reuniones de devolución de resultados preliminares: Los miembros del equipo evaluador de cada uno de los países/respuestas presentará los resultados preliminares específicos antes de terminar la Fase II.

ETAPA III: Preparación del informe final. Tiempo estimado 15 días.

Informe por país/respuesta: (25 págs.)

- 1) Resumen ejecutivo: Un resumen de la evaluación con énfasis especial en los resultados principales y prioritarios, en las conclusiones, aprendizajes y recomendaciones más importantes.
- 2) Introducción en que se presentará el propósito de la evaluación, las preguntas y los resultados principales
 - i. Antecedentes y Objetivo de la evaluación.
 - ii. Metodología empleada en la evaluación.
 - iii. Condicionantes y límites del estudio realizado.
 - iv. Presentación del equipo de trabajo.
- 3) Descripción de la respuesta/país evaluada; breve historia y antecedentes; organización y gestión; actores implicados y contexto económico, social, político e institucional en el que se desarrolla la respuesta.
- 4) Análisis de la información recopilada y Resultados de la evaluación, dando respuesta a las cuestiones y criterios de evaluación establecidos previamente, presentando las evidencias reveladas en relación con las preguntas de evaluación enunciadas y las interpretaciones formuladas sobre dicha evidencia. Análisis de los distintos niveles (diseño, proceso, resultados) y criterios.
- 5) Conclusiones de la evaluación^[2], en relación con los criterios de evaluación establecidos.
- 6) Recomendaciones derivadas de la evaluación que se orienten a la mejora de las futuras respuestas a través de indicaciones específicas encaminadas a mejorar el diseño, procedimientos de gestión y resultados de las posibles futuras respuestas a crisis.

Redacción del Informe final: Una vez el equipo evaluador haya recibido los comentarios y observaciones relativos a las distintas acciones y países, se procederá a elaborar el informe final por parte del evaluador/coordinador. Una primera versión en forma de borrador será presentado a la OAH, quien dispondrá de un máximo de 10 días para realizar los comentarios u observaciones que considere pertinente. Con el fin de preservar la independencia y el valor añadido de ser un equipo evaluador externo, dichos comentarios serán considerados por el equipo evaluador y, en el caso de no estar de acuerdo con los mismos, éste se compromete a incorporarlos en el informe final haciendo mención de la posible discrepancia.

ETAPA IV. Presentación de Informe consolidado o Metaevaluación: Tiempo estimado 20 días

Informe consolidado o Metaevaluación (25 págs.)

1) Resumen Ejecutivo

Un resumen de la evaluación con énfasis especial en los resultados principales y prioritarios, en las conclusiones, aprendizajes y recomendaciones más importantes.

2) Introducción

Incluir breve explicación origen de la consultoría, referirse a TdR, y citar fecha de realización. Describir objetivo del presente informe (definición de elementos comunes, tendencias, etc.)

Mencionar posibles limitantes/condicionantes en la realización de la consultoría

Mención a objetivos de la consultoría, metodología y perfil equipo de trabajo (para no alargarse, se puede añadir TdR y metodología en anexo)

3) Breve descripción de los contextos evaluados

Descripción breve del contexto en los 4 países analizados

Se puede realizar una tabla que describa el país en base a algunos indicadores como: Monto total destinado en 2011, actores apoyados por OAH, principales aspectos del contexto/crisis, sectores de intervención, otros donantes presentes en el país, perspectivas de futuro, ...

Acompañar la tabla con un breve narrativo por país

4) Conclusiones de las evaluaciones realizadas

Analizando las principales tendencias/patronos comunes y destacando los elementos concordantes y disonantes

Presentación por criterios y numeradas

Tabla resumen del criterio según país insertando ejemplos que refuercen/ejemplifiquen una tendencia o patrón

5) Recomendaciones

En base a las principales conclusiones y ajustadas a las capacidades reales de la AECID/OAH.

Presentarlas numeradas y destacando las prioritarias

5) Lecciones aprendidas

Por categoría, en base a los objetos de la evaluación descritos en los TdR definitivos (no es necesario que estén todos, según relevancia. También podemos añadir alguna otra categoría si oportuno)

6) Anexos

Anexo de las 4 evaluaciones

Dicho informe se realizará a partir de los datos y análisis presentados en las 4 evaluaciones. Su confección se hará en dos fases.

Fase 1. Contigua a la realización de las evaluaciones, con la homogenización de los criterios, enfoques y conclusiones de cada una de ellas.

Fase 2. De 20 días de duración. Tras la producción de los 4 borradores de informes en la que se redactará el informe consolidado de metaevaluación.

CALENDARIO

- El proceso de consultoría deberá iniciarse el 24 de octubre de 2011 y deberá finalizarse no más tarde del 30 de abril de 2012.
- Misiones en terreno: Entre Noviembre 2011 y Febrero 2012.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN HUMANITARIA Y MAPEO DE ACTORES EN EL CONTEXTO EN CUESTIÓN

Este tiene como objetivo la propuesta de un mejor enfoque de decisiones de cara al ejercicio 2012 basado en el análisis de contraste entre el estado de necesidades (actual más las tendencias detectadas) y el dispositivo de socios potenciales disponibles (basado en capacidades, acceso-aceptación, tipo de presencia, valor añadido). Dicha propuesta deberá ajustarse a aquellos actores a los cuales pueda acceder la CE con su marco institucional y de instrumentos.

1. Identificación de necesidades globales, destacando las prioritarias para la OAH según su estrategia;
2. Identificación de elementos de accesibilidad, seguridad y otras consideraciones con impacto operativo;
3. Identificación de tendencias (riesgos más relevantes) de cara al corto-medio plazo.
4. Identificación de actores clave para la OAH en el contexto (mapa de presencia) de acuerdo a instrumentos/medios.

5. Descripción de su valor añadido y recomendación de enfoque y tipo de colaboración posible (en base a las estrategias-planes operativos disponibles, datos de despliegue real y de proyección en el terreno).
6. Tabla de contactos.

PREMISAS DE LA EVALUACIÓN, AUTORÍA Y PUBLICACIÓN

- Anonimato y confidencialidad.- La evaluación debe respetar el derecho de las personas a proporcionar información asegurando su anonimato y confidencialidad. Asimismo, los evaluadores se comprometerán a respetar la confidencialidad de la documentación con la firma del correspondiente compromiso con la OAH/AECID.
- Responsabilidad.- Cualquier desacuerdo o diferencia de opinión que pudiera surgir entre los miembros del equipo en relación con las conclusiones y/o recomendaciones, debe ser mencionada en el informe. Cualquier afirmación debe ser sostenida por el equipo o dejar constancia del desacuerdo sobre ella.
- Integridad.- Los evaluadores tendrán la responsabilidad de poner de manifiesto cuestiones no mencionadas específicamente en estos Términos de Referencia, si ello fuera necesario para obtener un análisis más completo de la intervención.
- Independencia.- El equipo evaluador deberá garantizar su independencia de la respuesta evaluada, no estando vinculado con su gestión o con cualquier elemento que la compone.
- Incidencias.- En el supuesto de la aparición de problemas durante la realización del trabajo de campo o en cualquier otra fase de la evaluación, éstos deberán ser comunicados inmediatamente al Jefe de Prevención y Evaluación de la OAH. De no ser así, la existencia de dichos problemas en ningún caso podrá ser utilizada para justificar la no obtención de los resultados establecidos en estos Términos de Referencia.
- Convalidación de la información.- Corresponde al equipo evaluador garantizar la veracidad de la información recopilada para la elaboración de los informes, y en última instancia será responsable de la información presentada en el Informe de evaluación.
- Informes de evaluación.- La difusión de la información recopilada y del Informe final es prerrogativa de la OAH de la AECID.
- Entrega de los Informes.- En caso de retraso en la entrega de los informes o en el supuesto en que la calidad de los informes entregados sea manifiestamente inferior a lo pactado, la OAH de la AECID se reserva el derecho de rescindir el contrato.

EQUIPO EVALUADOR

Estará compuesto por 5 evaluadores y un coordinador.

Los evaluadores tendrán como objetivo la toma de datos y el análisis de las informaciones en cada una de los 4 contextos seleccionados. Dicho equipo formará sub-equipos de dos personas para cada evaluación y será responsable de la redacción del informe final y su presentación a la OAH.

El coordinador tendrá como objetivo garantizar la coherencia y la homogeneidad metodológica de las evaluaciones y su apoyo y seguimiento a nivel organizativo. Por otro lado será responsable de capitalizar la información, conclusiones y recomendaciones de las 4 evaluaciones en un informe consolidado, o metaevaluación así como de la presentación ante la OAH.

Los evaluadores reportarán al coordinador para cuestiones de organizativas, técnicas y de enfoque. Mientras que tendrán interlocución directa con la OAH para cuestiones funcionales y de captación de información.

^[1] . POA

. Estrategia de AH de la AECID
. Plan Director de la Coop Española
. Organigrama de la OAH
. Documentos relativos a la creación y estrategia de la OAH
. DEPs de los 4 países analizados
. Memorias de actividad de la OAH (o en su defecto de la AECID)

- . Peer reviews (por país y/o global del CAD)
- . Plan Operativo Estratégico de la OAH 2011

^[21] Todas las conclusiones deben estar basadas en hechos o evidencias a través de claras cadenas de razonamiento y juicios de valor transparentes; y cada juicio de valor deberá ser explícito en cuanto al aspecto del proyecto que se está juzgando y el criterio de evaluación utilizado.

ANEXO 2 - Informe de trabajo de campo

Informe de Misión de Evaluación:

1) Título y objetivo de la Evaluación:

Evaluación de la respuesta de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en los campamentos de Refugiados Saharauis (en el marco de la Evaluación de la respuesta de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en 4 escenarios en 2011 -Campamentos Saharauis en Argelia, Etiopia, Sudán y Territorios Palestinos-).

2) País/Contexto Evaluado:

Campamentos de Refugiados Saharauis

3) Nombre de los Evaluadores:

Jorge Salamanca (Team Leader) y Pierre Leguéné

4) Fechas de la Evaluación en terreno:

Del 27 de febrero al 14 de marzo de 2012

5) Listado de personas entrevistadas:

Nº	Nombre Entrevistado	Organismo y Función	Método ³⁰	Lugar Entrevista	Fecha	Entrevistador ³¹
1	Raquel Tomás Pérez	Técnica cooperación para el Norte de África y Oriente Próximo OAH - AECID	E.S.	Sede OAH-AECID	9/2/2012	J.S. Y P.L.
2	Carolina Mayeur Dawel	OAH AECID	E.S.	Sede OAH-AECID	9/2/2012	J.S. P.L.
3	José Luís Martín Yague	Jefe del departamento de cooperación con el Mediterráneo y Mundo Árabe AECID	E.S.	Sede AECID	15/02/2012	P.L. Y M.S-M
4	Marta Álvarez	Dirección de cooperación con Mediterráneo y Mundo Árabe AECID	E.S.	Sede AECID	15/02/2012	P.L. Y M.S-M
5	José María Troncoso	Coordinador OTC Argel – Población Refugiada Saharai	ES/RE	Teleconferencia Skype OTC Argel	22/02/2012 13/03/2012	J.S. Y P.L.
6	Sergio Blanco	Adjunto al Coordinador OTC Argel Población refugiada Saharai	ES./RE	Sede OTC Argel	28/02/2012 13/03/2012	J.S. Y P.L.
7	José Luis Rojo	Responsable proyectos A.H. en Campamentos Saharauis	ES/RE	OTC Argel Base WH Rabounni	28/02/2012 4y5/3/2012 10/03/2012	J.S. Y P.L.
8	M ^º Amparo Salvador	Responsable proyectos cooperación en Campamentos	ES/RE	Base WH Rabounni	4y5/3/2012 10/03/2012	J.S. Y P.L.
9	Francesco Mancini	Coordinador Cruz Roja Española en Argel	E.S.	Sede OTC Argel	28/2/2012	J.S. Y P.L.

³⁰ E.S. Entrevista Semi-estructurada / R.E. Restitución de resultados preliminares

³¹ J.S. Jorge Salamanca / P.L. Pierre Leguéné

Informe Final de Evaluación de la respuesta de la OAH en campamentos refugiados saharauis

10	Zainab Sheik Ali	Oficial ACNUR Tinduf – Coordinadora interina ACNUR	E.S.	Sede UNHCR Argel	28/2/2012	J.S. Y P.L.
11	Vanesa Moya	JPO encargada de protección	E.S.	Sede UNHCR Argel	28/2/2012	J.S. Y P.L.
12	George Bloch	Consejero de Seguridad de Naciones Unidas Argelia	E.S.	Sede UNDSS Argel	28/2/2012	J.S. Y P.L.
13	Michel Reder	Analista de Seguridad UNDSS	E.S.	Sede UNDSS Argel	28/2/2012	J.S. Y P.L.
14	Abdel Hak Krhob	Analista de Seguridad UNDSS	E.S.	Sede UNDSS Argel	28/2/2012	J.S. Y P.L.
15	Dr. Hadj-Hamou Benzeguir	Presidente MLRA	E.S.	Sede MLRA Argel	29/12/2012	J.S. Y P.L.
16	Lahcène Bouchakour	Secretario General MLRA	E.S.	Sede MLRA Argel	29/12/2012	J.S. Y P.L.
17	Ammi Med Salem	Dir. Adj. Rel. Internacionales y Cooperación MLRS	E.S.	Sede MLRA Argel	29/12/2012	J.S. Y P.L.
18	Ussama Osman	Representante PMA en Argelia	E.S.	Sede PMA Argel	29/12/2012	J.S. Y P.L.
19	Juan Carlos Ramos	Representante CIREM	E.S.	Base UNHCR Rabounni	01/03/2012	J.S. Y P.L.
20	Lutxi Iturriaga	Representante Mundubat	E.S.	Base UNHCR Rabounni	01/03/2012	J.S. Y P.L.
21	Alfonso Torres Isturiz	Coordinador técnico ATTFS	E.S.	Base UNHCR Rabounni	02/03/2012	J.S. Y P.L.
22	Lou Ali Amer	Sec. Gral. Cooperación	E.S.	Min. Cooperación	03/03/2012	J.S. Y P.L.
23	Saleh Mohamed Omar	Director de Proyectos	E.S.	Min. Cooperación	03/03/2012	J.S. Y P.L.
24	Dr. Baba Efdeid	Sec. Geral. Desarrollo Económico	E.S.	Min. Desarrollo Económico	03/03/2012	J.S. Y P.L.
25	Mariam Salek Hmada	Ministra de Educación	E.S.	Min. Educación	03/03/2012	J.S. Y P.L.
26	Hamadi Belaid	Dtor. Cooperación Min. Educ.	E.S.	Min. Educación	03/03/2012	J.S. Y P.L.
27	Buhobeini Yahia	Presidente MLRS	E.S.	Sede MLRS Rabounni	04/03/2012	J.S. Y P.L.
28	Jesús	Cooperante de ATTFS	E.S.	Base transportes ATTFS / MLRS	04/03/2012	J.S. Y P.L.
29		Director Base transportes	E.S.	Base transportes ATTFS / MLRS	04/03/2012	J.S. Y P.L.
30		Jefe de Taller B. Transportes	E.S.	Base transportes ATTFS / MLRS	04/03/2012	J.S. Y P.L.
31	Mohamed Lamin Daddi	Ministro de Salud	E.S.	Min. Salud	04/03/2012	J.S. Y P.L.
32	Ali	Dtor. Cooperación Min. Salud	E.S.	Min. Salud	04/03/2012	J.S. Y P.L.
33	Hanna Lahoud	Jefe Oficina CICR Tinduf	E.S.	Base UNHCR Rabounni	05/03/2012	J.S. Y P.L.
34	Raquel del Diego Ballesteros	Delegada CRE Rabounni	E.S.	Base UNHCR Rabounni	05/03/2012	J.S. Y P.L.
35	Albert Stern	Representante MdM Rabounni	E.S.	Sede Min.Salud	05/03/2012	J.S. Y P.L.
36	Jira Boulahi Bad	Ministra F.P. Función Pública y empleo	E.S.	Min. F.P. Función Pública y empleo	05/03/2012	J.S. Y P.L.
37	Hayay Ahmed	Director de Formación	E.S.	Min. F.P. Función Pública y empleo	05/03/2012	J.S. Y P.L.
38		Directora de Cooperación	E.S.	Min. F.P. Función Pública y empleo	05/03/2012	J.S. Y P.L.
39	Salem Busaraia	Secretario General Ministerio Aguas y Medioambiente	E.S.	Base UNHCR Rabounni	06/03/2012	J.S. Y P.L.
40	Bárbara Magdaleno	Representante MPDL	E.S.	Base UNHCR Rabounni	06/03/2012	J.S. Y P.L.
41	Isabel De La Vega	Representante Solidaridad Internacional Andalucía	E.S.	Base UNHCR Rabounni	06/03/2012	J.S. Y P.L.

42	Audrey Hiard	Administradora Triangle Génération Humanitaire	E.S.	Base UNHCR Rabounni	06/03/2012	J.S. Y P.L.
43	Saleh Sobeh	Associated Field Officer protection + Officer in charge UNHCR Tinduf	E.S.	Base UNHCR Rabounni	06/03/2012	J.S. Y P.L.
44	Chafik Meziani	Health Coordinator UNCHR Tinduf	E.S.	Base UNHCR Rabounni	06/03/2012	J.S. Y P.L.
45	Ouis Muoffok	Program Officer UNHCR Tinduf	E.S.	Base UNHCR Rabounni	06/03/2012	J.S. Y P.L.
46	Sahid Huididi	Dir. Cooperación Ministerio Equipamiento	E.S.	Sede Ministerio Equipamiento	07/03/2012	J.S.
47	Rais Mohamed	Vice- Ministro Equipamiento	E.S.	Sede Ministerio Equipamiento	07/03/2012	J.S.
48	Hambdi Salek	Sec.Gral. Ministerio asuntos sociales y promoción mujer	E.S.	Sede Min. AASS y promoción mujer	07/03/2012	J.S.
49	Sidahmed Teyeb (Dr. Beri)	Secretario General del Primer Ministro	E.S.	Sede Primer Ministerio	07/03/2012	J.S.
50		Wali Dakhla	E.S.	Sede Waliya	07/03/2012	P.L.
51		Ingeniero huerto publico de Dakhla	E.S.	Huerto publico Dakhla	07/03/2012	P.L.
51		Enfermero responsable de dispensario Dakhla	E.S.	Dispensario Dakhla	07/03/2012	P.L.
52	Salek Baba	Wali Awserd	E.S.	Sede Wali Awserd	08/03/2012	J.S.
53	Nora Ydalga Palacio	Cooperante CERAI	E.S.	Wilaya El Aioun	08/03/2012	J.S.
54	Ibrahim Ibrahim	Encargado de logistica + jefe de oficina PMA Tinduf	E.S.	Base UNHCR Rabounni	08/03/2012	P.L.
55	Ibrahima Diouf	Officier des Affaires Politiques MINURSO	E.S.	Base UNHCR Rabounni	09/03/2012	J.S.
56	Rafiq Nasry	Proyecto CBM UNHCR	E.S.	Base UNHCR Rabounni	09/03/2012	P.L.
57	Hach Ahmed	Ministro de Cooperación	E.S.	Min. Cooperación	10/03/2012	J.S. Y P.L.
58	Hamid Fekroune	Asistente programa salud UNICEF	E.S.	Sede OTC Argel	12/03/2012	J.S. Y P.L.
59	Boudgelal Farouk	Asistente del Programa UNICEF	E.S.	Sede OTC Argel	12/03/2012	J.S. Y P.L.
60	Hugues Burrows	Correspondant ECHO	E.S.	Sede ECHO Argel	13/03/2012	J.S. Y P.L.
61	Gabriel Busquets Aparicio	Embajador de España en Argelia	E.S.	Embajada de España	14/03/2012	J.S.

6) Itinerario de la evaluación:

La misión de terreno se ejecutó en dos momentos:

- Briefing inicial con la OTC, entrevistas semi-estructuradas y recolección y análisis de bibliografía en Argel del 27 al 29 de febrero y posteriormente del 12 al 14 de marzo.
- Entrevistas semi-estructuradas y visita de terreno en Tinduf – Rabounni del 1 al 11 de marzo

Al regreso de los campamentos y de nuevo en Argel se completaron algunas entrevistas que por motivo de agenda no pudieron ser pautadas en el inicio de la misión y se llevo a cabo la restitución de los resultados preliminares de la evaluación en dos foros separados, primero con la antena de la OTC en Rabounni y posteriormente con el coordinador y el adjunto de la OTC en Argel el 13 de marzo

Durante la fase de terreno en los campamentos de refugiados se han celebrado entrevistas en la base del ACNUR Weatherheaven. De igual forma se han realizado los desplazamientos necesarios para visitar las sedes de los Ministerios con los que se han mantenido entrevistas que se encuentran todos en Rabounni que actúa como centro o “capital administrativa”.

El equipo ha podido visitar cuatro de las cinco Wilayas³² en las que están divididos los campamentos de refugiados. El equipo se separó para cubrir geográficamente todas las zonas y en dos días consecutivos se realizaron las visitas de observación directa y entrevistas en las Wilayas de Smara, El Aioun, Awserd y Dakhla. Fueron entrevistados dos Walis (Gobernadores) durante este proceso y se pudieron observar proyectos en funcionamiento así como visitas a los beneficiarios de los mismos, viviendas, escuelas, dispensarios de salud y viviendas particulares. En el mapa siguiente se muestra el itinerario de las Wilayas recorridas.



7) Incidencias destacables durante la misión:

No hay que destacar ningún problema grave que haya impedido el normal desarrollo de la misión. Sin embargo es necesario destacar tres circunstancias que considerar:

- A. El equipo evaluador no dispuso de visado especial ni permiso por parte de las autoridades argelinas para circular libremente en Tinduf. Todas las entrevistas y reuniones con los actores presentes en dicha ciudad tuvieron que realizarse en la base de UNHCR de Rabounni. No ha sido posible, por tanto, comparar la situación de Tinduf con Rabounni, que en el caso de la seguridad era interesante analizar para el diagnóstico de contexto.
- B. Las visitas a Dakhla tras el secuestro de los tres cooperantes está limitado por las autoridades saharauis con el argumento de dar seguridad, mediante escolta, a los cooperantes y organismos que viajan dos veces por semana, miércoles y domingo. Esto condiciona el tiempo de trabajo con ese campamento (el más alejado geográficamente) y ha hecho que actores como CICR no acepten las escolta armada y hayan suspendido sus visitas a esta wilaya. El equipo evaluador cumpliendo estos requisitos si pudo visitar la wilaya.
- C. No pudieron celebrarse entrevistas con tres actores por diversos motivos. OMS por no haber tenido una presencia permanente y por no tener un focal point claro responsable para los campamentos a pesar de los numerosos contactos hechos. Oxfam Bélgica (implementing partner de ECHO en la distribución de alimentos frescos) no se puso en contacto con el equipo evaluador a pesar de los múltiples contactos y CISP (que tiene un rol muy activo en el

³² Desde el XIII congreso del Frente POLISARIO celebrado en Tifariti el pasado mes de diciembre de 2011 el asentamiento conocido como 27 de febrero ha sido administrativamente considerado Wilaya. Por tanto son cinco las Wilayas en las que se dividen los campamentos aunque formalmente para los donantes e instituciones presentes aun se planifique en función de las 4 wilayas existentes hasta el momento.

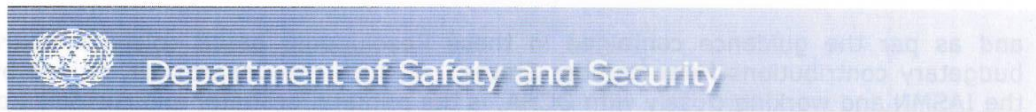
monitoreo post-distribuciones de la MLRS) no tiene presencia permanente desde el secuestro de su cooperante en Noviembre pasado.

8) Conclusiones y Valoración de la Misión:

La misión de terreno se ha podido desarrollar de una manera satisfactoria. Con el análisis documental realizado, los documentos aportados por la OTC tanto en Argel como la antena de Rabounni y las más de 50 personas entrevistadas, unida a la visita a cuatro Wilayas permitirá al equipo evaluador realizar el análisis previsto en los objetivos de la evaluación. Este contexto por sus características especiales es probable que presente un escenario mucho más estable y sin cambios que los otros tres contextos analizados. Los 36 años de refugiados y 21 años del cese el fuego otorgan por el contrario unas características diferentes que se valorarán, tanto para el análisis de contexto, como para el análisis de la respuesta humanitaria de una crisis crónica.

Se ha podido contrastar los principales hallazgos de la evaluación tanto con la antena de la OTC en Rabounni en primera instancia como con el Coordinador y adjunto de la OTC en Argel. De esa manera se han podido matizar elementos del funcionamiento interno de la agencia, y se han discutido algunas conclusiones y recomendaciones preliminares que han sido trianguladas y basadas en evidencia por el equipo evaluador. Todo este proceso de análisis y discusión será incorporado al documento de informe final.

ANEXO 3 - Lineamientos del programa "Saving Lives Together"



What is 'Saving Lives Together'?

"Saving Lives Together" is a framework for UN and NGO security collaboration: a set of recommendations such as sharing information and resources, based on best practises in security management.

"Saving Lives Together" or SLT was developed as result of broad consultations, including the IASC members: UN agencies and the major international NGO consortia, undertaken at the Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator's High-level Humanitarian Forum convened in Geneva on 31 March 2004.

"Saving Lives Together" or "SLT", has been endorsed by the United Nations Security Management Network, the High Level Committee on Management and the Chief Executive Board, has been incorporated into all the United Nations Security Management System's training programmes and the results are now apparent at dozens of locations in the field and are most evident in the response to humanitarian crises. Both Under-Secretary-Generals for UNDSS and UNOCHA continue to fully support SLT and have communicated to all Designated Officials their commitment to this important security collaboration.

While it is widely assumed that the UN had a long standing mandate to collaborate on security with NGOs, it was not until SLT, a product of IASC (which includes UN agencies and members of three NGO consortia), became UN policy, that a framework for such collaboration was officially sanctioned by the Member States comprising the General Assembly. It is also worth noting that the Resolution states that such collaboration is informal, non-binding and contingent upon extra-budgetary funding.

SLT is derived primarily from best practises, for example initiatives, such as the Afghan NGO Security Office (ANSO) which were SLT precursors, have now become part of the vocabulary. DSS has sought to establish a small unit within the Division of Regional Operations to facilitate the implementation of SLT, however, SLT is not the exclusive domain of DSS, but has always been about engaging the UN system, in particular the decision makers DOs and ASCs.

Although the Department of Safety and Security is not resourced to collaborate with NGOs, it does so in the interest of furthering the humanitarian mandate as encouraged, initially by the General Assembly (A/RES/60/123 and in every subsequent resolution on staff safety thereafter, most recently in A/RES/63/138),

and as per the guidance contained in these Resolutions: based solely on extra budgetary contributions from Member States. As such the Department, guided by the IASMN and working closely with OCHA, is the primary facilitator and custodian of SLT.

The Department works through the INGO Consortia, recognized by the General Assembly (GAR 41/682), as opposed to dealing with NGOs on an individual basis, in order to maintain impartiality. The Department of Legal Affairs has sanctioned unhindered security collaboration with the IASC Consortia, but has advised DSS to ensure that NGOs, not party to the IASC, that wish to collaborate, maintain standards of Duty of Care to staff, comparable to that of the UN, as a prerequisite. The Department maintains a day to day working relationship with some fifty of the IASC NGO's security focal points at the headquarters level, who are representative of the diverse mandates and geographic disposition of the NGO community.

In effect, SLT merges two stream of security management theory; the NGO community has traditionally relied on "acceptance strategies" – building strong relationships with local actors that emphasis the impartiality of humanitarian assistance. The UN has also relied on "acceptance", however due to it's mandate as the world's foremost political organisation, which often includes peace keeping and enforcement, sanctions and other legal instruments, there has been a greater reliance on physical security measures such deterrence and protection.

The security challenges humanitarian organisations now face are increasing, the rise of extremism, in particular, has drastically impacted on the effectiveness of traditional acceptance based strategies. Some extremist groups targeting humanitarians see only black and white, with little perception of the nuanced shades of neutrality. These challenges demand innovative new approaches building on the strengths of both schools of thought. SLT provides the forum for developing and refining such strategies from which both the UN and our INGO implementing partners can benefit.

The greatest obstacle to implementation of SLT has been a severe lack of funding to facilitate further development and implementation. The Department urgently requires Donor support to maintain a small Liaison Unit at headquarters to provide oversight and strategic guidance to the implementation of "Saving Lives Together" initiatives in the field in locations such as, Afghanistan, Gaza Strip, the Sudan, Somalia, Sri Lanka, Columbia and Haiti.

The Department notes with appreciation the enhanced security consciousness and willingness to cooperate on security matters among non-governmental organizations and intergovernmental organizations in the field, as well as the efforts of Member states donor organisations, that have fostered and contributed to this development through the provision of training aids and other resources.

Saving Lives Together

“A Framework for improving Security Arrangements among IGOs, NGOs and the UN in the Field”

1. Collaboration in the UN Security Management Team with Participation of NGOs/ and IGOs

- a) That IGOs and NGOs may participate in relevant meetings of the UN Security Management Team (SMT) on an ex-officio¹, representative basis.
- b) That UN/NGO/IGO Security Collaboration be taken as a regular agenda item at UN Security Management Team meetings. As permitted within the framework of the UN Security Management System, consideration should be given to inviting Senior Managers of the NGO and IGO Communities to attend relevant portions of Security Management Team meetings.
- c) That Protocols for sharing and dissemination of information discussed in Security Management Team meetings shall be agreed to in advance by all parties in attendance.
- d) That where appropriate, the DO should coordinate security decisions with non-UN humanitarian actors.
- e) That IGO/NGO partners to UN organizations in specific humanitarian operations select among themselves one or a limited number of field security focal points.

2. Convening broad-based forums for field security collaboration and information sharing

- a) That fora for practical security collaboration among all humanitarian actors at area, country and sub-office level be convened, at regular intervals, in order to address practical security issues of common concern.
- b) That the fora may include the following regular participants:
 - DO / FSO / Area Security Coordinator or other DO Designee;
 - Members of the SMT as appropriate;
 - NGO field security focal point(s);
 - Representatives of IGOs;
 - The chairperson may be chosen on a rotating basis.

¹ Ex officio here refers to the fact that representatives of non-UN organizations are not bound by, nor participate formally in, SMT decisions on UN security policy.

c) That the fora may include topics of discussion, such as:

- The exchange of security related information;
- Incident reports;
- Security and trend analysis;
- Joint operational planning, as appropriate;
- Protocols for the sharing and further dissemination of information and documents presented or discussed.

3. Including Staff Security Concerns in the Consolidated Appeals

That structured efforts to include well conceived and developed UN / NGO / IGO security projects within CAPs to cover the additional resources potentially required for enhanced collaboration on staff security by UN Agencies and NGOs / IGOs, such as telecommunications and security training.

4. Meeting Common Security-Related Needs and Sharing Resources

That whilst recognizing that individual NGOs' financial resources are often more modest than those of the UN or IGOs, their contributions are nonetheless needed and that consideration should be given to what resources could be made available to help address common security related needs.

That UN organizations and their IGO/NGO partners, committed to security collaboration in each specific humanitarian operation, participate, to the extent feasible and based on the extent of their involvement, in meeting the uncovered, security-related needs of the humanitarian community.

5. Sharing Resources

That UN organizations and their IGO/NGO partners cooperating in humanitarian field operations, develop a local inventory for the sharing of their specialized, security-related human and material resources.

6. Facilitating Inter-Agency Security and Emergency Telecommunications

That telecommunication among UN organizations and their IGO/NGO partners at field level be facilitated by:

- a) The DO advocating with the relevant authorities for the use of telecommunication equipment within the framework of existing international agreements;
- b) The relevant UN body negotiating with the authorities a common, inter-agency frequency to facilitate greater interoperability for security collaboration for UN organizations and IGO/NGO operating in the same area without denying the need for agencies to have their own internal and integral communications infrastructure.

c) Humanitarian actors committing to security collaboration using standard communication procedures and, to the extent possible, providing staff with compatible communication systems.

7. Collaborating and Consulting in Security Training

That all UN organizations and their IGO/NGO partners at HQ and at field level:

- a) Carry out joint security training in collaboration and/or consultation with other agencies to the extent possible.
- b) When feasible, pool necessary resources to conduct field security training;
- c) Seek to increase their capacity for security training at all levels;
- d) Give consideration to the development of training packages that focus specifically on improving security collaboration.

8. Sharing Information

That security-related information be shared among UN organizations and their IGO/NGO partners while respecting the humanitarian character of the participants as well as the confidentiality required when dealing with sensitive information.

9. Identifying Minimum Security Standards

That UN organizations and their IGO/NGO partners jointly identify and agree on how to apply minimum security standards, principles, and/or guidelines adapted to local circumstances. In so doing, humanitarian actors will take into consideration already existing standards, principles, and/or guidelines for example the UN MOSS (Minimum Operational Security Standards) that are binding for the members of the UN system and InterAction's Security Planning Guidelines.

10. Seeking Adherence to Common Humanitarian Ground-Rules

That the security collaboration of the UN organizations and their IGO/NGO partners in specific field operations, to the extent possible, rest on respect for common, locally developed ground-rules for humanitarian action.

ANEXO 4 - Presupuesto detallado llamamiento global 2011 del ACNUR – Argelia

ENTITÉS ET OBJECTIFS	PROGRAMME POUR LES RÉFUGIÉS PILIER 1	TOTAL
Environnement de protection favorable		
Cadre juridique national	70 198	70 198
Coopération avec les partenaires	71 688	71 688
Attitudes du public à l'égard des personnes prises en charge	45 198	45 198
Accès au territoire	40 198	40 198
Non-refoulement	60 688	60 688
Sous-total	287 969	287 969
Procédures de protection équitables		
Conditions d'accueil	48 989	48 989
Enregistrement et établissement de profils	73 606	73 606
Détermination de statut juste et efficace	533 925	533 925
Documents individuels	78 606	78 606
Documents d'état civil	46 989	46 989
Sous-total	782 115	782 115
Protection contre la violence et l'exploitation		
Violences fondées sur l'appartenance sexuelle	84 926	84 926
Liberté de mouvement	56 923	56 923
Détention non arbitraire	81 923	81 923
Accès aux solutions juridiques	843 466	843 466
Sous-total	1 067 238	1 067 238
Besoins élémentaires et services essentiels		
Nutrition	2 254 919	2 254 919
Eau	3 869 573	3 869 573
Abris et autres infrastructures	1 123 094	1 123 094
Articles ménagers et d'hygiène de base	2 016 848	2 016 848
Soins de santé primaire	1 556 961	1 556 961
VII et sida	132 267	132 267
Éducation	4 380 307	4 380 307
Services d'assainissement	546 151	546 151
Services destinés aux groupes ayant des besoins spécifiques	1 024 675	1 024 675
Sous-total	16 904 795	16 904 795
Autogestion et participation communautaires		
Autogestion de la communauté et représentation équitable	354 367	354 367
Autosuffisance et moyens d'existence	726 956	726 956
Sous-total	1 081 323	1 081 323
Solutions durables		
Réinstallation	136 548	136 548
Sous-total	136 548	136 548
Relations extérieures		
Relations avec les donateurs	75 240	75 240
Mobilisation des ressources	95 240	95 240
Partenariats	85 240	85 240
Sous-total	255 719	255 719
Logistique et appui aux opérations		
Chaîne d'approvisionnement et logistique	1 792 322	1 792 322
Gestion de programme, coordination et appui	3 201 293	3 201 293
Sous-total	4 993 615	4 993 615
Total	25 509 323	25 509 323
Budget 2010 révisé	18 106 749	18 106 749

ANEXO 5 - Proyectos priorizados por la OTC para su financiación en 2012

Propuesta Población Saharaui para financiación en 2012				
Concepto	Ejecuta	Dirección	Instrumento de financiación	Monto €
Canasta básica PMA	PMA	OAH	Subvención OOII	2.500.000,00
Gofio	PMA	OAH	Subvención OOII	750.000,00
Alimentos frescos (carne de camello Ramadán)	OTC	OAH	Compra directa OTC	250.000,00
Convenio Acción Humanitaria	CRE	ONGDs	Convenio	1.520.450,00
Stock de seguridad	CRE/MLRA	OAH	SE	1.100.000,00
Base de transporte (Funcionamiento + equipamiento)	ATTsF	ONGDs	Convocatoria ONGDs	550.000,00
Seguridad Alimentaria	TRAGSA	OAH	SE	1.000.000,00
Convenio Salud	MdM	ONGDs	Convenio	1.000.000,00
Centro de empleo de Smara	CIREM?	ONGDs	Convocatoria ONGDs	250.000,00
Seguridad - Saving Lives Together	UNDSS	OAH	Subvención OOII	250.000,00
Seguridad infraestructuras ONGDs	UNDSS o ACNUR	OAH	Subvención OOII	200.000,00
CBM	ACNUR	OAH	Subvención OOII	250.000,00
Programa JPO	PMA	MULTILATERAL	Programa JPO	120.000,00
Becas		Culturales	Convocatoria Becas	35.000,00
-				9.775.450,00

ANEXO 6 - Tablas resumen de valoración de los proyectos aprobados en 2011

Proyectos	Instrumento	Pertinencia	Eficacia / Eficiencia	Comentarios
PMA Canasta Básica PRRO	S.E.	-Alta dependencia -Bien adaptada necesidades.	-Pipeline Break recurrentes. No estándares Esfera	-JPO Asociado muy bien valorado. -¿Causas rotura pipeline?
PMA Gofio	SE	-Diversidad de dieta	N/A	N/A
MLRA – Stock Seguridad	SE	- Alta por rotura pipeline. Estabilidad	-Retraso en inicio -1ª distribución 2012	¿Causas rotura pipeline? - ¿Evaluación PRRO?
Carne Camello (OTC)	SEE	-Contribución a la diversificación dieta. -Aceptación cultural	-¿Alternativas valoradas? -Impacto inexistente si no parte de otras contribuciones	- Necesidad de implementing partner
ACNUR (CBM)	SE	-Coherente con la Estrategia A.H. OAH AECID (Rehabilitación post- bélica y construcción de paz)	-Parado durante 9 meses en 2010-2011 por problemas políticos. -Alto coste/beneficiario	-Alto contenido político.
UNMAS	S.E.	Sin información	Sin información	Pendiente análisis propuesta. No en CCSS
ATTSF Base de Transporte	PR	- Alta para el buen funcionamiento distribuciones alimentarias	- Alto y visión de gestión logística	

CRE (Refuerzo MLRS)	PR	- Alta por refuerzo capacidades locales		Propuesta reforzada por estudio sostenibilidad MLRS
CRE (NFI)	PR	-Pertinencia por necesidades manifestadas linealmente por autoridades saharais.		- Estudio trazabilidad propuesto por AECID. Verificar necesidades.

Proyectos	Instrumento	Pertinencia	Eficacia / Eficiencia	Comentarios
Salud (MdM)	CON	-Esencial para cobertura de necesidades básicas -Refuerzo capacidades locales y coordinación.	- Resultados alcanzados y productos evidentes, PISIS – Guía buenas prácticas.	-Necesidad de estrategia incentivos directamente relacionados Conv - Reflexión infraestructura
SA (Mundubat)	CON	-Apoyo alternativas a la ayuda alimentaria -Dudas sobre enfoque de intervención huertos públicos.	- Baja según evaluaciones en profundidad del proyecto	
Huertos familiares (CERAI)	PR	-Apoyo alternativas a la ayuda alimentaria -Adaptación a necesidades familiares	- Alto coste beneficiario	
FP Mundubat	CON	Formación no dirigida a salidas profesionales	-Impacto cuantitativo reducido y evaluaciones negativas	
FP Hegoa	PR	Formación no dirigida a salidas profesionales	-Dudas sobre eficacia, modelo e impacto.	
Empleo CIREM	PR	Orientación a salidas laborales	-Recien iniciado	

