

23. EVALUACIÓN CONJUNTA

EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN HUMANITARIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

INFORME COMPLETO



Edición: Enero 2018

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para
Iberoamérica y el Caribe
Dirección General de Políticas para el Desarrollo Sostenible

Fotografías © AECID

Evaluación realizada por: NODUS Consultores, S.L.

Equipo compuesto por: Armando Muriel Rico (director de la
evaluación), Elsa Martín Domínguez, Begoña Pernas Riaño y Javier
Santamarta del Pozo.

NIPO on-line: x

NIPO papel: x

Depósito legal: x

Las opiniones y posturas expresadas en este informe de evaluación
no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de
Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por
cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer,
comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre
que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

**Para cualquier comunicación relacionada con esta
publicación, diríjase a:**

División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del
Conocimiento
Dirección General de Políticas para el Desarrollo Sostenible
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es

ÍNDICE

Pag x **ACRÓNIMOS**

Pag x **1. INTRODUCCIÓN**

Pag x 1.1 ESTRUCTURA DEL INFORME

Pag x 1.2 CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN HUMANITARIA

Pag x 1.3 OBJETO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Pag x **2. CARACTERIZACIÓN DESCRIPTIVA DE LA AH ESPAÑOLA**

Pag x 2.1 LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA Y SU EVOLUCIÓN

Pag x 2.2 MODOS DE CANALIZACIÓN

Pag x 2.3 PRINCIPALES FINANCIADORES DE LA AH DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Pag x 2.4 PRINCIPALES ENTIDADES CANALIZADORAS DE LA AH DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Pag x 2.5 INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA AH DE LA COOPERACIÓN
ESPAÑOLA

Pag x 2.6 REGIÓN Y PAÍS

Pag x 2.7 EL CICLO HUMANITARIO

Pag x **3. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS: PRINCIPALES HALLAZGOS**

Pag x 3.1 ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS POR LA ESTRATEGIA DE
ACCIÓN HUMANITARIA

Pag x 3.2 GRAN PACTO POR LA EFICIENCIA

Pag x **4. CONCLUSIONES PRINCIPALES**

Pag x 4.1 LA ESTRATEGIA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA 2007

Pag x 4.2 EL GRAN PACTO POR LA EFICIENCIA

Pag x **5. LECCIONES APRENDIDAS**

Pag x **6. RECOMENDACIONES**

ACRÓNIMOS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AH	Acción Humanitaria
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CERF	Central Emergency Response Fund
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
COHAFA	<i>Council's Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid</i>
DEGC	División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento
DEVCO	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión
DGMAMOP	Dirección General para el Magreb, Mediterráneo y Oriente Próximo
DGNNUDDHH	Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos del MAEC
DGPCE	Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Mº del Interior
DIGENPOL	Dirección General de Política de Defensa
DNPGCCA	Dispositivo Nacional de Prevención y Gestión de Catástrofes y Crisis Alimentarias
DREF	Fondo de Emergencias de Respuesta ante Desastres de la FICR
ECHO	<i>European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations</i>
EERC	Capacidad Europea de Respuesta en Emergencia (<i>European Emergency Response Capacity</i>)
EE.LL.	Entidades Locales
FAS	Fuerzas Armadas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (<i>Food and Agriculture Organization</i>)
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FICR	La Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
GB	Gran Pacto por la Eficiencia (<i>Grand Bargain</i>)
GHD	Principios de la Buena Donación Humanitaria (<i>Good Humanitarian Donorship</i>)
IATI	Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda (<i>International Aid Transparency Initiative</i>)
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAP	Marco de Asociación País
MITC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
MSSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

OCHA	Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios
OAH	Oficina de Acción Humanitaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones no Gubernamentales de desarrollo o especializadas en AH
OO.II.	Organismos Internacionales
OO.MM.	Organismos Multilaterales
PD	Plan Director
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SECI/SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
START	Equipo Técnico Español de Ayuda y Respuesta en Emergencias
UME	Unidad Militar de Emergencias
UNDAC	<i>United Nations Disaster Assessment and Coordination</i>
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (<i>United Nations Development Group</i>)
UNHRD	Depósito de respuesta humanitaria de las Naciones Unidas (<i>United Nations Humanitarian Response Depot</i>)
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>)
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (<i>United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the near East</i>)
UPEC	Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad
VARD	Vinculación entre Ayuda de emergencia, Rehabilitación y Desarrollo
WASH	Agua, Saneamiento e Higiene (<i>Water, Sanitation and Hygiene</i>)

I. INTRODUCCIÓN

El presente Informe final de la Evaluación¹, en adelante “el Informe”, contiene los resultados de la evaluación de la *Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española*, en adelante “la Estrategia” y “la Evaluación”, publicada en el año 2007, que fue encomendada a NODUS Consultores S.L., por la FIIAPP en gestión conjunta con la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).

El Informe se ha elaborado tomando como base:

1. Los términos de referencia, o TdR, proporcionados por la FIIAPP;
2. La propuesta técnica presentada por NODUS, con fecha de 24 de abril de 2017; y
3. El Informe Preparatorio aprobado el 12 de julio de 2017.

I.1 ESTRUCTURA DEL INFORME

Este informe se ha estructurado sobre la base de los documentos mencionados y de lo acordado durante las reuniones mantenidas en la última fase de esta evaluación. Así pues, el presente Informe se divide en los siguientes capítulos:

- Este primero de *Introducción*, en el que se contextualiza la Estrategia y se describen el objeto, los objetivos y el alcance de la evaluación.
- En el segundo, *Caracterización descriptiva de la acción humanitaria española*, se trata de enmarcar las coordenadas de la evaluación por partida y periodo temporal.
- En el tercer capítulo se presenta el *Análisis e interpretación de los datos y los principales hallazgos*. Para ello se consideran los seis Objetivos Específicos y las Prioridades Transversales, establecidos en la Estrategia, así como la perspectiva de cumplimiento del Gran Pacto por la Eficiencia o *Grand Bargain* (GB) que, aunque se firma al final del alcance cronológico de esta evaluación, su análisis retrospectivo proporciona información valiosa para la elaboración de una nueva estrategia.
- A continuación, se exponen las principales *Conclusiones* obtenidas en los análisis efectuados.
- En el quinto se presentan las que se consideran *Lecciones aprendidas* de la realización del proceso evaluador.

¹ Salvo que se indique lo contrario, los entrecorillados son responsabilidad de NODUS y buscan resaltar una situación, un comentario recibido o un nombre.

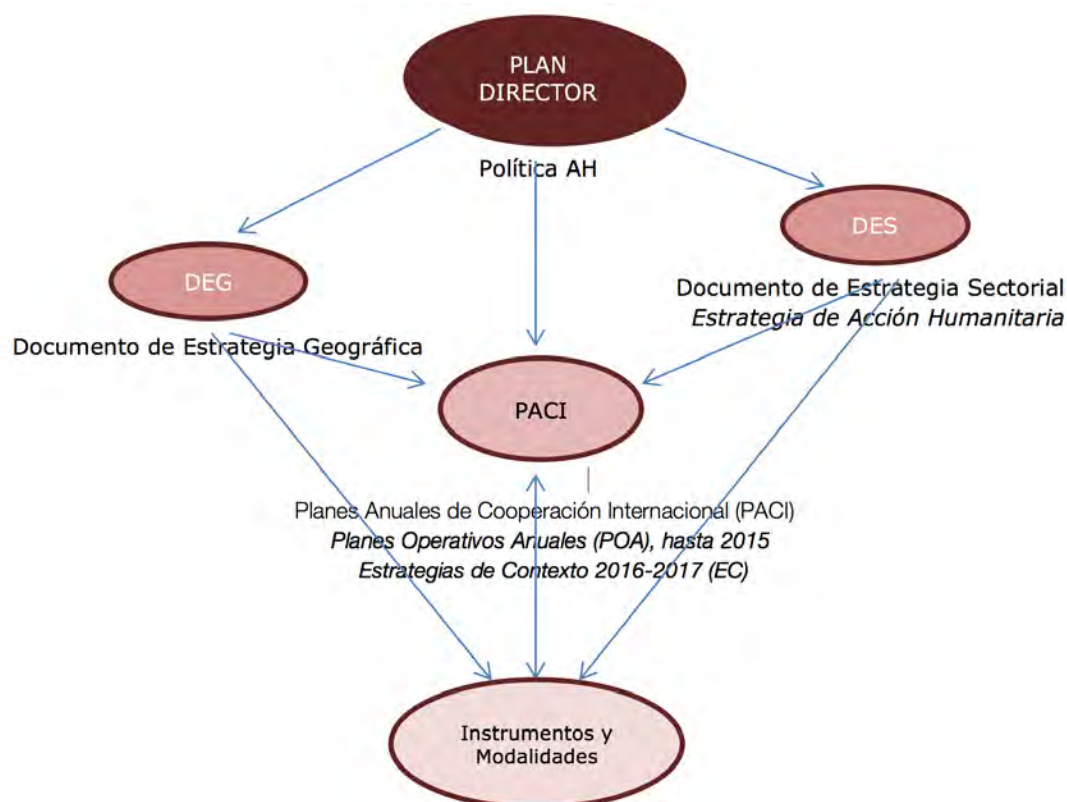
- Finalmente se incluyen las *Recomendaciones* que propone NODUS partiendo de las conclusiones y lecciones, como aporte para la nueva estrategia.

El Informe se complementa con un conjunto de anexos en los cuales se presenta información adicional de la que se ha dispuesto y aquellos temas que, siendo importantes no son imprescindibles en el cuerpo principal del Informe: la matriz y la metodología aplicadas en la evaluación; tablas cuantitativas; las personas entrevistadas y una relación no exhaustiva de la documentación consultada.

1.2 CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN HUMANITARIA

La Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española se elaboró en un momento (2007) en el que desde la extinta (2011) Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), se redactaron una serie de documentos de estrategia de la Cooperación Española. El esquema de planificación identificado en ese periodo es el que sigue la secuencia de Política - Estrategia - Planificación – Instrumentos, recogido en el Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española (2007) y que se representa a continuación para el ámbito de la Acción Humanitaria (AH).

Niveles de planificación de la Política de Cooperación Española, personalizados para la Acción Humanitaria



1.3 OBJETO, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

1.3.1 OBJETO

El objeto de este proceso evaluativo es la mencionada “Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española” publicada en 2007 y el cumplimiento de sus Objetivos, que se exponen a continuación junto con las Actuaciones Prioritarias.

Tabla 1. Objetivos y Actuaciones Prioritarias de la Estrategia

OBJETIVO ESPECÍFICO	ACTUACIONES PRIORITARIAS
<p>Objetivo 1: Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la Cooperación Española aumentando la cantidad y calidad de la misma.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fijación de un monto específico dedicado a AH. 2. Asignación de líneas específicas de financiación y de modalidades previsibles y flexibles. 3. Reforma y fortalecimiento de la AECID en estas áreas. Unidad responsable de AH encargada de todas las fases del ciclo desde prevención y preparación, hasta rehabilitación inmediata. 4. Elaboración de Protocolos de actuación. 5. Incorporación de criterios de calidad “Esfera”, “COMPAS”.
<p>Objetivo 2: Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados estimulando la participación de la sociedad civil.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Puesta en marcha de mecanismos estables de coordinación con todos los actores. 2. Seguimiento de las Directrices de Oslo en la participación de contingentes militares en tareas humanitarias.
<p>Objetivo 3: Aumentar el compromiso de la Cooperación Española con las iniciativas internacionales en la materia.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyo al Fondo Central de Respuestas ante Emergencias, CERF, y a iniciativas de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios, OCHA, en materia multilateral y al fortalecimiento del sistema.
<p>Objetivo 4: Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas a corto plazo con las de medio y largo plazo.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomento acciones de reducción de riesgos. 2. Fortalecimiento sistemas locales de prevención y respuesta.
<p>Objetivo 5: Insertar la AH en el conjunto de la Cooperación Española de un modo adecuado que mantenga su especificidad pero impulsando las sinergias con el resto de instrumentos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulso del trabajo de las OTC en la materia. 2. Incorporación de la AH a los instrumentos de planificación geográfica.
<p>Objetivo 6: Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente los desastres de todo tipo.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción y divulgación de los contenidos de la Buena Donación Humanitaria.

Los recursos de la acción humanitaria española se canalizan a través de diversos Instrumentos y Procedimientos, y a continuación se expone el denominado Marco Instrumental que los recoge.

Tabla 2. Marco Instrumental de la Estrategia

MARCO INSTRUMENTAL ²		
BILATERALES		MULTILATERALES
BILATERALES	MULTIBILATERALES	
<ul style="list-style-type: none"> • Actuaciones directas de la AECID a través de varias vías (envío de material y/o equipos humanitarios a la zona afectada, envío de fondos a la OTC correspondiente...). 	<ul style="list-style-type: none"> • Constituida por fondos asignados por España a los organismos multilaterales, canalizándolos a un proyecto o programa específico en el que sea visible la contribución española (contribución finalista o earmarking) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuciones obligatorias (cuotas) a organismos internacionales.
<ul style="list-style-type: none"> • Subvenciones a proyectos de ONG españolas. 		<ul style="list-style-type: none"> • Contribuciones voluntarias a organismos internacionales mediante diversas vías: <ul style="list-style-type: none"> • Aportaciones al CICR, la OIM u otros fuera del sistema de Naciones Unidas. • Aportaciones a organismos de la ONU. • Aportaciones a los llamamientos consolidados (UNCAP). • Contribuciones al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF). • Aportaciones al CICR, la OIM u otros fuera del sistema de Naciones Unidas.
<ul style="list-style-type: none"> • Subvenciones a ONG españolas mediante convenios. 		
<ul style="list-style-type: none"> • Actuaciones reforzadas con otros ministerios, actores de la cooperación descentralizada u otras instituciones. 		
<ul style="list-style-type: none"> • Subvenciones a instituciones y organismos oficiales y ONG de los países destinatarios de la ayuda, a través de Subvenciones de Estado. 		

² Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación para el Desarrollo. Resumen ejecutivo. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. MAEC. 2007

1.3.2 OBJETIVOS

Con esta evaluación se persiguen los siguientes objetivos:

1. Proporcionar una valoración independiente sobre el cumplimiento de los Objetivos Específicos y la utilización del marco instrumental establecido en la Estrategia.
2. Identificar lecciones aprendidas y establecer recomendaciones estratégicas y operativas que proporcionen información útil, de calidad y basada en evidencias, para la elaboración de una nueva Estrategia de Acción Humanitaria.

Su utilidad se centra en el aporte a la próxima Estrategia de Acción Humanitaria, dado que al comienzo de la evaluación el V Plan Director ya estaba en fase muy avanzada de elaboración.

Considerando lo expuesto, para valorar el nivel de cumplimiento de los seis Objetivos Específicos establecidos en la Estrategia se han analizado las actuaciones prioritarias en las que estos se concretan. En este sentido es de señalar que en algunos casos se ha considerado conveniente introducir algunas reordenaciones de estas actuaciones tratando de dar la mayor coherencia posible a la presentación de la evaluación.

En relación con el análisis del cumplimiento del *Grand Bargain*, como ya se ha señalado, si bien fue suscrito por España en 2016, en esta evaluación se analiza si la acción humanitaria de la Cooperación Española realizada en el periodo 2007-2016 cumple con los compromisos asumidos por España al firmar dicho acuerdo. Se trata, por lo tanto, de un ejercicio retrospectivo dirigido hacia el establecimiento de una nueva estrategia.

1.3.3 ALCANCE

Considerando el objeto de la evaluación, a continuación se incluyen unas precisiones con relación a su actor principal y al horizonte temporal.

a. **La Oficina de Acción Humanitaria**

En el mismo año 2007, en coincidencia con el lanzamiento de la Estrategia y siguiendo el mandato del Plan Director 2005-2008, se norma la creación de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) a través del Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), convirtiendo en Dirección General lo que era el Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia en la antigua AECL.

Literalmente el mencionado Real Decreto indica en dos de sus artículos lo siguiente:

Artículo 18. La Oficina de Acción Humanitaria.

Se crea la Oficina de Acción Humanitaria para el desarrollo de la acción humanitaria de la cooperación española, dependiente de la Presidencia en su dirección estratégica y, por delegación de dicha Presidencia, del Director en cuanto a su funcionamiento ordinario.

Sus funciones son la gestión y ejecución de la acción humanitaria oficial, conforme al Plan Director, y la coordinación de las capacidades de la Administración del Estado con las de las administraciones autonómicas y locales, en coherencia con la estrategia adoptada en este campo por las Naciones Unidas y la Unión Europea.

Artículo 17. Estructura Básica

..... El Jefe de la Oficina de Acción Humanitaria estará al frente de este Departamento que coordinará a su vez el departamento de emergencia y posconflicto y una unidad de prevención y evaluación.

Según se deduce de la legislación mencionada, la OAH además de gestor y ejecutor de la acción humanitaria oficial, aunque no el único, tiene una labor de coordinación de las demás instancias de la Administración General del Estado (AGE) que actúan en este ámbito.

De acuerdo con lo anterior, la OAH es el eje sobre el que se efectúa este proceso de evaluación de la Estrategia, por lo que sobre ella han pivotado la mayor parte de los trabajos del equipo evaluador.

No obstante, hay que remarcar que el proceso seguido, en ningún caso se puede interpretar como una evaluación de la OAH.

Esto es así especialmente por dos razones. Por un lado, la acción humanitaria española no es ejecutada únicamente por la OAH, hay otros actores que tienen roles relevantes en esta ejecución, como se pone de manifiesto en la caracterización de la AH española y en el análisis efectuado. Por otro lado, estos roles además de materializarse en términos de recursos financieros, también tienen su importancia en los ámbitos de decisión, coordinación y supervisión.

En resumen, que el contenido y resultados de la evaluación deben ser observados desde un punto de vista general de la Cooperación Española.

b. Horizonte temporal

El horizonte temporal de la evaluación se corresponde al decenio 2007-2016, es decir, el periodo transcurrido entre la publicación de la Estrategia y el final del año 2016.

La selección de este marco temporal responde a la necesidad de incluir en el análisis un periodo suficientemente amplio que, partiendo de la entrada en escena de la Estrategia como marco de referencia, permita dar cuenta de los resultados hasta la finalización del IV Plan Director.

Se trata de un horizonte muy extenso, que abarca un período en el que se han producido unos hechos internos (a España y a la Cooperación Española) y externos; y propios del ámbito de la acción humanitaria, como las crisis humanitarias, y ajenos a la misma, como la reducción presupuestaria que ha experimentado la Cooperación Española desde 2011. Estos hechos han condicionado de forma muy relevante la aplicación de la Estrategia, la actuación en el ámbito de la acción humanitaria y, por lo tanto, la vigencia y el cumplimiento de los objetivos planteados.

c. **Limitaciones / Información disponible**

El análisis de la evaluación, en la parte estrictamente cuantitativa, se ha realizado en base a la información publicada en la base de datos del MAEC sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), conocida como Info@OD. Asimismo el volumen de recursos considerado es el correspondiente al registrado como AOD bruta desembolsada, tal y como fue acordado.

Esta base de datos está diseñada para facilitar la transparencia y la rendición de cuentas sobre el dinero público en relación a la AOD, así como reportar información al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) sobre la AOD española, por lo que su estructura no siempre ha permitido obtener todo el detalle necesario para responder a los objetivos de la evaluación.

Asimismo hay que destacar que los datos que se incluyen no obedecen siempre a los mismos criterios y, al ser distintas personas las que introducen las informaciones, puede haber diferentes interpretaciones de tengan como consecuencia que estos datos sufran variaciones en cuanto a su clasificación y consideración dentro de Info@OD, a lo largo del período analizado.

En cuanto a la información cualitativa el equipo de la Evaluación quiere agradecer la disponibilidad de todas las personas que han participado, el sector humanitario es un sector que se ha mostrado muy abierto y dispuesto a colaborar con los fines de esta evaluación, especialmente el personal de distintos departamentos del MAEC y de la AECID, la OAH en sede y en el terreno, las ONG y su Coordinadora, los OO.MM. humanitarios, la cooperación de las CC.AA., pero que no siempre han sido todas las personas deseadas por el equipo evaluador.

2. CARACTERIZACIÓN DESCRIPTIVA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA

En este capítulo se describen las principales características de la acción humanitaria de la Cooperación Española entre los años 2007 y 2015³, es decir, de la AOD de España clasificada con el código 700 según el sistema establecido por el CAD de la OCDE.

2.1 LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA Y SU EVOLUCIÓN

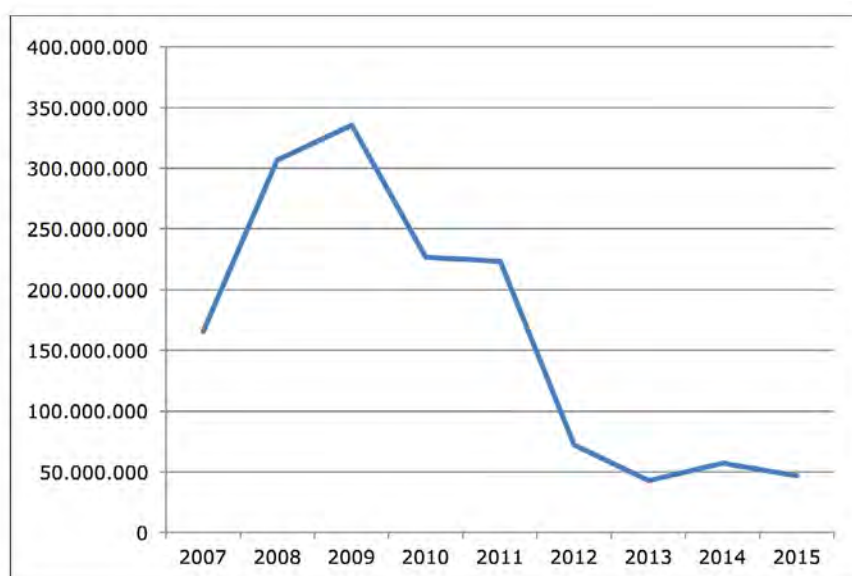
Entre los años 2007 y 2015 España ha destinado a intervenciones de acción humanitaria 1.475,9 millones de euros. No obstante, como se ve en el siguiente gráfico, en el periodo considerado el destino de estos recursos ha experimentado una gran fluctuación.

Comienza con una AOD bruta desembolsada para acción humanitaria de 165,7 millones de euros en 2007 que asciende hasta alcanzar el máximo del periodo en 2009 con una financiación de 335,4 millones de euros. En 2010 empieza su descenso llegando hasta los 43 millones de euros de 2013, que suponen la cifra más baja del periodo, y acaba en 2015 (último año del que se dispone de información en la fecha de la Evaluación) con 46,6 millones de euros, cantidad muy por debajo de la financiación dedicada a la acción humanitaria el primer año objeto de estudio.

Esta evolución de la AOD española destinada a la acción humanitaria se caracteriza por tres etapas: la primera de 2007 a 2009 marcada por un fuerte crecimiento; la segunda de 2010 a 2012 con una reducción considerable; y de 2012 hasta 2015 donde la financiación se estabiliza en el nivel más bajo alcanzado, como se aprecia en el gráfico siguiente:

³ En el comienzo y la realización del análisis de la Evaluación no han estado disponibles los datos de la AOD de España para el año 2016.

Gráfico 1. Evolución de la AOD española destinada a la AH en el período



Si se compara la evolución de la financiación de la acción humanitaria con la de la AOD en su conjunto, se puede observar que, si bien se producen recortes financieros en todas las partidas de la AOD, la acción humanitaria sufrió un mayor ajuste tanto absoluto como relativo.

Tabla 3. Evolución de la AOD total española y de la AH en el período

AÑO	AOD TOTAL	AH: CAD 700
2007	3.912.629.641	165.696.769
2008	4.943.331.212	306.685.597
2009	5.015.665.660	335.386.475
2010	4.773.047.075	226.663.978
2011	3.206.096.307	223.078.702
2012	1.651.909.144	71.977.796
2013	1.941.350.831	43.017.608
2014	1.596.485.290	56.835.409
2015	1.623.273.336	46.579.840
Total	28.663.788.494	1.475.907.175

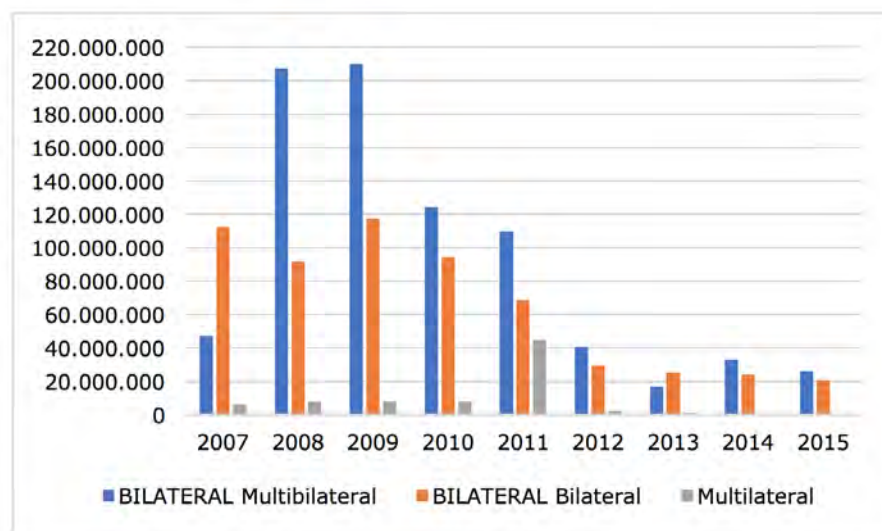
2.2 MODOS DE CANALIZACIÓN

Considerando que la Estrategia 2007 y el GB, plantean objetivos o tendencias deseables sobre las modalidades de canalización, es útil incluir una breve definición al respecto:

- a. Multilateral: Financiación destinada a OO.MM., en forma de contribuciones generales a su presupuesto, sean obligatorias o voluntarias.
- b. Bilateral: Aquí se establece una división en función de la forma:
 - b.1. Bilateral: Financiación destinada de manera directa por el país donante a un país socio, ya sea a través de sus instituciones o apoyándose en otra serie de actores (ONG, cooperación delegada a otros países, partenariados o alianzas, empresas, etc.)
 - b.2. Multilateral: Financiación canalizada a fondos o programas de OO.MM., de los cuales se conoce su asignación sectorial y/o geográfica. Quedan por tanto excluidas las contribuciones generales incluidas en la letra a.

En la tabla siguiente se muestra la financiación de la acción humanitaria según las tres Modalidades/Submodalidades mencionadas: Multilateral, Bilateral y Multilateral, para cada uno de los años.

Gráfico 2. Financiación de la AH según modalidad de canalización en el período



Lo más destacable es que, según estos datos, la financiación se reparte entre bilateral y multilateral, que, con oscilaciones, dominan en proporción en todo el periodo; mientras que la canalización multilateral en sentido estricto es reducida, salvo en 2011, y desaparece en 2014 según la información disponible en Info@OD.

Esto puede interpretarse como un predominio de la financiación asignada o marcada, ya sea de forma unilateral o acordada con el Organismo Multilateral correspondiente.

2.3 PRINCIPALES FINANCIADORES DE LA ACCIÓN HUMANITARIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Más del 84,79% de la financiación de la acción humanitaria proviene de la AGE. Las Comunidades Autónomas (CC.AA.) han proporcionado el 12,42% y las Entidades Locales (EE.LL.) casi el 3% de la financiación en el periodo de análisis.

El resultado expuesto es ilustrativo de su importancia, aunque presenten oscilaciones relevantes en el período mencionado tal y como se puede apreciar en la tabla.

Tabla 4. Financiación de la AH por Financiador en el período

AÑO	AGE	CC.AA.	EE.LL.	UNIVERSIDADES	TOTAL
	VOL.	VOL.	VOL.	VOL.	VOL.
2007	113.825.058	43.532.097	8.272.034	67.579	165.696.769
2008	261.154.007	36.892.205	8.568.724	70.660	306.685.597
2009	306.152.701	23.591.107	5.569.930	72.738	335.386.475
2010	194.210.141	24.720.585	7.542.020	191.231	226.663.978
2011	205.932.801	12.449.081	4.646.390	50.431	223.078.702
2012	57.703.476	12.925.876	1.316.674	31.769	71.977.796
2013	30.981.610	10.220.901	1.773.786	26.310	43.002.608
2014	45.660.184	9.069.315	2.067.438	38.471	56.835.409
2015	35.861.580	9.936.618	773.471	8.172	46.579.841
Total	1.251.481.559	183.337.786	40.530.468	557.362	1.475.907.175
%	84,79%	12,42%	2,75%	0,04%	100,00%

En el siguiente cuadro se muestran las diez principales entidades financiadores de la acción humanitaria en el total del periodo. En primer lugar se encuentra el MAEC, que ha aportado 1.189,1 millones de euros, esto es el 80,57% de la AOD destinada a la acción humanitaria. En segundo lugar se encuentra la Comunidad de Andalucía con 62,3 millones de euros, que si bien es una cantidad importante, solo supone el 4,22% del total y, en tercer lugar, el Ministerio de Defensa, con una aportación de 42,7 millones de euros, equivalente al 2,90%.

Tabla 5. Principales entidades financiadoras de la AH en el total del período

ENTIDADES FINANCIADORAS	VOL.	%	#
TOTAL	1.475.907.175	100	
MAEC	1.189.157.792	80,57	1
Comunidad de Andalucía	62.351.042	4,22	2
Mº de Defensa	42.750.288	2,90	3
Comunidad del País Vasco	26.336.068	1,78	4
Comunidad de Castilla-La Mancha	20.314.765	1,38	5
MITC	19.573.479	1,33	6
Comunidad de Cataluña	16.725.026	1,13	7
Comunidad Valenciana	11.896.595	0,81	8
Comunidad de Asturias	9.151.436	0,62	9
Ayuntamiento de Madrid	8.414.629	0,57	10

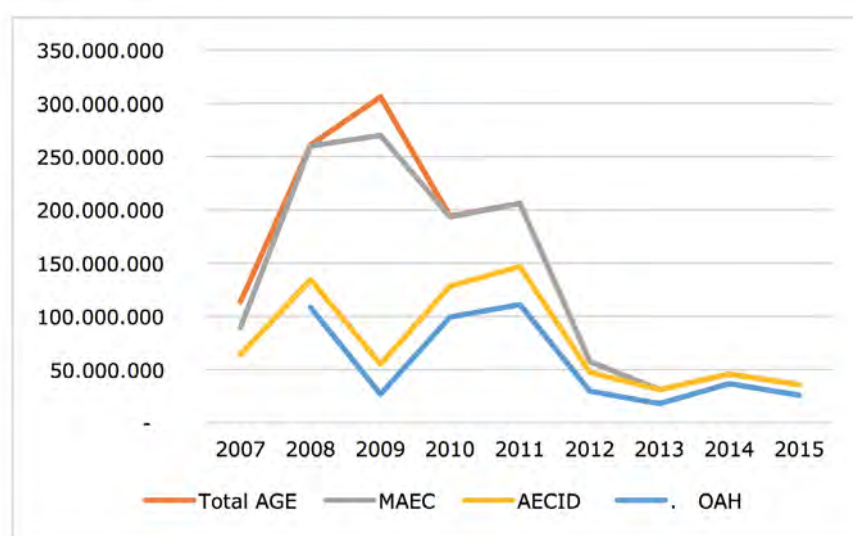
Dentro de la AGE el MAEC es el ministerio que más recursos destina a acción humanitaria como se aprecia en el cuadro anterior de principales financiadores, con el desglose que se indica en la tabla siguiente de la distribución de los recursos dentro del MAEC.

Tabla 6. Financiación del MAEC en el período

AÑO	AECID		SECI / SECIPI		TOTAL MAEC
	VOL.	%	VOL.	%	VOL.
2007	64.282.306	71,60	25.500.000	28,40	89.782.306
2008	134.386.570	51,65	125.800.000	48,35	260.186.570
2009	55.122.849	20,41	214.996.077	79,59	270.118.926
2010	128.695.348	66,63	64.452.217	33,37	193.147.564
2011	146.650.276	71,22	59.256.186	28,78	205.906.463
2012	47.104.997	81,65	10.584.200	18,35	57.689.197
2013	30.981.610	100,0	-		30.981.610
2014	45.587.308	100,0	-		45.587.308
2015	35.757.848	100,0	-		35.757.848
Total	688.569.112	57,90	500.588.680	42,10	1.189.157.792

En lo que respecta al MAEC, la AECID es, a partir de 2010, quien gestiona la mayor parte de esta ayuda y, dentro de ella, la OAH es el actor principal, también con oscilaciones en el periodo analizado, tal y como se refleja en el siguiente gráfico.

Gráfico 3. Evolución de la financiación de la AH del MAEC, AECID y OAH en el período



2.4 PRINCIPALES FINANCIADORES DE LA ACCIÓN HUMANITARIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

En la tabla expuesta a continuación, se puede observar como más de la mitad de la financiación ha sido canalizada a través de OO.MM, un 55,72%. En segundo lugar están las ONG con un 27,86% y, ya en tercer lugar, otras entidades del sector público que representan el 15,05% de los recursos.

Tabla 7. Financiación de la AH por entidad canalizadora en el período

AÑO	00.MM.		ONG		SECTOR PÚBLICO		UNIVERSIDADES, INSTI. INVEST		PPP		OTRAS ENTIDADES*		TOTAL	
	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%
2007	50.431.650	30,4	51.403.392	31,0	50.775.749	30,6	13.017.978	7,9	68.000	0,1	-	-	165.696.769	
2008	206.354.692	67,3	56.933.985	18,6	41.115.666	13,4	2.281.254	0,7	-	-	-	-	306.685.597	
2009	201.386.157	60,1	64.409.877	19,2	68.350.367	20,4	1.101.615	0,3	138.459	0,1	-	-	335.386.475	
2010	132.361.685	58,4	61.891.158	27,3	30.029.005	13,2	2.150.379	0,9	231.750	0,1	-	-	226.663.978	
2011	140.485.688	63,0	59.244.156	26,6	22.780.352	10,2	564.606	0,2	3.900	0,0	-	-	223.078.702	
2012	34.778.126	48,3	31.317.684	43,5	5.665.266	7,9	18.470	0,1	198.250	0,3	-	-	71.977.796	
2013	15.253.654	35,5	26.319.137	61,2	1.202.506	2,8	26.310	0,1	51.000	0,1	150.000	0,3	43.002.608	
2014	21.145.889	37,2	34.244.177	60,2	1.300.213	2,3	38.471	0,1	-	-	106.658	0,2	56.835.409	
2015	20.133.528	43,2	25.433.854	54,6	954.287	2,1	8.172	0,0	50.000	0,1	-	-	46.579.841	
Total	822.331.071	55,7	411.197.420	27,9	222.173.411	15,1	19.207.256	1,3	741.359	0,1	256.658	0,0	1.475.907.175	

* Otras entidades: entidades con ánimo de lucro del país socio y otras entidades sin especificar

Lo más destacado es la paulatina reducción de la presencia del sector público como canalizador directo, y la intervención de dos grandes actores canalizadores: los OO.MM. y las ONG, siendo los primeros los principales hasta 2012, año en el que se produce un cambio de tendencia en favor de las ONG.

La siguiente tabla presenta el detalle de OO.MM. con su importancia relativa en cada uno de los años del periodo.

Tabla 8. Financiación global de la AH por tipo de OO.MM. en el período

AÑO	NN.UU.		GRUPO BANCO MUNDIAL		UE		OTROS		TOTAL
	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.
2007	46.031.650	91,28	4.400.000	8,72	-		-		50.431.650
2008	167.854.692	81,34	35.500.000	17,20	3.000.000	1,45	-		206.354.692
2009	188.386.157	93,54	500.000	0,25	12.500.000	6,21	-		201.386.157
2010	122.308.190	92,40	9.852.217	7,44	-		201.279	0,15	132.361.685
2011	132.229.502	94,12	8.256.186	5,88	-		-		140.485.688
2012	32.278.126	92,81	2.500.000	7,19	-		-		34.778.126
2013	15.235.654	99,88	-		-		18.000	0,12	15.253.654
2014	20.020.889	94,68	1.125.000	5,32	-		-		21.145.889
2015	20.133.528	100,0	-		-		-		20.133.528
Total	744.478.389	90,53	62.133.403	7,56	15.500.000	1,88	219.279	0,03	822.331.071

Destaca la preponderancia de NN.UU. con prácticamente el 91% del total canalizado a través de OO.MM. en todo el periodo.

Dentro del sistema de NN.UU. la financiación se ha encauzado a través de sus agencias y programas, destacando el PMA con el 39,3% en el total del periodo. En segundo lugar se ubicarían OCHA y CERF⁴ con un 12,6% y, finalmente, el PNUD con el 11% de los recursos.

⁴ CERF es un fondo gestionado por OCHA, y los fondos de la Cooperación Española dirigidos al CERF se canalizan a través de OCHA.

Tabla 9. Principales programas y agencias de NN.UU. financiados en el total del período

NN.UU.	VOL.	%	#
PMA	292.880.000	39,34	1
OCHA - CERF	94.189.194	12,65	2
PNUD	82.351.801	11,06	3
ACNUR	76.306.795	10,25	4
UNRWA OOPS	67.621.830	9,08	5
UNICEF	64.923.279	8,72	6
UNDG	20.000.000	2,69	7
FAO	19.995.909	2,69	8
OMS	8.162.828	1,10	9
ACNUDH	1.650.000	0,22	10

El siguiente tipo de entidades canalizadoras serían las ONG, con un 27,9% según se indicó en la tabla 7, incluyendo en este grupo tanto las ONG nacionales como las internacionales.

La siguiente tabla completa la información, presentando en este caso las denominadas por el CAD como ONG Internacionales, que incluye tanto ONG en sentido estricto y las que se pueden considerar organismos internacionales, como son el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR). Por esta razón, y teniendo en cuenta la distinta consideración y la importancia que tienen para la acción humanitaria española, en esta tabla se diferencia la información relativa al CICR y la FICR.

Tabla 10. ONG internacionales financiadas en el total del período

ONG INTERNACIONALES	VOL.	%
Organismos Internacionales CICR + FICR	90.527.611	89,98
CICR	78.997.611	78,52
FICR	11.530.000	11,46
ONG Internacionales	10.079.568	10,02
Médicos Sin Fronteras	3.524.599	3,50
Otras ONG Internacionales	6.554.969	6,52
Total	100.607.179	100,00

Destaca especialmente el volumen de recursos concedido al CICR y a la FICR. Si a este importe se le añade el correspondiente a la Cruz Roja Española, considerada ONG nacional e incluida en la tabla siguiente, el total representaría algo más de 144 millones de euros en el período.

En cuanto a las denominadas ONG nacionales, más de 150 han recibido recursos para actuar en acción humanitaria. Las diez más relevantes en este sentido se detallan en la siguiente tabla:

Tabla II. ONG nacionales financiadas en el total del período

NN.UU.	VOL.	%	#
Cruz Roja Española	54.072.169	18,62	1
Acción contra el Hambre (ACH)	16.136.983	5,56	2
Intermón-Oxfam	15.223.805	5,24	3
Ayuda en Acción	13.144.603	4,53	4
Save the Children	11.440.133	3,94	5
ACNUR - Comité español	8.219.600	2,83	6
Asamblea de Cooperación Por la Paz (ACPP)	7.494.098	2,58	7
Médicos Sin Fronteras (MSF)	7.461.312	2,57	8
Cáritas	6.337.536	2,18	9
Fundación Solidaridad Internacional (SI)	5.234.687	1,80	10

Estas entidades se encuentran todos los años entre las 12 primeras ONG españolas financiadas, junto a Médicos del Mundo y la Fundación UNICEF – Comité español.

2.5 INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA

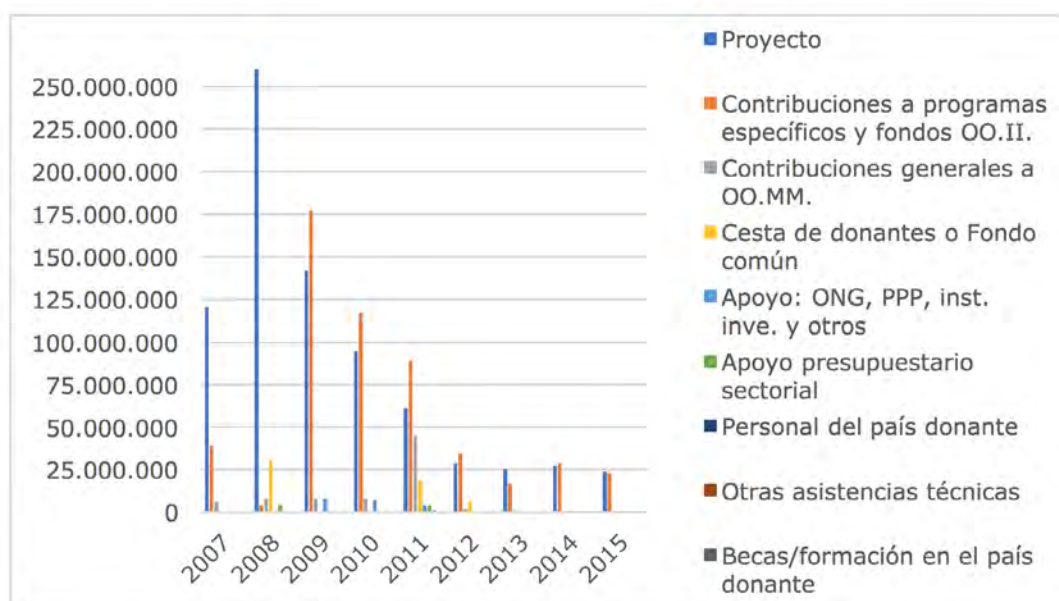
La siguiente tabla presenta la distribución por instrumentos de los recursos destinados por la Cooperación Española a la acción humanitaria durante el período, ordenada por importe.

Tabla 12. Financiación de AH por instrumentos en el total del período

INSTRUMENTO	VOL.	%
Proyecto	784.001.903	53,12
Contribuciones a programas específicos y fondos gestionados por OO.II. (Multilaterales, ONG internacionales)	528.779.895	35,83
Contribuciones generales a OO.MM.	78.284.200	5,30
Cesta de donantes o Fondo común	54.556.186	3,70
Apoyo general a ONG, otras entidades privadas, PPP e institutos de investigación	20.397.530	1,38
Apoyo presupuestario sectorial	8.000.000	0,54
Personal del país donante	1.653.111	0,11
Otras asistencias técnicas	146.057	0,01
Becas/formación en el país donante	88.293	0,01
TOTAL	784.001.903	784.001.903

El siguiente gráfico detalla también esta información de los instrumentos que han sido utilizados en cada uno de los años del periodo.

Gráfico 4. Financiación de la AH por instrumentos en el período



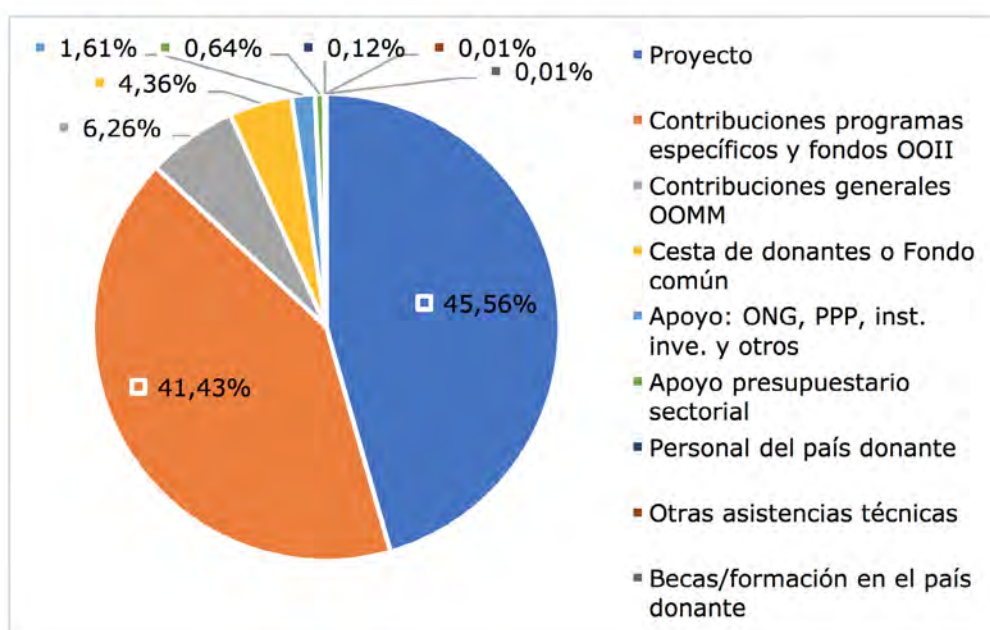
De esta información se puede destacar lo siguiente:

- Los *Proyectos* son el Instrumento más utilizado en acción humanitaria, representando, en promedio, más de la mitad de los recursos en todo el período. Su evolución ha ido en consonancia con la disponibilidad general de recursos.
- Las *Contribuciones a programas específicos y fondos gestionados por OO.II.*⁵ son también relevantes en cuanto al volumen de recursos, alrededor del 36%, ganando peso en general aunque de manera discontinua a lo largo del periodo.

2.5.1 UTILIZACIÓN POR TIPO DE FINANCIADOR

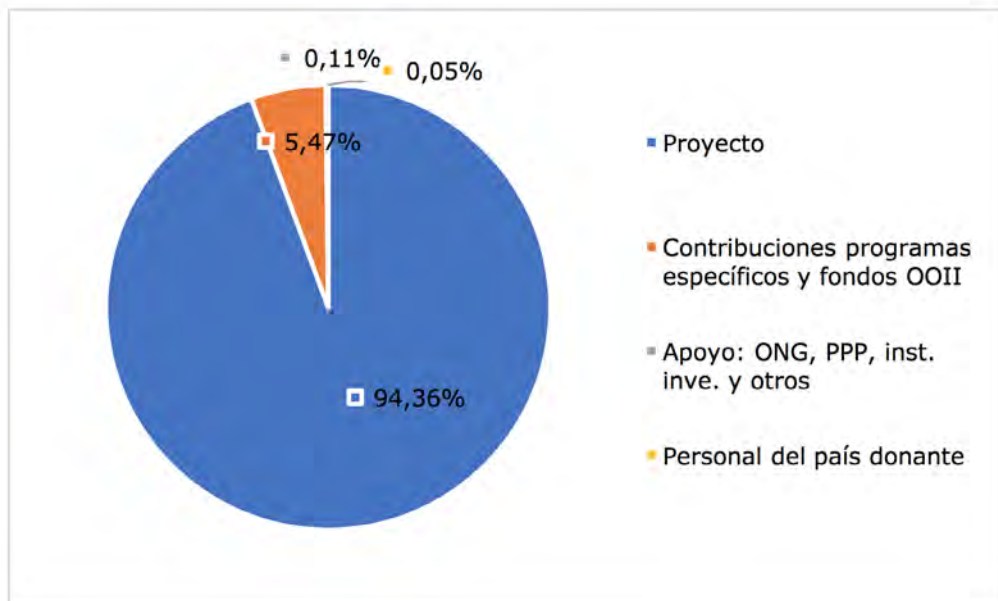
El siguiente gráfico muestra la utilización que los principales financiadores de la acción humanitaria: la AGE y las CC.AA. han efectuado de los Instrumentos.

Gráfico 5. Utilización de Instrumentos por la AGE (% total del período)



⁵ Dentro de estas contribuciones están tanto los recursos destinados a OO.MM. como NN.UU., el Banco Mundial y la U.E., como los otorgados a las denominadas por el CAD ONG Internacionales.

Gráfico 6. Utilización de Instrumentos por las CC.AA. (% total del período)



Todos los actores financiadores españoles han recurrido a los Proyectos como Instrumento de aplicación de recursos, siendo prácticamente el único que han utilizado las CC.AA., las EE.LL. y las Universidades.

2.5.2 UTILIZACIÓN POR MODALIDAD DE CANALIZACIÓN

La tabla siguiente recoge la utilización que se ha efectuado de los Instrumentos según la modalidad de canalización.

Tabla 13. Utilización de los instrumentos por modalidad de canalización en el total del período

INSTRUMENTO / MODALIDAD DE CANALIZACIÓN	TOTAL GENERAL	
	VOL.	%
Multilateral	814.852.270	55,21
Contribuciones a programas específicos y fondos gestionados por OO.II. (Multilaterales, ONG internacionales)	528.229.895	64,83
Proyecto	222.723.779	27,33
Cesta de donantes o Fondo común	54.556.186	6,70
Apoyo general a ONG, otras entidades privadas, PPP e insti. investigación	7.800.000	0,96
Personal del país donante	1.542.409	0,19
Bilateral	582.770.705	39,49
Proyecto	561.278.124	96,31
Apoyo general a ONG, otras entidades privadas, PPP e insti. investigación	12.597.530	2,16
Apoyo presupuestario sectorial	8.000.000	1,37
Contribuciones a programas específicos y fondos gestionados por OO.II. (Multilaterales, ONG internacionales)	550.000	0,09
Personal del país donante	110.702	0,02
Otras asistencias técnicas	146.057	0,03
Becas/formación en el país donante	88.293	0,02
Multilateral	78.284.200	5,30
Contribuciones generales a OO.MM.	78.284.200	100,00
TOTAL	1.475.907.175	100,00

Las contribuciones a programas específicos y fondos gestionados por OO.II. ha sido en todos los años, salvo en 2008, el **principal instrumento de canalización multilateral**, con más del 64% de los recursos. Éstas, junto a los proyectos, que han evolucionado de forma muy dispar (en 2012 no aparecen recursos multilaterales canalizados a través suya), con un promedio del 27% en todo el período, constituyen los instrumentos de canalización mayoritarios de carácter multilateral.

La cooperación bilateral se concede prácticamente en exclusiva a través de proyectos en el período 2007-2015, evolucionando según los recursos disponibles.

Las contribuciones generales a OO.MM. es el único instrumento de la cooperación multilateral, y mantuvo una financiación constante en los primeros años (entre 2007 y 2010), aumentó significativamente en 2011 (45 millones de euros) para disminuir en los siguientes años y no recoger ningún importe en 2014 y 2015 según la información disponible en Info@OD.

2.5.3 UTILIZACIÓN POR TIPO DE ENTIDAD CANALIZADORA

La aplicación de los instrumentos por este tipo de entidad se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 14. Utilización de los instrumentos por tipo de entidad canalizadora en el total del período

INSTRUMENTO / TIPO DE ENTIDAD CANALIZADORA	TOTAL GENERAL	
	VOL.	%
OO.MM.	822.331.071	55,72
Contribuciones a programas específicos y fondos gestionados por OO.II. (Multilaterales, ONG internacionales)	476.683.265	57,97
Proyecto	211.265.010	25,69
Contribuciones generales a OO.MM.	78.284.200	9,52
Cesta de donantes o Fondo común	54.556.186	6,63
Personal del país donante	1.542.409	0,19
ONG y Sociedad Civil	411.197.420	27,86
Proyecto	338.802.785	82,39
Contribuciones a programas específicos y fondos gestionados por OO.II. (Multilaterales, ONG internacionales)	52.096.630	12,67
Apoyo general a ONG, otras entidades privadas, PPP e insti. investigación	20.198.030	4,91
Personal del país donante	99.975	0,02
Sector público	222.113.184	15,05
Proyecto	214.024.891	96,36
Apoyo presupuestario sectorial	8.000.000	3,60
Becas/formación en el país donante	88.293	0,04
Apoyo general a ONG, otras entidades privadas, PPP e insti. investigación	49.500	0,02
Personal del país donante	10.727	0,00
Universidades, Insti. Investigación y Think-Tanks	19.142.474	1,30
Proyecto	18.996.418	99,24
Otras asistencias técnicas	146.057	0,76
Universidades, Insti. Investigación y Think-Tanks	19.142.474	1,30
Proyecto	18.996.418	99,24
Otras asistencias técnicas	146.057	0,76
Partenariado Público-Privado (PPP) y Redes	741.359	0,05
Proyecto	591.359	79,77
Apoyo general a ONG, otras entidades privadas, PPP e insti. investigación	150.000	20,23
Otras Entidades	321.440	0,02
Proyecto	321.440	100,00
TOTAL	1.475.907.175	100,00

Según lo comentado con anterioridad, las contribuciones a programas específicos y fondos gestionados por OO.II. y los proyectos son los principales instrumentos utilizados para financiar la acción humanitaria a través de OO.MM. (83%), así como ONG y sociedad civil (95%).

En el caso del sector público, los proyectos es el principal instrumento, con un 96% de los recursos canalizados.

Las tablas reflejan una evolución similar a la observada hasta el momento en términos temporales, con una reducción significativa de los recursos a partir de 2011. Toda la información desagregada puede consultarse en el Anexo III.

2.6 REGIÓN Y PAÍS

El continente africano, con casi un 35% y, dentro de éste, la región Subsahariana, con un 30%, ha sido el continente y la región que más financiación recibió para acción humanitaria entre 2007 y 2015, seguidos por Asia donde destaca el peso de Oriente Medio, con casi un 15% de los recursos de acción humanitaria en este período, y América, donde la subregión más atendida es la Central y Caribe con algo más del 14%.

Tabla 15. Distribución de la AH por continentes y regiones en el total del período

CONTINENTE	REGIÓN	TOTAL REGIÓN		TOTAL CONTINENTE	
		VOL.	%	VOL.	%
ÁFRICA	África Subsahariana	447.431.578	30,32	513.316.133	34,78
	Norte de África	64.549.169	4,37		
	África, no especificada	1.335.386	0,09		
ASIA	Oriente Medio	219.614.276	14,88	444.363.292	30,11
	Asia Central	135.296.018	9,17		
	Asia Oriental	39.750.760	2,69		
	Asia Sur	48.548.238	3,29		
	Oceanía	754.000	0,05		
	Asia, no especificada	400.000	0,03		
AMÉRICA	América del Norte, Central y Caribe	209.550.763	14,20	296.360.223	20,08
	América del Sur	78.191.940	5,30		
	América Latina, no especificada	8.617.520	0,58		
EUROPA	Europa	1.554.670	0,11	1.554.670	0,11
PVD, no especificados		220.312.857	14,93	220.312.857	14,93
Total		1.475.907.175	100,00	1.475.907.175	100,00

Los siguientes gráficos muestran la evolución de la distribución de los recursos a lo largo del período por subregión y por región geográfica. A través de ellos se aprecia, por un lado, la reducción de recursos que se ha producido y que ha sido señalada a lo largo del informe y, por otro lado, que África y Asia son las regiones en las que se aportan mayor cantidad de recursos para acción humanitaria.

Gráfico 7. Distribución geográfica de la AH de la Cooperación Española por región en el período

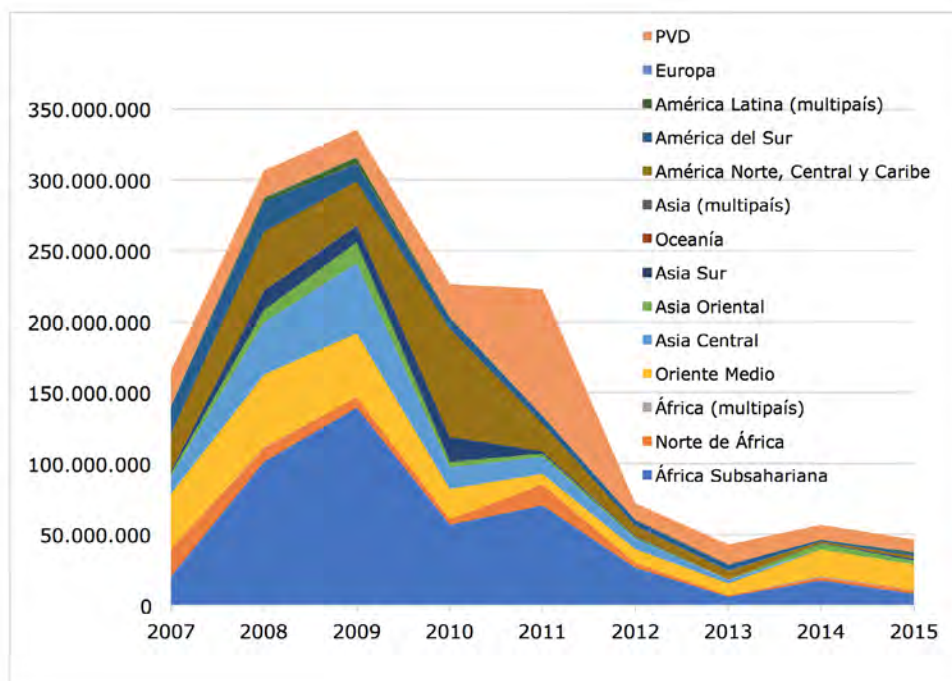
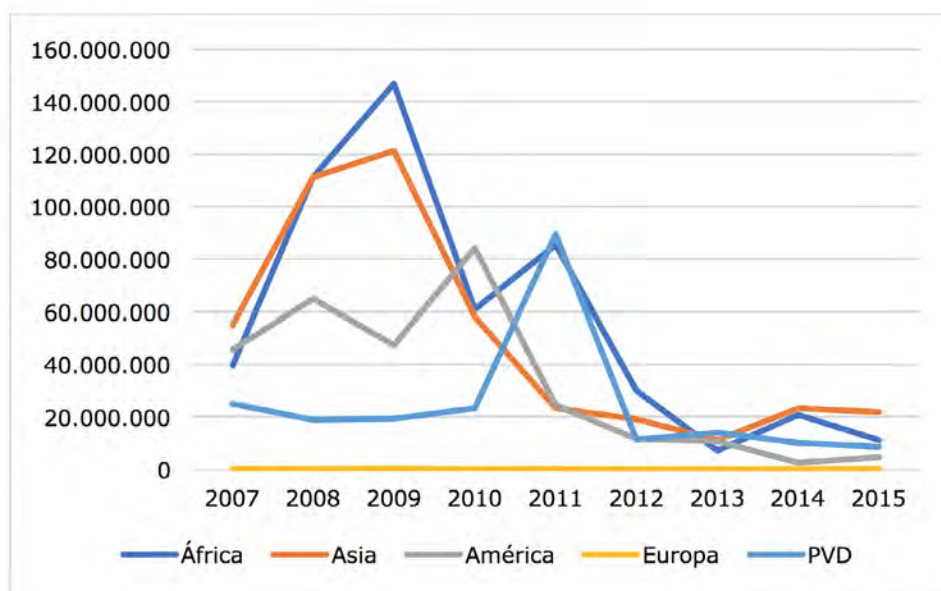


Gráfico 8. Distribución geográfica de la AH por continente durante el período



De nuevo, y como se refleja en los gráficos, existen fases y diferencias si se contemplan los datos anualmente, siendo el cambio más notable el mayor peso de Oriente Medio a partir de 2013, suponiendo un tercio de la ayuda en 2014 y 2015.

El rubro de países en vías de desarrollo (PVD) es también interesante en cuanto a su evolución ya que representa en gran mayoría a los recursos destinados a financiar O.O.M.M. que tienen una actuación global en todo el planeta, y marca la tendencia de los recursos aportados a iniciativas que no están directamente vinculadas a un país o región.

Tabla 16. Distribución de la AH en los primeros 20 países en el total del período

INSTRUMENTO / TIPO DE ENTIDAD CANALIZADORA	TOTAL		
	VOL.	%	#
Total AOD en AH (2007-2015)	1.475.907.175	100,00	
Afganistán	130.013.487	8,81	1
Palestina	116.677.052	7,91	2
Haití	96.579.758	6,54	3
Sudán	66.031.061	4,47	4
Etiopía	59.604.413	4,04	5
República Democrática del Congo	56.676.449	3,84	6
Somalia	56.365.405	3,82	7
Población refugiada saharauí	48.753.552	3,30	8
Líbano	47.430.969	3,21	9
Kenia	36.393.554	2,47	10
Filipinas	30.593.539	2,07	11
Siria	29.871.241	2,02	12
Pakistán	29.175.136	1,98	13
Níger	26.474.634	1,79	14
Perú	24.799.372	1,68	15
Chad	23.668.486	1,60	16
El Salvador	22.615.000	1,53	17
Colombia	22.481.751	1,52	18
República Dominicana	21.055.842	1,43	19
Guatemala	18.831.019	1,28	20

2.7 EL CICLO HUMANITARIO

En general, la mayor parte de la financiación se ha dedicado a Ayuda de emergencia, que comprende la ayuda y los servicios materiales de emergencia y la ayuda alimentaria, además de la coordinación de los servicios de protección de la ayuda⁶.

Esta partida ha ido proporcionalmente en aumento, frente a la *Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación* (que supuso en torno a un tercio entre 2007 y 2009 para disminuir más tarde hasta representar el sector menos financiado de la acción humanitaria de los últimos 3 años), y la *Prevención de desastres*, con una financiación que no supera el 6% hasta 2012 siendo 2013 el año en el que se dedican más fondos a esta categoría de ayuda.

A continuación se exponen los datos relativos a la financiación anual de la acción humanitaria por sector.

Tabla 17. Financiación de la AH por sector del CAD en el período

AÑO	AYUDA DE EMERGENCIA (SECTOR 700 DEL CAD)						
	AYUDA DE EMERGENCIA		AYUDA A LA RECONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN		PREVENCIÓN DE DESASTRES		TOTAL
	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.
2007	99.098.675	59,81	56.684.202	34,21	9.913.891	5,98	165.696.769
2008	207.060.204	67,52	84.403.461	27,52	15.221.933	4,96	306.685.597
2009	239.631.125	71,45	84.166.647	25,10	11.588.703	3,46	335.386.475
2010	180.727.343	79,73	39.662.921	17,50	6.273.714	2,77	226.663.978
2011	187.480.547	84,04	23.858.731	10,70	11.739.424	5,26	223.078.702
2012	55.943.702	77,72	10.241.054	14,23	5.793.040	8,05	71.977.796
2013	34.192.384	79,51	1.338.185	3,11	7.472.038	17,38	43.002.608
2014	49.463.754	87,03	1.758.595	3,09	5.613.059	9,88	56.835.409
2015	39.622.969	85,06	2.096.946	4,50	4.859.926	10,43	46.579.841
Total	1.093.220.704	74,07	304.210.742	20,61	78.475.728	5,32	1.475.907.175

⁶ “Medidas de coordinar la entrega de la ayuda humanitaria, incluyendo logística y sistemas de comunicaciones; medidas para promover y proteger la seguridad, el bienestar, la dignidad y la integridad de las personas en la participación de no hostilidades. (las actividades promovidas para proteger la seguridad de las personas por el uso o la demostración de la fuerza no son computables como AOD”. Fuente: CAD.

3. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS: PRINCIPALES HALLAZGOS

Este capítulo es el nuclear del Informe ya que presenta el análisis y los principales hallazgos relativos a la Estrategia y al Gran Pacto por la Eficiencia.

3.1 ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS POR LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN HUMANITARIA

3.1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

En primer lugar, se analizará en qué medida se han cumplido los Objetivos Específicos de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española, entendiendo estos como la realización de las actuaciones prioritarias establecidas para cada uno de ellos y que se resumen en el capítulo I de esta evaluación.

OBJETIVO ESPECÍFICO I:

Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la Cooperación Española aumentando la cantidad y calidad de la misma.

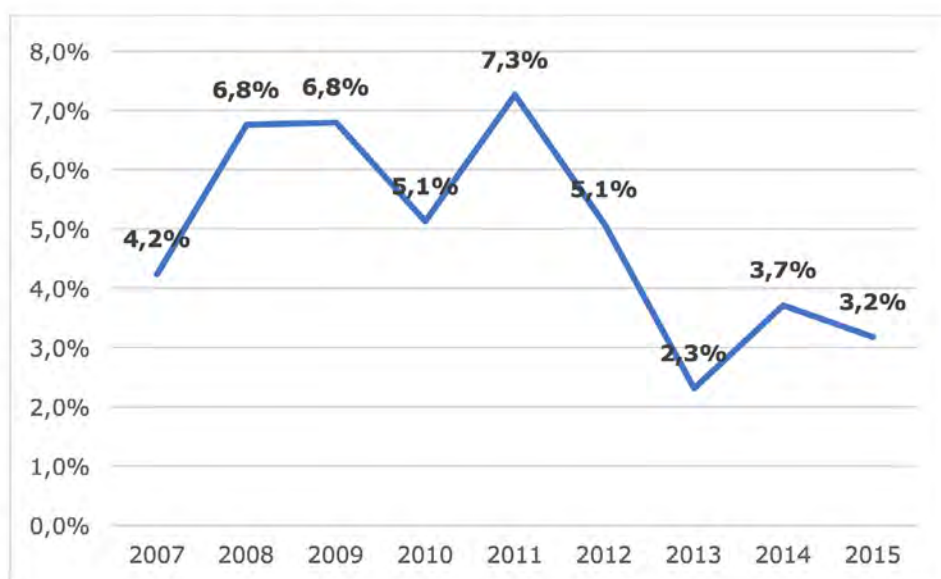
ACTUACIÓN: FIJACIÓN DE UN MONTO ESPECÍFICO DEDICADO A LA ACCIÓN HUMANITARIA:

Establecimiento de un marco de financiación de la AH tendente a alcanzar el 7% de la AOD total.

La acción humanitaria de la Cooperación Española, como porcentaje del total de AOD anual, ha experimentado una gran variación en el periodo 2007-2015 como muestra el siguiente gráfico⁷.

⁷ Fuente: Info@OD del MAEC. Incluye el Sector 700 del CAD además de otras partidas de la OAH asignadas en otros sectores (tabla I9), que suponen un total de 1.556.849.639 €.

Gráfico 9. Evolución de los fondos de AH (%) en relación con AOD, en el período



En los primeros años del periodo se constata un incremento considerable de los recursos dedicados a la acción humanitaria (incluso la disminución de 2010 deja el porcentaje de financiación por encima del 2007, año de establecimiento de esta estrategia), alcanzándose el objetivo en 2011.

A partir de ese año la reducción de los fondos destinados a la acción humanitaria, tanto en su importe como, especialmente, en su proporción con respecto a la AOD, la sitúa por debajo de la que existía en 2007. Esta reducción afectó a toda la AOD pero en mayor medida a la acción humanitaria.

Sus efectos se reflejaron sobre todos los elementos que caracterizan la acción humanitaria española, en las líneas generales que trazó la Estrategia de 2007 y en la relación y percepción por los Actores.

Para las y los informantes este recorte de la financiación ha sido el factor principal, si no el único, de los cambios en la forma de actuar⁸.

Adicionalmente llevó a España a perder presencia y oportunidades de influencia. La respuesta española y cualquier valoración sobre su calidad o su valor añadido deben enmarcarse en este brusco cambio de los recursos disponibles.

⁸ La opinión mostrada en los informes anuales de iecah. es muy expresiva en relación con esta reducción que, en su opinión, compromete y debilita toda la política de acción humanitaria del periodo. <http://iecah.org/index.php/informes>.

En opinión de las personas entrevistadas, la financiación disponible en la etapa de crecimiento no pudo ser utilizada de la mejor forma posible, porque el sistema y la capacidad instalada no estaban preparados para absorber los fondos, aplicarlos bajo un esquema de eficiencia y eficacia, y sacarles el mayor partido, por ejemplo, en la presencia y relevancia de España en los foros y decisiones internacionales.

Perciben también⁹ que en la etapa de reducción de fondos se estableció una concentración geográfica, de socios y sectorial, que sirvió para asentar algunos de los aspectos positivos de la acción humanitaria española y centrarse en la mejora de la planificación, de la asignación de los recursos y de la calidad. En el apartado siguiente se profundiza sobre este cambio en la planificación.

ACTUACIÓN: ASIGNACIÓN DE LÍNEAS ESPECÍFICAS DE FINANCIACIÓN Y DE MODALIDADES PREVISIBLES Y FLEXIBLES

Asignación de fondos humanitarios en proporción con las necesidades y a partir del análisis de las mismas.

Para las decisiones sobre asignación de fondos se utilizan tanto las evaluaciones de necesidades de NN.UU. como de la UE, en cualquier circunstancia, tanto de planificación como en las emergencias sobrevenidas.

Previsibilidad en la financiación

La Estrategia induce a planificar en crisis largas que considera factible, y en emergencias donde contempla la posibilidad de reservar fondos con ese destino, y hacerlo compatible con la flexibilidad y la necesaria adaptación a cambios.

En este punto destacan los siguientes aspectos:

El primero es la iniciativa de la OAH de generar los dos modelos sucesivos de planificación mencionados, POA y EC, sobre los que se profundiza a continuación por su relevancia.

- Los POA presentaron dos ámbitos de planificación y alcance temporal.
 - El primero concernió a la acción humanitaria de la AECID con un alcance bienal, 2013-2014. Incluyó los resultados buscados; los ejes de este plan operativo de la AECID, y el cuadro de resultados e indicadores.

⁹ Coincidencia con lo expuesto en el Examen de Pares del CAD de 2015.

- El segundo ámbito se centró en cada una de las regiones o países que habían sido considerado prioritarios a efectos de la acción humanitaria; se elaboraron en el periodo comprendido entre los años 2013 y 2015 con un alcance anual. En ellos se contextualizaba la crisis: se identificaba las poblaciones vulnerables; las principales necesidades humanitarias; los retos; y, finalmente, se indicaba la respuesta con indicadores. Se realizaron para ocho contextos en 2013 y 2015 y para uno en 2014.
- Las EC se elaboraron para los contextos de crisis seleccionados, y con un alcance bienal, 2016-2017. Incluyen la descripción y valoración del contexto; la identificación de la población en situación de vulnerabilidad; las principales necesidades humanitarias y la respuesta internacional; el posicionamiento estratégico de la Cooperación Española (con objetivos estratégicos, sectores de intervención y socios principales); la respuesta española para el bienio en estas crisis, con los ámbitos de trabajo, efectos esperados, productos, indicadores y actores; y los resultados clave esperados. Se han realizado para seis contextos.

Estos modelos comienzan a partir de 2013 y se aprecia un claro avance con respecto a los PACI, llegando con las EC a un nivel de contenido y horizonte de estrategia de intervención humanitaria interesante. Se interpreta como un inicio de una planificación estratégica elaborada de abajo arriba, es decir, como una manifestación de la necesidad para las y los gestores, de disponer de una planificación estratégica a un plazo determinado, superior a un año, y medible.

El segundo aspecto que incide directamente en la flexibilidad y adaptación a cambios, es la utilización de los convenios con las y los principales actores: OO.MM. y ONG.

Los más relevantes desde el punto de vista de acción humanitaria son los Convenios de Emergencia con ONG, que tienen alcance plurianual (cuatro años) con un importe máximo asignado y un mecanismo de disponibilidad de los recursos en función de la oportunidad o necesidad, y sin acotaciones geográficas apriorísticas.

Finalmente hay otro procedimiento también interesante para la acción humanitaria, que son los Convenios habituales, pero que tienen un componente humanitario aunque no predominante. Se trata del modelo utilizado normalmente en la Cooperación Española.

La diferencia con los de emergencia es que el importe y utilización de los recursos está establecido de acuerdo con un plan de actuación y en un ámbito geográfico definido, normalmente en zonas de crisis de larga duración. Su aplicación puede estar en la frontera del desarrollo y la acción humanitaria, puesto que pueden tener ambos componentes, y su gestión ha estado situada tradicionalmente en las Direcciones Geográficas de la AECID.

Estabilidad en los compromisos de fondos

Los compromisos suscritos en los convenios con OO.MM. y ONG se han mantenido en su plazo de vigencia. La modificación se ha aplicado en el momento de renovar estos compromisos y/o convenios, bien reduciendo sus importes o bien el número de instituciones con las que se asumían¹⁰.

Ambos tipos de actores pudieron hacer uso de los recursos comprometidos ante situaciones de crisis sobrevenidas, es decir, hubo una estabilidad que redundó positivamente en la credibilidad de la AECID.

Las manifestaciones recibidas de los informantes afectados se centraban en esa reducción y sus consecuencias, pero no se ha percibido ninguna relacionada con incumplimiento.

Equilibrios en la financiación

La Estrategia indica que debe producirse un equilibrio entre las modalidades multilateral y bilateral; entre la actuación directa y a través de ONG; y en el apoyo a estructuras locales y presencia internacional; así como la reducción del componente multilateral.

A continuación se exponen unos gráficos ilustrativos de lo sucedido.

Gráfico 10. AOD en AH por modalidad en el periodo

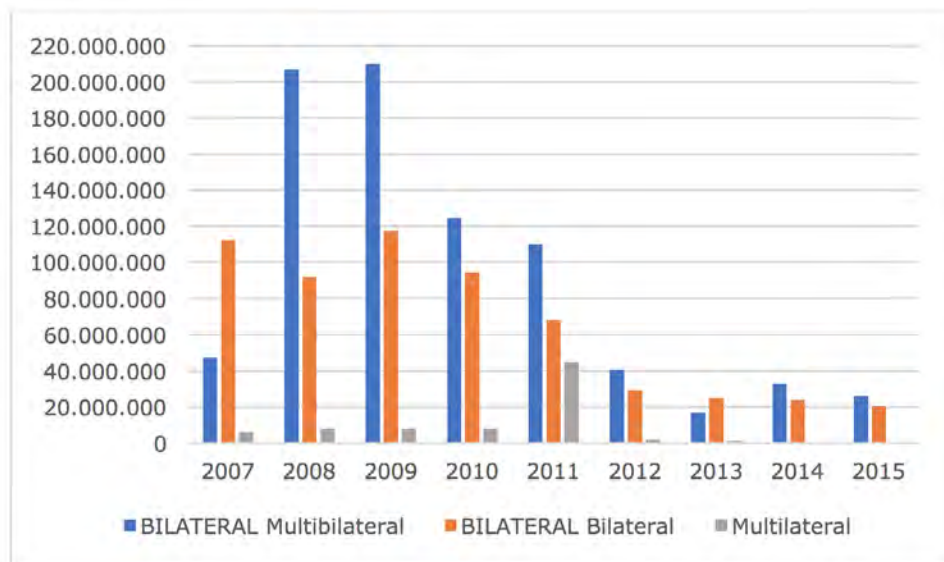
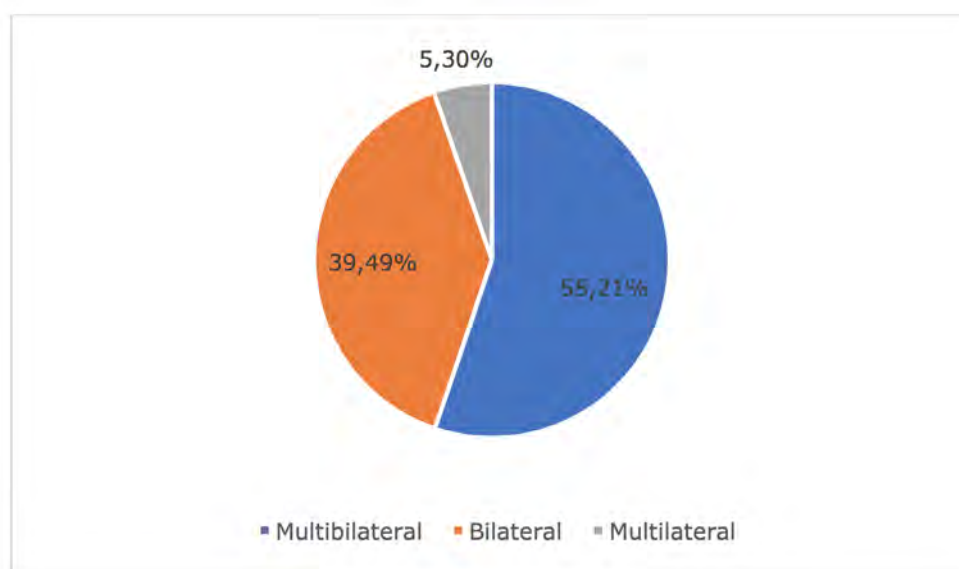


Gráfico II. AOD en AH Modalidad en el total del período (%)



Los recursos canalizados a través de las modalidades no parecen reflejar el equilibrio que se puede deducir de la Estrategia, ni se ha reducido la modalidad multilateral. Ésta además ganó peso en los primeros años y, salvo en 2007, año de publicación de la Estrategia y en 2013, siempre ha sido la primera. A través de ella se han aplicado los recursos de forma mayoritaria en el período visto como un todo.

Este desfase entre lo propuesto en 2007 y lo efectivamente aplicado en los años posteriores y en el total del período, no puede interpretarse para una valoración de la gestión. La razón es que lo que se pudo considerar recomendable en el contexto en el que se elaboró la Estrategia, al cambiar drásticamente ese contexto, no tiene porqué ser la guía de los siguientes años.

En lo que respecta a la relación entre actuación directa¹¹ y financiación a través de ONG, en la que la Estrategia propone un equilibrio, los gráficos siguientes muestran lo acontecido en estas dos vías, en total monetario y en porcentaje¹².

¹¹ En la actuación directa se incluyen los recursos canalizados por entidades públicas de España, donde se encuentra la AECID, CC.AA. y EE.LL. así como la DIGENPOL (UME).

¹² Los % son los que cada vía representa sobre el total de las Actuaciones de la AH

Gráfico 12. Financiación por la AH de Actuación Directa y ONG en el período

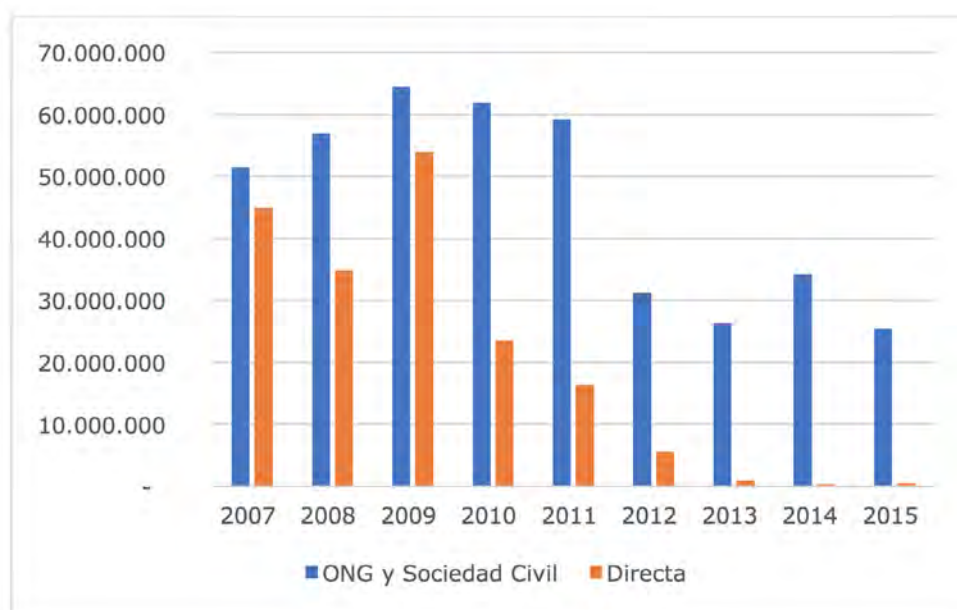
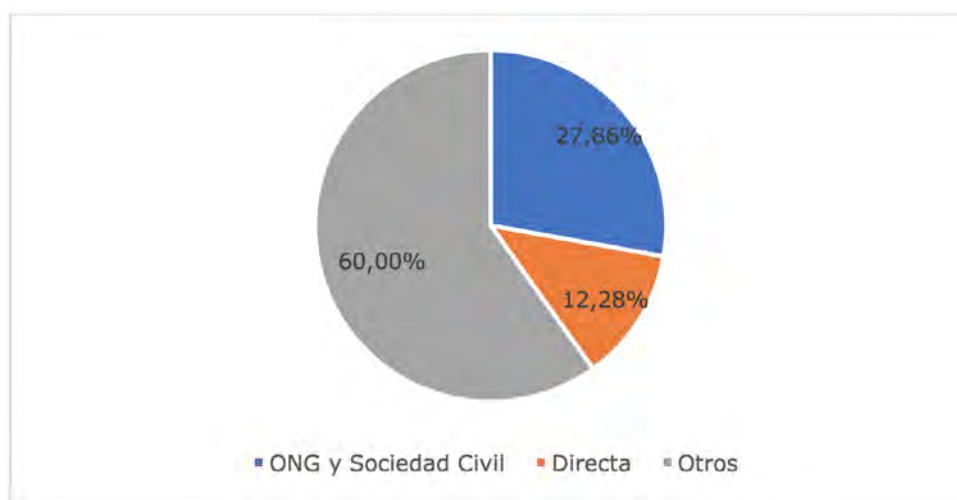


Gráfico 13. Financiación por la AH de la Actuación Directa y de ONG en el total del período



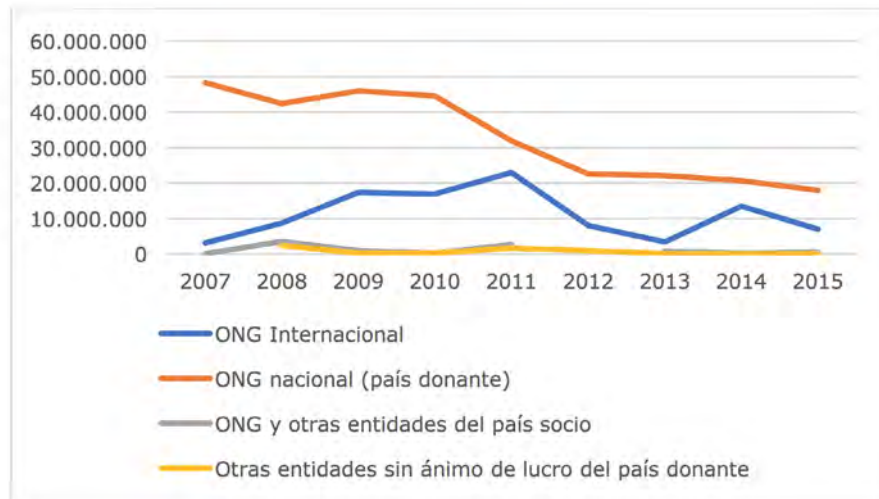
Es decir, que del total de recursos destinados a AH durante el período 2007-2015, el 28% se ha canalizado a través de ONG y sociedad civil, y sólo un 12% de forma directa.

El 60% restante lo ha sido principalmente a través de OO.MM.

Siguiendo lo que proponía la Estrategia, la canalización de recursos vía ONG (y sociedad civil) ha sido claramente superior a la considerada directa.

En lo que respecta a la prioridad del apoyo a estructuras locales, el gráfico siguiente ilustra la situación en el periodo sujeto a evaluación.

Gráfico 14. Financiación a ONG y sociedad civil internacionales / países socios



Los recursos destinados según estableció la Estrategia han variado de forma desigual, pero es destacable que la financiación a ONG y otras entidades del país socio representa en torno al 2% de todos los recursos destinados a acción humanitaria en el período al conjunto de ONG y sociedad civil.

Frente a ese dato, destaca que el 73% ha sido destinado a ONG nacionales, es decir, españolas, y el 25% a ONG internacionales.

Algunas personas entrevistadas han comentado que las estructuras locales no se consideran con la solidez requerida como para asumir las actuaciones con suficiente nivel de eficacia, además de la cuestión relativa a la dificultad de reportar siguiendo las directrices de la Cooperación Española.

Canalización preferente de recursos a través de organizaciones civiles, lo que se entiende por evitar la utilización de organizaciones militares.

Los datos del Info@OD avalan que ha sido así, especialmente considerando que el porcentaje que representa el M° de Defensa sobre el total del Sector 700 del CAD es del 2,90%.

Sin embargo, y aunque la implicación del citado Ministerio se menciona con más precisión en un capítulo posterior, es útil recoger aquí que, en la época de elaboración de la Estrategia, existía una controversia sobre la participación de las Fuerzas Armadas conjuntamente o alrededor de la acción humanitaria. Esto provocaba inconvenientes tanto para ellas como para las y los actores humanitarios, básicamente las ONG, y, en definitiva, para la acción humanitaria española en las actuaciones sobre el terreno.

A partir del año de la publicación de la Estrategia dejó de serlo, cada actor tiene su papel bien definido y no constituye ninguna preocupación. El Mº de Defensa participa en la acción humanitaria, además de mediante apoyo logístico, a través de la Unidad Militar de Emergencias (UME)¹³ y está delimitada y coordinada de manera no formal a través del MAEC, según la información recibida.

Financiación no ligada ni reembolsable

La Estrategia propuso que la financiación fuese no ligada y no reembolsable. Se han identificado partidas de ayuda ligada entre los años 2008 a 2013, salvo en 2012, aunque por importe muy reducido, que apenas ha superado los 3 millones de euros, lo que supone aproximadamente el 0,2% del total de acción humanitaria.

No se ha identificado ninguna financiación reembolsable.

Sobre la creación de una línea específica de financiación de proyectos de AH

La estrategia establece que *“Para la financiación pública de las ONG debe existir una línea presupuestaria con mecanismos diferentes al resto de convocatorias que respete la agilidad y flexibilidad necesaria de la AH, y basada en la asociación, la firma de convenios y en un mecanismo de acreditación previa (Principios 12 y 13 de la GHD).”*

La normativa creada en 2010 sobre subvenciones¹⁴ incluía dos procedimientos novedosos y cuyas características y posibilidades suponen un aporte a las posibilidades de actuación en la acción humanitaria española. Son los contenidos en los Títulos I y III del RD 794/2010.

Comenzando con el Título III por ser exclusivo para la acción humanitaria, además de cumplir aspectos clave como son los de flexibilidad y agilidad en la concesión, dota a ésta de una posibilidad de actuación muy útil, especialmente en situaciones de emergencia. Es excepcional dentro de la legislación relativa a subvenciones y, adicionalmente, amplía el tipo de actores sobre los acotados en la estrategia al incluir no solo a las ONG.

Según los y las informantes, este título se ha utilizado siempre que se ha considerado necesario en función de las circunstancias, por ejemplo, que haya una urgencia o que solo exista un actor cualificado en un contexto concreto, aunque siempre ha sido tratado con prudencia. Según la fuente, se ha aplicado en 68 ocasiones en el periodo 2010-2017, con propuestas apoyadas en memorias justificativas.

El Título III ha sido aplicado a ONG españolas, ONG extranjeras y a OO.MM.

¹³ La UME comenzó a realizar actuaciones de emergencia fuera de España y de la UE en 2010 en el terremoto de Haití. No estaba considerada en la Estrategia 2007. Está reconocida y certificada por OCHA.

¹⁴ Real Decreto 794/2010. Título I: Subvenciones y ayudas de cooperación internacional concedidas en desarrollo de la Política Exterior del Gobierno, que también incluye AH, y el Título III: Subvenciones y ayudas para intervenciones de acción humanitaria, que es específico.

En segundo lugar está el Título I, por no ser exclusivo de la acción humanitaria y que, en este ámbito, ha sido utilizado predominantemente con OO.MM. según ha sido transmitido al equipo evaluador.

Las ventajas son la agilidad y la inmediatez en el uso de las posibilidades de ambos títulos del RD, el I y el III, que siempre se acompañan con una memoria justificativa.

El nivel de justificación posterior es el mismo que en las convocatorias ordinarias.

Entre las personas entrevistadas hay diversidad de opiniones sobre la conveniencia de su utilización; por un lado, se reconoce sus ventajas para los requerimientos de la AH, y, por otro lado, se teme por un uso excesivo.

Estos procedimientos de adjudicación de recursos, Títulos I y III del R.D., se pueden considerar un cumplimiento de lo propuesto en la Estrategia 2007. Permite una flexibilidad y agilidad en la adjudicación que se perciben adecuadas en emergencias sobrevenidas, mientras mantiene los procedimientos de justificación de las convocatorias competitivas.

Adicionalmente, y en sintonía con la propuesta de la estrategia, la acción humanitaria de la Cooperación Española utiliza los convenios de emergencia, ya descritos.

Estos convenios establecen un marco de referencia para las ONG y para la propia AECID, y generan predictibilidad, con la flexibilidad para la disposición de fondos cuando la situación lo precise y haya acuerdo entre las partes.

Los convenios se han suscrito desde 2006, fecha de creación del Procedimiento, con seis ONG, certificadas nacional e internacionalmente por AECID y ECHO, y que en 2014 se redujeron a cuatro por razones presupuestarias, al pasar de 40 a 10 millones de euros la disponibilidad de recursos.

Tabla 18. Convenios de Emergencia en el período

PERIODO	2006-2014	2014-2017
ONG	Save the Children	
	Caritas Española	
	Médicos sin Fronteras	Médicos sin Fronteras
	Cruz Roja Española	Cruz Roja Española
	Acción contra el Hambre	Acción contra el Hambre
	Intermón Oxfam	Intermón Oxfam

Esta continuidad de relación con un número significativo de este tipo de actores genera dos efectos que se pueden considerar positivos para la acción humanitaria española. Por un lado, permite tener un núcleo estable, amplio y conocido de actores calificados para la ejecución con eficacia y eficiencia, con experiencia conocida y actuación en los contextos de atención de la Cooperación Española, y concededores de los procedimientos de reporte de la AECID. Por otro lado para las ONG suscriptoras, les permite tener una visión de largo plazo que redundará en la requerida predictibilidad.

Finalmente cabe mencionar que en 2016 se decidió el lanzamiento para 2017 de una convocatoria de Proyectos para ONG específica para la acción humanitaria, atendiendo una petición de las propias ONG.

Se puede concluir que se ha cumplido con esa actuación prioritaria de la estrategia, incluso con mejora para la actuación de la acción humanitaria española.

Contabilización rigurosa de la AH diferenciada de otros componentes de la AOD (sector 700)

El sistema de información de la AOD de la Cooperación Española que se encuentra en Info@OD establece, acorde con los criterios del CAD, un sector específico para clasificar los recursos de la acción humanitaria, que es el sector 700 denominado genéricamente “Ayuda de Emergencia”.

Dentro del sector 700 se establecen tres subsectores:

720 – Ayuda de emergencia

730 - Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación

740 - Prevención de desastres

Los recursos destinados a la acción humanitaria deben estar imputados en este sector 700 y sus subsectores.

El grueso de este sector 700, concretamente el 74,07%, se concentra en el subsector 720 denominado *Ayuda de emergencia*, como se puede apreciar en la Tabla 21 que se incluye más adelante.

Sin embargo hay otro sector, el 100 – Infraestructuras sociales y servicios, y dentro de este sector algunos subsectores como el 152 -Prevención y resolución de conflictos, paz y seguridad, que, según su propia denominación, puede recoger recursos que por las características del proyecto o de la financiación podrían considerarse como acción humanitaria.

La OAH ha registrado desde 2008 varias cantidades en otros sectores que por la propia naturaleza de la oficina deberían considerarse como recursos de acción humanitaria. Del total de recursos considerados AOD de la OAH, el 85% (456 millones de euros) están clasificados en el sector 700 de Ayuda de emergencia; en torno al 9% (43,4 millones de euros) en el sector 100 de Infraestructuras sociales y servicios; y el 3% (17,9 millones de euros) se han asignado al sector 500 de Ayuda en forma de suministro y bienes y programas, tal y como recoge la tabla 19.

Sobre los compromisos de los PACI

En la Estrategia se indica que los PACI establecerían compromisos con relación a las modalidades de asignación de recursos. En los compromisos que se establecen en los documentos de planificación en los que está la acción humanitaria: PACI, POA o EC, se utilizan como referencia otros conceptos diferentes al de modalidad: es decir, que aunque la modalidad se puede considerar útil en el planteamiento conceptual realizado en la Estrategia, cuando se ha procedido a realizar las planificaciones, los elementos tenidos en cuenta han sido otros.

Como referencia se recogen las menciones que se extraen de los PACI con relación a la acción humanitaria desde 2008, el primero después de la Estrategia, hasta 2012, año en el que se interrumpe esta forma de planificación y se pasa a otras específicas de la acción humanitaria, ya con otro enfoque, contenido y planteamiento: los POA y las EC.

- PACI 2008. La acción humanitaria es citada como una actuación más en varios momentos del documento. Incluye el compromiso de aplicar las recomendaciones del Examen de Pares del CAD de 2007, entre las que está un plan para la puesta en marcha de la Estrategia de Acción Humanitaria.
- PACI 2009. Se proponen tres planes de acción para fortalecer la acción humanitaria.
- PACI 2010 La acción humanitaria está prácticamente ausente.
- PACI 2011. Hay un capítulo completo dedicado a la acción humanitaria, con prioridades transversales y criterios operativos. El Plan declara que la acción debe centrarse en aquellas crisis y contextos donde haya necesidades mayores. Selecciona unos criterios para la decisión: sectores más relevantes; historial de vulnerabilidad, cobertura de las necesidades, valor añadido de España, acceso y seguridad, llamamientos, etc. Establece una distribución regional orientativa y una diversificación de los actores y canales, además de un reparto de recursos entre las diferentes fases de la acción humanitaria.
- PACI 2012. En pleno recorte presupuestario, la acción humanitaria es denominada aquí una línea de actuación, con el establecimiento de la concentración geográfica, concretamente que España debe centrar sus esfuerzos donde resulte “un donante esencial”.
- En el POA¹⁵ 2013-2014 de la Acción Humanitaria no se encuentran las modalidades entre los indicadores utilizados.
- Los POA 2013, 2014 y 2015 son por crisis y sin referencia a modalidades.
- Las EC sustituyen a los POA para el periodo 2016-2017, por crisis o contextos definidos, con un contenido más estratégico, y manteniendo la misma tónica en relación a las modalidades.

¹⁵ A partir de 2013 la OAH elabora los POA como herramienta propia sustituyendo a los extintos PACI.

Tabla 19. Financiación de la OAH por sectores

SECTOR CAD	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		TOTAL	
	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%
100 - Infraestructuras sociales y servicios	24.346.920	18,0	5.002.434	15,4	3.887.638	3,3	4.823.998	3,9	1.509.662	3,6	300.000	1,5	555.000	1,4	2.942.000	9,5	43.367.652	
232 - Generación de energía, fuentes renovables															180.000	0,6	180.000	
300 - Sectores productivos	1.076.836	0,8			5.500.000	4,7	4.400.000	3,6									10.976.836	
400 - Multisectorial					92.997	0,1											92.997	
500 - Ayudas en forma de suministro y bienes y programas	1.097.638	0,8			3.693.208	3,1			10.100.000	24,3	1.000.000	5,1	1.000.000	2,6	1.000.000	3,2	17.890.846	
700 - Ayuda de Emergencia	108.051.705	79,9	27.061.524	83,4	99.262.395	84,7	111.205.923	92,1	29.637.035	71,4	18.121.339	91,4	36.675.964	93,9	26.002.477	84,2	456.018.361	
910 - Costes administrativos donantes									245.272	0,6	395.476	2,0	635.055	1,6	764.412	2,5	2.040.216	
930 - Apoyo a refugiados (en el país donante)							375.000	0,3									375.000	
998 - Sin especific. / No clasif.	645.697	0,5	384.804	1,2	4.778.371	4,1							210.044	0,5			6.018.916	
TOTAL	135.218.796		32.448.762		117.214.609		120.804.921		41.491.969		19.816.815		39.076.063		30.888.889		536.960.825	

ACTUACIÓN: REFORMA Y FORTALECIMIENTO DE LA AECID EN ESTAS ÁREAS

Capacidad de la AECID: La OAH. Dotación. Logística.

Como se ha mencionado con anterioridad, esta Oficina tiene su mandato de creación en el PD 2005-2008, la Estrategia lo recoge y, finalmente, se norma en el mes de octubre de 2007¹⁶.

En el RD se recoge, literalmente, en el punto 8 de su Capítulo 17:

“Corresponde a la Oficina de Acción Humanitaria la gestión y ejecución de la acción humanitaria oficial, conforme al Plan Director, y la coordinación de las capacidades de la Administración General del Estado con las de las administraciones autonómica y local, en coherencia con la estrategia adoptada en este campo por las Naciones Unidas y la Unión Europea. El jefe de la Oficina de Acción Humanitaria dirigirá y coordinará a su vez el Departamento de Emergencia y Posconflicto.”

En octubre de 2008 es nombrado su primer Jefe después de un período gestionado desde la extinta Unidad de Ayuda Alimentaria y Emergencias de la que se nutre la OAH, según los entrevistados.

En el periodo transcurrido, la OAH ha tenido cuatro jefes lo que sería un síntoma de inestabilidad importante para cualquier organización. Sin embargo tal y como se han producido las sucesiones, en las que el siguiente jefe conocía e incluso había participado en los planteamientos y estrategias del anterior, según ha sido manifestado y que se puede comprobar al observar el propio proceso y en el análisis de los documentos de planificación ya mencionados, se aprecia una coherencia en los enfoques de avance en la conformación de la OAH y en la estrategia de actuación en acción humanitaria.

La plantilla de la OAH está compuesta en la actualidad por 16 personas.

Lamentablemente en este proceso evaluativo no es posible emitir una opinión orientativa sobre la dotación de la sede de la OAH, al no disponer de información de referencia que se pueda considerar suficiente como indicio, tanto sobre la historia de la propia oficina, como con origen en la AECID ni, incluso, a nivel de otros países.

Los y las informantes han transmitido una valoración positiva del nivel profesional de la OAH y de su conocimiento de la acción humanitaria, así como sobre el proceso de desarrollo y mejora que ha tenido desde su origen, especialmente a partir de 2012.

¹⁶ Real Decreto 1403/2007 de 26 de octubre.

En lo que respecta a la capacidad logística, en estos momentos la AECID tiene en uso bajo convenio con el M° de Defensa, la base de Torrejón de Ardoz, que es la única que considera “propia”. En Panamá comparte con otros donantes y actores una base propiedad de UNHRD, que es el organismo que la gestiona¹⁷.

Merece la pena considerar aquí la UME y sus instalaciones en Torrejón de Ardoz. No forman parte de la AECID, pero sí de la acción humanitaria española en lo que respecta a búsqueda y rescate urbanos. Como se ha mencionado, en 2007 esta Unidad no estaba en el panorama de la acción humanitaria hasta 2010 y su actividad ha ido en aumento.

Mención aparte merece el tema de expertos y expertas en el terreno.

La disposición de personal con conocimientos específicos en el terreno, es, en opinión de las personas entrevistadas, y compartida por NODUS, un gran acierto para contribuir a la eficacia y eficiencia de la actuación en acción humanitaria, y un logro de la OAH. La actitud de las OTC y Embajadas en las que estos expertos y expertas están asignados ha sido fundamental para este logro.

Además de lo que supone para la propia Oficina, las personas entrevistadas han manifestado sin excepción, el aporte que realizan estos expertos y expertas en la coordinación de acciones por parte de los diferentes actores que intervienen en la ejecución de la acción humanitaria.

Este personal experto está encuadrado en las OTC pero se forma y trabaja para la OAH, con dedicación total o parcial. Su ubicación con relación a las crisis consideradas de atención especial por la OAH es otro de los aspectos a valorar positivamente.

Estas crisis a las que se le otorgan esta atención han variado con el tiempo y, de acuerdo con las Estrategias de Contexto vigentes, actualmente son:

- Colombia
- América Latina y el Caribe
- Campamentos de Refugiados Saharauis
- Siria e Irak
- Sahel
- Palestina

Los expertos y las expertas entrevistados han valorado positivamente la formación que reciben de la OAH y su coordinación funcional con ella, así como las relaciones de apoyo mutuo y colaboración al interior de las OTC.

¹⁷ La Cooperación Española ha financiado la creación de una base logística del PMA en Las Palmas. Inaugurada en 2014 es gestionada y operada por el PMA y está vinculada a la UNHRD, con un enfoque especial hacia la población afectada por las crisis humanitarias en África

En este nivel es donde se produce con más facilidad la coordinación con otros actores, tanto de España como de OO.MM., como reconocen los y las informantes respectivos.

Su dotación comenzó en 2013, en los Campamentos de refugiados saharauis. Actualmente son 8 profesionales, situados en Argel/Tinduf, Jerusalén (2), Ammán, Bamako, Niamey, Dakar y Panamá.

Responsabilidad sobre todas las fases del ciclo de AH

La Estrategia establece la responsabilidad de la OAH sobre todas las fases del ciclo de la acción humanitaria.

Con la reducción del presupuesto, la OAH, entre otras medidas, ha ido concentrándose en las tres fases que considera esenciales de la acción humanitaria:

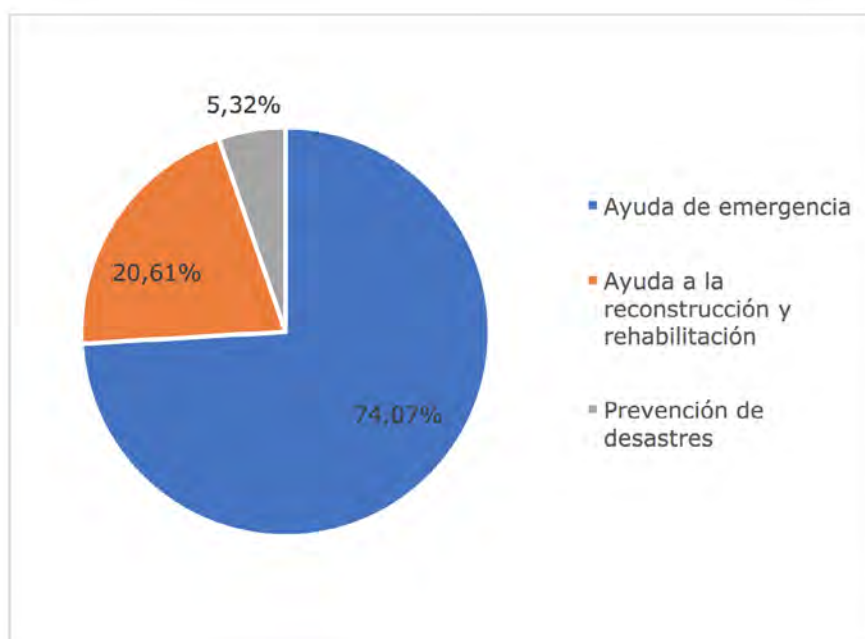
- Preparación
- Ayuda de emergencia o Intervención
- Rehabilitación temprana

A continuación se incluye un gráfico con el importe dedicado y su evolución en cada sector del CAD de Ayuda de Emergencia para cada año.

Gráfico 15. Dedicación de recursos por año y fases del ciclo de AH



Gráfico 16. Dedicación total de recursos en el periodo por fases del ciclo de AH



Además de la concentración mencionada, la concepción de la acción humanitaria a nivel internacional según la información recibida, va incluyendo y dando importancia a temas que en el momento de elaboración de la Estrategia o no lo tenían o no se consideraban prioritarios como, por ejemplo, los relacionados con la protección de menores, el apoyo psicosocial después de una crisis, la protección social de refugiados, etc. Estas situaciones inducen a tener en cuenta el riesgo de la apertura de un espacio que no esté claro por parte de quién y cómo debe ser cubierto. Surge nuevamente la relación humanitaria-desarrollo, y la responsabilidad sobre las fases que tradicionalmente se han incluido en el ciclo humanitario.

ACTUACIÓN: ELABORACIÓN DE PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN

Protocolos

La Estrategia establece la elaboración de un Protocolo de actuación ante emergencias, en el ámbito de toda la Cooperación Española, que incluya:

- Sistema de información
- Coordinación
- Toma de decisiones
- Análisis de necesidades y gestión de recursos
- Comunicación, seguimiento, información, evaluación
- Rendición de cuentas y calidad

La AECID en su página web relativa a la acción humanitaria¹⁸, muestra los manuales, guías operativas y directrices indicativas, que están disponibles en la actualidad:

- Manual de Requerimientos Mínimos para Intervenciones en Agua, Saneamiento e Higiene en Emergencias
- Guía Operativa para la respuesta directa de Salud en desastres
- Plan de Acción de la Cooperación Española Mujeres y Construcción de la Paz
- Crisis de refugiados y migrantes en Europa. Plan de respuesta 2017

Adicionalmente han sido proporcionados al equipo evaluador los documentos siguientes:

- El Sistema de Respuesta en Casos de Desastres Naturales
- El Plan de Contingencia ante Crisis Humanitarias provocadas por Desastres
- Manual instrumentos financiación emergencias OAH

Todos estos documentos, aunque relevantes y útiles, no se ajustan a lo que la Estrategia 2007 pedía explícitamente, ni al concepto y razón de ser de un protocolo. La importante excepción es el Sistema de Respuesta en Casos de Desastres Naturales, que, efectivamente, cumple todos los requisitos para considerarse un Protocolo.

Es indudable la importancia de la existencia de protocolos tanto para la actuación en emergencias como propone explícitamente la Estrategia, como para otros casos que afectarían a todo el personal que se desplace a zonas de riesgo, como los que cuentan otros gobiernos, organismos u organizaciones como la Cruz Roja.

Directrices y códigos de conducta

La estrategia establece la elaboración de directrices para el trabajo humanitario en zonas de conflicto, que deben incluir aspectos relacionados con la seguridad del personal humanitario, así como planes de contingencia en las OTC de los países.

Las personas entrevistadas consideran necesarios estos planes, así como un código deontológico para misiones de ayuda humanitaria y emergencia.

Aunque hay documentos de aplicación interna, no publicados, no se consideran los suficientes en número y contenido según lo requerido y mencionado con anterioridad.

ACTUACIÓN: INCORPORACIÓN DE CRITERIOS DE CALIDAD ESFERA COMPAS

Bajo el título de esta actuación, la estrategia considera distintos temas.

¹⁸ <http://www.aecid.es/ES/ah/publicaciones>

Incorporación de criterios de calidad

La acción humanitaria española se apoya en los criterios de certificación que aplica ECHO entre los que están las metodologías de calidad.

Las ONG con las que trabaja la AECID han incorporado los criterios de calidad de Esfera y Compas, y además forman parte del *steering committee* de estos acuerdos.

Hay pues indicios suficientes sobre la utilización de los criterios mencionados por la estrategia: Compas y Esfera, en los proyectos concedidos con componente humanitario ejecutados por ONG, ya que éstas tienen que tener la certificación de la AECID y de ECHO.

Especialización en los sectores con “saber hacer” que supongan un valor añadido de la Cooperación Española

En la Estrategia se plantea la especialización de la acción humanitaria española en los ámbitos donde tiene un “saber hacer”, citando concretamente los de Salud, Agua y Ayuda alimentaria.

Estos ámbitos no están diferenciados en el Info@OD, que es la referencia informativa de la Cooperación Española, donde sólo hay un importe no ilustrativo en Ayuda alimentaria.

Sin embargo y como ejemplo, en el POA 2013-2014 y en estrategias de contexto posteriores, sí que aparecen estos ámbitos de prioridad para la OAH.

Al margen de los datos anteriores, es importante resaltar el proyecto START en salud en el ámbito de ayuda de emergencia de la OAH. Según la información oficial¹⁹ esta iniciativa nació en 2015 y desde 2016 va concretándose con el liderazgo de la OAH de la AECID y la plena involucración del MSSSI y de las CC.AA., así como las OTC.

El proyecto START se halla en proceso de certificación por la OMS como equipo especializado. Igualmente se integra dentro de la EERC, mecanismo organizado por ECHO para coordinar y aumentar la eficacia de la respuesta humanitaria europea, en el marco del Mecanismo Europeo de Protección Civil, por lo que una parte significativa de los gastos del proyecto START será financiada con fondos europeos.

La valoración transmitida por informantes internacionales sobre estas iniciativas, entre las que incluyen la UME y el ERICAM (Emergencia y Respuesta Inmediata de la Comunidad de Madrid), es muy positiva.

Evaluaciones

En este ámbito se ha constatado la realización de las siguientes evaluaciones externas:

¹⁹ <http://www.aecid.es/ES/ah>

- Evaluación de la respuesta de la OAH en Haití. 2011.
- Evaluación de la respuesta de la OAH en Etiopía. 2011.
- Evaluación de la respuesta de la OAH en los Campamentos de refugiados saharauis. 2012.
- Evaluación de la respuesta de la OAH en Sudán. 2012.
- Evaluación de la respuesta de la OAH en Palestina. 2012.
- Informe Consolidado de las evaluaciones realizadas sobre los Programas de la OAH ejecutados en: Campamentos de refugiados saharauis, Etiopía, Sudán (Norte) y Palestina. 2012.
- Evaluación de la contribución de la AECID a la construcción de resiliencia en Níger 2009-2012.

Se pueden considerar que son operaciones de envergadura según indica la Estrategia.

La Estrategia también señala literalmente: *“La DGPOLDE adaptará la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española a las especificidades de la AH en línea con las propuestas del CAD, de la Red de Evaluación y Acción Humanitaria, e IASC”*.

De acuerdo con la información recibida el manual no ha sido adaptado y no está entre las actividades a realizar en la planificación actual de la DGPOLDES.

Sobre la participación de la Cooperación Española en las evaluaciones multidonante, considerando como tales aquéllas realizadas en equipo con más de un donante internacional es destacable su pertenencia a MOPAN²⁰, red a través de la que la Cooperación Española ha participado en la evaluación de OCHA.

Seguimiento

El reporte y seguimiento es un tema básico no sólo de la acción humanitaria sino de la Cooperación Española en general, tal y como han puesto de manifiesto las muchas valoraciones efectuadas por parte de las personas entrevistadas. La cuestión de fondo es cómo conocer qué resultados se obtienen con las acciones financiadas por la Cooperación Española, algo que resulta fundamental para la rendición de cuentas además del aprendizaje, la gestión del conocimiento y la toma de decisiones.

La mejora del sistema es un tema pendiente para la Cooperación Española en general que, según las personas entrevistadas, está en proceso de cambio. Afecta tanto a la información que precisa para su propia gestión y la rendición de cuentas, como al cumplimiento de sus compromisos de información al exterior.

²⁰ La Red de Evaluación del Desempeño de la Organización Multilateral (MOPAN) es una red de países donantes con un interés común en la evaluación de la eficacia de las organizaciones multilaterales. Está formada por 18 países entre los que está España, y que juntos proporcionan el 84% de todos los fondos de desarrollo a las organizaciones multilaterales.

Sobre el caso de las agencias de las NN.UU. existe una crítica de los donantes a sus dificultades para ofrecer resultados específicos en tiempos útiles para tomar decisiones. Las personas entrevistadas de los organismos explican las limitaciones. No pueden ofrecer datos o resultados por cada donante, no puede existir “atribución”, sino que hacen informes generales que comparten con sus socios. Existe aquí un dilema continuo entre la trazabilidad de la acción y el aprendizaje por parte del donante, en este caso la Cooperación Española y el sistema de NN.UU. que, más allá de las críticas de las personas entrevistadas, precisa flexibilidad para actuar de forma eficaz y coordinada.

En la acción humanitaria tiene especial incidencia la información derivada de la financiación a OO.MM.

En otro tipo de seguimiento, el del terreno, las propias agencias consideran que les interesa y conviene el seguimiento del donante, aunque lo enfocan en el terreno donde, dicen, que España realiza pocas visitas por falta de recursos, incluso cuando se han puesto en marcha proyectos innovadores de gran valor añadido o visibilidad²¹.

Es muy destacable la iniciativa de la OAH con relación al seguimiento operativo.

Efectivamente, en este nivel enfocado a la rendición de cuentas, la OAH está trabajando en coordinación con la Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad (UPEC) de la AECID y con apoyo externo, en un sistema de seguimiento técnico de los proyectos y programas financiados. El objetivo de este sistema es reportar en las memorias sobre productos y no solamente sobre importes canalizados a través de socios. Para ello, han seleccionado una serie de indicadores estándar basados en los *Humanitarian Response Plan* de OCHA, por cada sector (WASH, Seguridad alimentaria, Salud, Protección) con el ánimo de que esos indicadores se puedan agregar a posteriori. Este sistema no tiene que ver con Info@OD que reporta sobre contribuciones financieras, sino que se centra en los productos en los que se materializan dichas financiaciones.

La iniciativa refleja el interés de la OAH sobre la rendición de cuentas y sobre la planificación y conocimiento de los resultados.

En cuanto a las evaluaciones de necesidades y los informes globales o sobre proyectos, se realizan en concertación, como es el caso de OCHA, o siguiendo las directrices de NN.UU. en caso de ACNUR o PMA.

²¹ Es el caso del proyecto Alianza SHIRE realizado mediante colaboración público privada en campamentos de refugiados de Etiopía con la colaboración de ACNUR.

Fortalecimiento de los recursos humanos

En este objetivo la Estrategia combina formación, al interior y al exterior de la Cooperación Española, con especialización, código de conducta y fortalecimiento de la presencia internacional.

Algunos de esos puntos son tratados en otras Actuaciones Prioritarias. Aquí se hace referencia a la profesionalización y especialización de los recursos humanos de la AECID y de la actual DGPOLDES.

De acuerdo con lo manifestado, las actuaciones realizadas al respecto son las siguientes:

- Al personal en el terreno identificado para AH se le forma específicamente por parte de la OAH.
- Para el resto del personal de la Cooperación Española, la acción humanitaria está introducida en el Plan de Formación de la AECID, de carácter voluntario al que puede acceder.

Adicionalmente a lo descrito en el punto anterior, no se ha identificado ninguna acción formativa en otros estamentos de la cooperación, como la DGPOLDES o las direcciones geográficas, independientemente de cuál sea el órgano que deba programarla e impartirla.

Se trata de un fortalecimiento con posibilidades de mejora, muy especialmente, aunque no sólo, hacia la DGPOLDES.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2:

Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados estimulando la participación de la sociedad civil.

ACTUACIÓN: PUESTA EN MARCHA DE MECANISMOS ESTABLES DE COORDINACIÓN CON TODOS LOS ACTORES EN LOS DIVERSOS NIVELES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Organismos de la AGE

Los ministerios que tienen una presencia relevante en la acción humanitaria son, además del MAEC, el M° de Defensa, el M° del Interior como organismo coordinador de las respuestas de emergencia en el exterior a través de la UE y, últimamente, el MSSSI por su participación en START.

La Estrategia propuso “revitalizar” el órgano existente, la *Comisión Interministerial para coordinar los Planes de Ayuda Humanitaria*²², creada en 1999. Sin embargo, esta Comisión quedó derogada posteriormente, y la dinámica utilizada ha sido la de crear comisiones ad hoc ante determinadas crisis humanitarias, como sucedió en el terremoto de Haití.

Es decir, no se utiliza un órgano estable de coordinación entre áreas ministeriales, sino comisiones que se crean en momentos de crisis especialmente intensas o diferentes de las habituales por algún motivo o alarma, o relaciones establecidas por organismos supranacionales.

Una excepción en lo que se refiere a la institucionalidad, es el convenio marco suscrito entre la AECID y el M° del Interior (DGPCE) en 2014²³, en el que se recoge el rol coordinador de la OAH para la AH del Estado en el exterior, según el Estatuto de la AECID, y el de la DGPCE a nivel nacional y como la entidad competente por España para el CERF europeo. En este caso está pendiente de elaboración el “Protocolo de Actuación Operativa General para Actuaciones de Ayuda en el Caso de Emergencia en el Exterior”.

El interés de esta coordinación es evidente considerando tanto la acción humanitaria en el exterior, como el aporte de conocimiento que la OAH puede realizar ante crisis internas en España o en la UE como en los refugiados. La eficiencia y la eficacia serían favorecidas.

En este sentido ya en el POA 2013 se planteó la puesta en marcha de un mecanismo de coordinación con el M° del Interior (DGPCE) y con el M° de Defensa, planteamiento que podría ser retomado para el próximo futuro.

MAEC: DDGG, DGPOLDES y AECID

La OAH trabaja en estrecha cooperación con la DGPOLDES, las direcciones generales geográficas del MAEC, especialmente en las que hay crisis de largo recorrido, DG MAMOP, DG África y DG Iberoamérica, y con la DG de Naciones Unidas y Derechos Humanos, sobre todo en la llamada diplomacia humanitaria, es decir, en la utilización de medios y posibilidades del ámbito diplomático para la actuación en crisis, normalmente de carácter bélico.

Esta colaboración es muy valorada por todas las partes. Al mismo tiempo, las personas informantes manifiestan que esta interlocución puede ser reforzada en algunos puntos.

²² <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-10992>

²³ Convenio Marco de colaboración entre la AECID y el M° del Interior (DGPCE) para la mejora de los mecanismos españoles de coordinación y respuesta ante desastres ocurridos en el exterior. 2014.

Entre las posibles razones de esa percepción de posibilidad de reforzamiento y mejora, hay una que destaca y es la asignación en la DGPOLDES de la responsabilidad de la acción humanitaria a una persona para apoyar a la Dirección en definir la política en el Plan Director, y la estrategia en su elaboración y en el seguimiento, así como para una interlocución a ese nivel, con la OAH u otros órganos del MAEC involucrados en la acción humanitaria. Esta mención lo es sin menoscabo de la estrecha y biunívoca relación que debe existir entre el órgano definidor de la política y la estrategia, y el gestor y coordinador de la aplicación de esta estrategia, y tampoco de la facilidad de comunicación que se produce actualmente a nivel técnico según las personas entrevistadas.

Por lo tanto y a pesar de la buena colaboración entre departamentos, que ha sido transmitida en repetidas ocasiones por todas las partes, la institucionalización de la relación y la dotación de personal se consideran tareas en las que se requiere avanzar.

Es habitual el trabajo en comisiones para temas específicos, aunque la existencia de mecanismos institucionalizados podría ser mayor, sin eliminar el funcionamiento en comisiones cuando ésta sea la vía operativa.

Comunidades Autónomas

La relevancia del aporte de las CC.AA. en lo que respecta al porcentaje que ha representado en recursos sobre el total de AH²⁴ se refleja en el cuadro siguiente:

²⁴ Fuente: Info@OD - Sector 700 del CAD

Tabla 20. Financiación anual de la AH de las CC.AA. y relación con el total

AÑO	CC.AA.		TOTAL AH
	VOL.	%	VOL.
2007	43.532.097	26,27	165.696.769
2008	36.892.205	12,03	306.685.597
2009	23.591.107	7,03	335.386.475
2010	24.720.585	10,90	226.663.978
2011	12.449.081	5,58	223.078.702
2012	12.925.876	17,95	71.977.796
2013	10.220.901	23,77	43.002.608
2014	9.069.315	15,96	56.835.409
2015	9.936.618	21,33	46.579.841
Total	183.337.786	12,42	1.475.907.175

Su contribución a la AH en términos monetarios ha oscilado entre el 6% de 2011 y el 26% de 2007, superando en tres periodos el 20% del total.

Se puede considerar relevante por lo que esta Cooperación Descentralizada debe ser objeto de atención, tanto para utilizar los recursos disponibles, económicos, materiales y de expertos o capacidades especializadas, como para evitar duplicidades, en busca de la eficiencia y eficacia de la acción humanitaria española en su conjunto.

Las vías y dispositivos de coordinación y relación identificados son:

- La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo²⁵, con la misión de articular la cooperación de las CC.AA. con el Gobierno Central. En las sesiones anuales se han tratado temas específicos de AH y se ha impulsado la firma de los convenios marco de carácter general.
- Los convenios marco, suscritos entre la SGCID del MAEC y el órgano correspondiente del Gobierno de la CC.AA. De acuerdo con su contenido: “Tienen como objeto contribuir entre las partes a un modelo de Cooperación Descentralizada eficaz y de calidad sobre la base de líneas de trabajo conjuntas y mecanismos de coordinación y complementariedad que permitan una política de cooperación al desarrollo más coherente y eficiente.”

²⁵ Órgano consultivo y de coordinación de las Administraciones Públicas y reúne al MAEC, las CC.AA. y las EE.LL. (éstas a través de la FEMP)

- El convenio de colaboración, suscrito entre la AECID y las Consejerías de las respectivas CC.AA. que se adhieran a él. Está amparado en los convenio marco y diseñado para cumplir sus objetivos, concretamente para la programación conjunta en materia de acción humanitaria. Se firma en 2015 con un período de vigencia de tres años. Este convenio incluye el denominado Fondo Común Humanitario Autonómico²⁶, con aportaciones de la AECID y de las CC.AA.

A partir de 2013 se suscriben estos convenios marco con algunas de las CC.AA.²⁷ y, posteriormente, en 2015, se procedió a firmar un convenio de colaboración en materia de acción humanitaria entre la AECID y las CC.AA.²⁸

A partir de ahí se inicia un proceso de coordinación de actuaciones con las CC.AA. tratando de articular la relación entre las administraciones central y autonómicas.

Un dato ilustrativo de la situación es que las comunidades más relevantes en términos económicos, que han aportado cada una al menos un 5% del total de los recursos autonómicos a la AH española (Andalucía, País Vasco, Castilla-La Mancha, Cataluña, Valencia y Asturias), no participan actualmente en el convenio.

En 2017 la OAH ha abierto un nuevo proceso de negociación, atendiendo la petición de incorporación de alguna de ellas, abriendo las posibilidades y fórmulas de participación. Nuevas CC.AA. han manifestado su interés en una posible adhesión, plena o como observadores, lo que ha generado expectativas positivas, que se están trabajando ahora y que ya se ha concretado con la incorporación de Murcia en el presente año.

Según las personas entrevistadas sobre este tema hay una gran voluntad de coordinación pero subyacen razones, especialmente de carácter político, sobre la de toma de decisiones y el valor añadido que les puede aportar, que dificultan avanzar en el proceso y en llegar a acuerdos plenos.

Entre las CC.AA. entrevistadas hay diferentes puntos de vista sobre cómo debe ser la relación entre ellas y la Administración Central en el ámbito de la cooperación. El abanico de posiciones es amplio, desde las que ofrecen sus capacidades, hasta las que demandan una mayor oferta de la AECID y que el convenio vaya más allá del fondo que contiene.

Además de los mecanismos de coordinación mencionados, se está produciendo una colaboración entre la Administración Central y la Autonómica, en paralelo a estos convenios, y un ejemplo de referencia es el del equipo START, en el que desde la OAH y a través del MSSSI se ha establecido la relación con las consejerías de sanidad de las CC.AA. y/o sus respectivas

²⁶ En el POA de 2013-2014 se lanzó el Fondo Común Humanitario Autonómico. La AECID, a través del presupuesto de la OAH se compromete a aporta un millón de euros, y las CC.AA. 50.000 euros cada una.

²⁷ En 2015 consta que hay suscritos ocho **Convenios Marco** con Aragón, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Valencia.

²⁸ En mayo de 2015, se suscribió un Convenio con siete CC.AA. (Galicia, la Rioja, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Madrid, Extremadura y Valencia). A finales de 2016 sólo está vigente con tres CC.AA.: Galicia, Rioja y Madrid.

direcciones de cooperación, para conformar el equipo, y se está haciendo en un ambiente de colaboración, sin que se hayan detectado problemas. En el mismo sentido son mencionables las coordinaciones en emergencias y el intercambio de información.

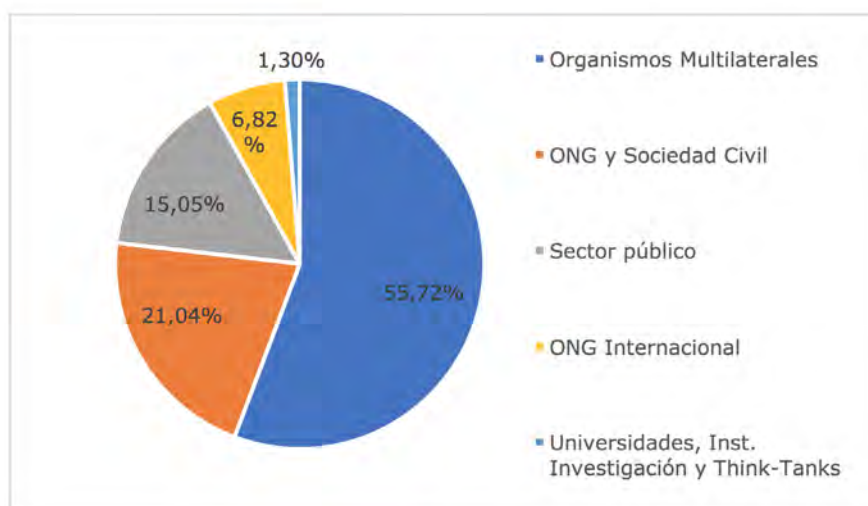
El esfuerzo y lo conseguido hasta ahora en el proceso es muy destacable especialmente desde la OAH y por las CC.AA. que se han involucrado, por la propia complejidad de articular estos ámbitos de decisión y actuación, en el nivel institucional en el que se están tratando, y con el trasfondo político que tiene; y más considerando que casi todas las CC.AA. tienen su Plan Director y/o su propia Estrategia o están elaborándolos. Como ejemplo de esta dificultad, es de mencionar que en las conversaciones mantenidas, algunas de las Comunidades manifiestan no tener en cuenta ni el PD ni la Estrategia de la Cooperación Española a la hora de elaborar sus respectivos documentos.

En el terreno, es decir, ya en la actuación con las OTC, la relación es fluida según manifiestan todas las partes.

ONG

La relevancia de las ONG en cuanto a canalización de recursos medida por el porcentaje que ha representado sobre el total de AH²⁹ se refleja en el gráfico siguiente:

Gráfico 17. Canalización de recursos de la AH en el total del período



²⁹ Fuente: Info@OD Sector 700 del CAD.

De la información disponible sobre ONG se muestra por separado la relativa a las ONG Internacionales donde, como se aclara al inicio de este informe, se incluye el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja³⁰, ya que se considera habitualmente como un organismo internacional, aunque sea de carácter privado y no multilateral. Este Movimiento que será considerado en el epígrafe siguiente relativo a organismos internacionales, representa el 84% de los recursos (84,5 millones de euros) de las ONG Internacionales durante el período.

Las ONG tienen gran relevancia en cuanto a los recursos, durante este período han canalizado más de 310 millones, lo que representa el 21% del total.

La estrategia plantea un mecanismo formal de coordinación con las ONG humanitarias, un comité de coordinación de la acción humanitaria con representación de las entidades especializadas. Aunque dicho comité no existe como tal, sí hay otras vías de relación como se comenta posteriormente.

La coordinación o cooperación con las ONG es muy importante y reconocida por todas las personas entrevistadas. Las ONG humanitarias son un caso especial que requiere un diálogo intenso por varios motivos.

Las ONG con capacidad y certificadas para la acción humanitaria, nacional e internacionalmente, son pocas, y las más reconocidas son grandes organizaciones internacionales o federaciones que tienen sus propias políticas y planes de acción, su especificidad (en sectores, regiones, mandato) y un presupuesto propio que, en ocasiones, puede ser superior al de la OAH. Por lo tanto, son a un tiempo socios esenciales y actores con grados diferentes de independencia. Tienen información propia, muy relevante, pues están en el terreno, socios locales y contrapartes, expertos en temas específicos, producen análisis de la situación, datos y evaluaciones, etc. El diálogo con ellas es así una parte importante del trabajo de la OAH y de la Cooperación Española en general.

En esta relación y coordinación juegan un rol destacable los convenios de emergencia ya descritos. Desde 2006 ha habido una continuidad en la relación con estas ONG a través de estos convenios.

Este diálogo está abierto a las restantes ONG de las que conforman el sector humanitario, directamente y/o a través de la Coordinadora de ONG donde existe un grupo específico para AH.

³⁰ El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es la red humanitaria más grande del mundo. Neutral e imparcial, el Movimiento brinda protección y asistencia a personas afectadas por desastres y conflictos armados. El Movimiento, que cuenta con unos 97 millones de voluntarios, colaboradores y personal empleado en 190 países, está compuesto por: el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y las 190 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

La AECID mantiene una estrecha y productiva relación con las ONG que considera que contribuye a la eficiencia y eficacia de la actuación humanitaria.

Algunas de ellas han manifestado que podrían discutir con la OAH temas que afectan al sector (relacionadas con la justificación de proyectos o las normas de certificación o calidad, etc.) o establecer una posición sobre ciertas crisis, precisamente aquellas menos visibles, donde hay poca información y es complejo decidir la mejor intervención, como es actualmente el caso de Yemen, en una dinámica de coordinación como cuando son convocadas ante crisis que reciben mucha atención, como los terremotos de Haití o de Ecuador.

Como resumen se puede decir que las ONG humanitarias configuran un subsector, que va discutiendo sus reglas, sus intereses, y lo hace casi siempre dialogando con la OAH. Esto hace que se perciban diferentes niveles de coordinación y relación como se ha mencionado:

- Las ONG signatarias de los convenios de emergencia.
- El grupo de AH de la Coordinadora de ONG que se reúne periódicamente con la OAH, así como cuando es convocado para proporcionarles información, por ejemplo, para la presentación de la convocatoria de proyectos humanitarios, o ante crisis o eventos de especial importancia.
- El grupo de las grandes ONG humanitarias que participa en seminarios o reuniones donde se plantean líneas o puntos esenciales para alimentar las aportaciones de la AH en la programación de la cooperación, por ejemplo, o incluso en la definición de la Política con motivo de la redacción de los planes directores de la Cooperación Española.

De esta forma, aunque no exista el órgano indicado en la estrategia, se puede decir que la relación e interacción de las ONG con la AECID/OAH tiene los suficientes canales y frecuencia para poder ser útil a la acción humanitaria española y a sus destinatarios finales, que es de lo que se trata.

Organismos Internacionales

En este epígrafe de Organismos Internacionales, además de los OO.MM. se han incluido las llamadas ONG Internacionales. Estas, a su vez, incluyen el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en lo que concierne al CICR y la FICR, como un actor internacional más, independiente de su estatus jurídico; y a las ONG: Médicos Sin Fronteras y otras. El gráfico 18 muestra que **de estos OO.II. el 55,72% del total de la AH en AOD son los OO.MM., y el 6,82% del mencionado total, son las ONG Internacionales.**

El Gráfico 19 presenta en detalle los recursos canalizados a través de cada uno de estos Organismos Internacionales en importe de AOD en acción humanitaria.

Gráfico 18. Recursos canalizados a través de OO.II. volumen y relación (%) respecto al total de AOD en AH durante el período

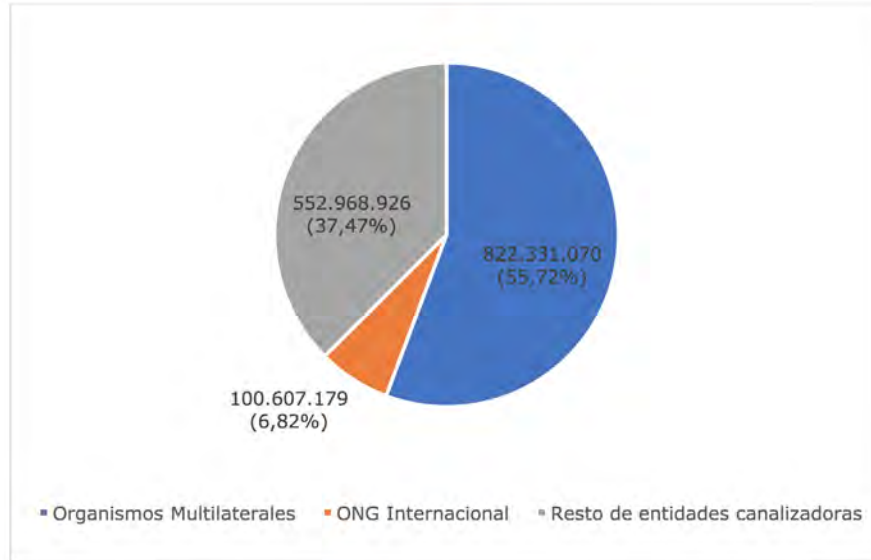
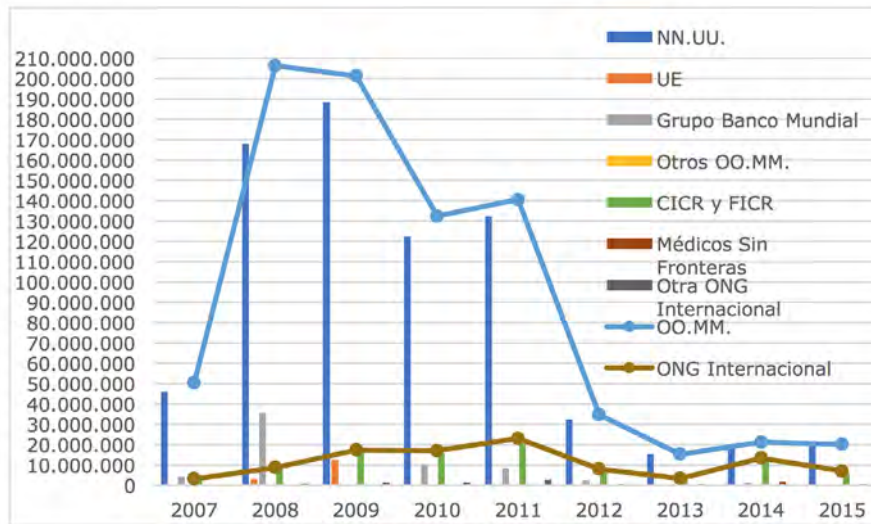


Gráfico 19. Canalización de recursos a través de OO.MM. y ONG Internacionales por año



La Cooperación Española canaliza a través de OO.II. 922,9 millones de euros, y esta colaboración se centra en los siguientes organismos como socios preferentes:

- NN.UU. que representa el 80% de los recursos (744,5 millones de euros), con cuatro organismos o programas financiados principalmente:

- OCHA - CERF
 - UNICEF
 - ACNUR
 - PMA
- El CICR y la FICR con prácticamente el 10% de estos recursos (90,5 millones de euros). La coordinación con estos organismos es fluida tal y como manifiestan todas las partes entrevistadas.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3:

Aumentar el compromiso de la Cooperación Española con las iniciativas internacionales en la materia.

Este objetivo incluye el apoyo financiero sostenido a los OO.MM. y, a la vez, el impulso a la mejora y coherencia de todo el sistema humanitario mundial, empezando por el posicionamiento ante las reformas de NN.UU.

Estas dos facetas están unidas, aunque pueden distinguirse dos caminos: por un lado el del apoyo financiero que da entrada, peso y relevancia a la opinión e influencia de los donantes; y, por otro, que los países donantes tienen también otras formas, mecanismos y foros donde mostrar sus posiciones, sostener el mandato humanitario e influir en las respuestas.

ACTUACIÓN: APOYAR AL CERF Y A INICIATIVAS DE OCHA EN MATERIA MULTILATERAL Y AL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA

La financiación de los OO.MM. y su evolución

Puede decirse que el compromiso de la Cooperación Española con las iniciativas internacionales se ha mantenido a lo largo de todo el periodo y se ha tendido a concentrar una parte importante de la financiación en las grandes agencias de NN.UU. El 91% del total de los recursos de la Cooperación Española destinados a acción humanitaria canalizados a través de OO.MM. lo ha sido a través de NN.UU.

La estrategia consideraba, y así lo han manifestado muchos participantes en la evaluación, que se debía privilegiar a OCHA (y CERF para emergencias y crisis infra financiadas), frente a las otras agencias de NN.UU., por el valor de reforzar a la agencia encargada precisamente de la coordinación internacional de la ayuda.

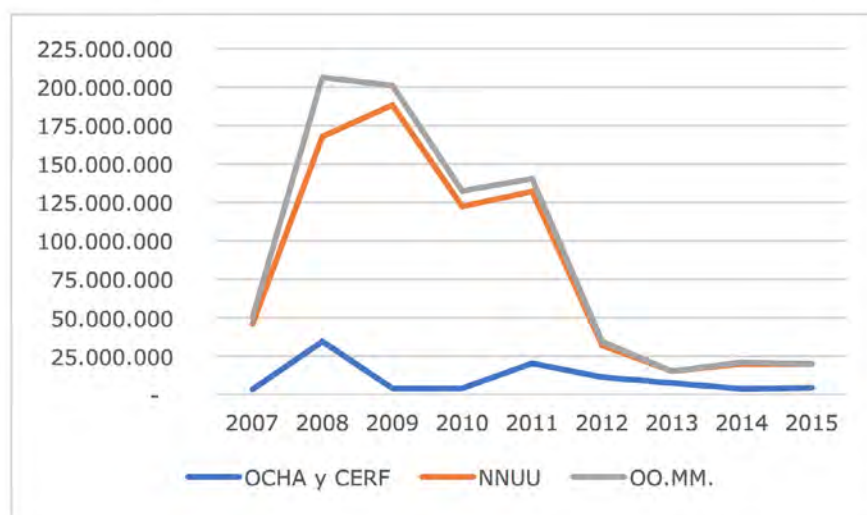
En lo que respecta a los convenios hay suscritos con los siguientes organismos: PMA, OMS, UNICEF, ACNUR y OCHA (en este caso con un Memorando de Entendimiento), que conllevan la creación de un Fondo España, entre otros aspectos.

La tendencia general del periodo ha ido en esa dirección. Mientras en una primera etapa, de 2007 a 2011 (excepto 2008, año en el que se realizó un aporte de 30 millones de euros al CERF), OCHA/CERF representaba menos del 10% de los programas o agencias financiadas por la OAH; a partir de 2012 se observa una importante concentración de socios y ellos adquieren más peso relativo.

Las otras agencias que tienen un peso importante son el PMA que recibió más de un 39% de los recursos de NN.UU. y PNUD, ACNUR, UNRWA y UNICEF que recibieron recursos todos los años y en todo el período, que representaron entre el 11% y el 8% para cada agencia o programa.

Al mismo tiempo, la reducción de recursos ha afectado particularmente a los compromisos internacionales, como muestra el gráfico siguiente. De manera se ha reducido el peso específico de España en el conjunto de los donantes.

Gráfico 20. Aportaciones monetarias y comparativas a OCHA/CERF, NN.UU. y OO.MM. en el período



El impacto de la reducción en el aporte financiero a partir de 2012 es destacado por todas las personas entrevistadas en los OO.MM., pues afecta a sus objetivos humanitarios, como es obvio, pero también a la imagen y a la posición de España como donante. Consideran que además del volumen de fondos, el tema esencial es la previsibilidad de los mismos. Los acuerdos y compromisos presupuestarios plurianuales son la petición esencial. Las agencias de NN.UU. hablan de “equilibrio”: una participación sostenida que cree una relación estable en la que Es-

paña puede mantener reuniones con las Agencias y programar (en los casos de crisis crónicas) respuestas a medio plazo.

Otro aspecto a mencionar es el relativo a la financiación no marcada a los OO.MM., actitud que el GB refuerza. Desde uno de estos organismos se informó al equipo evaluador que España había empezado en 2016 a aportar fondos no marcados, mientras que antes los marcaba en exceso y eso dificultaba la labor de coordinación, así como la orientación de recursos a crisis sub financiadas u olvidadas.

Hay un punto especialmente resaltado por los OO.MM. que es el relativo a las dificultades relacionadas por la aplicación de la Ley de Subvenciones de 2003 en lo que respecta al régimen de control, reintegro y sanciones al organismo. Según los entrevistados esta legislación dificulta la posibilidad de colaborar con la Cooperación Española.

Un estudio editado por el MAEC³¹ precisa las consecuencias de la norma que se ha estado aplicando en el periodo de la evaluación, expresando, literalmente, lo siguiente:

“La Ley General de Subvenciones de 2003 y sus consolidaciones recientes hasta 2016 que, de facto y de iure, dificultan, al límite de impedirlo, la ayuda multilateral genuina para todo lo que no sean flujos financieros destinados a la Unión Europea (UE), dado que obligan a los organismos multilaterales a someterse al régimen de control, reintegro y sanciones que establece dicha legislación (lo que reforzaría la orientación futura de la ayuda multilateral o non core como vía de canalización de la ayuda a los organismos multilaterales) y la orientación hacia el receptor.”

Es importante destacar como colofón, que, de acuerdo con la información recibida esta dificultad será solventada por España durante 2017.

La posición e influencia española en los OO.MM.

La falta de influencia en los OO.MM. refleja la posición actual muy debilitada por la falta de fondos. De acuerdo con las personas informantes, España ha gozado de una posición internacional sólida tanto en la UE, como en OCHA (como miembro del Grupo de Apoyo de Donantes) y especialmente en el PMA (con participación activa en los órganos de gobierno, creación de la oficina en Madrid y negociación del acuerdo para implantación de una base en Las Palmas).

La idea principal que se repite en las entrevistas es que España ha tenido dificultades para ejercer influencia en los órganos de gobierno y coordinación de los OO.MM. Por ejemplo, se recalca que no ha estado en el *steering committee* del CERF o que cuando ha participado en los *country based pool funds* de OCHA, ha tenido menor capacidad de la deseada para el seguimiento de las crisis³².

³¹ Metasíntesis del conocimiento generado por la Cooperación Española ¿Atrapada en el tiempo?”. Edit.: MAEC. SECIPI. SGCIPD. Análisis de Rafael Domínguez Martín y Aisha Al-Said Albella. Febrero 2017.

³² Como expectativa positiva se puede mencionar que España entrará en 2018 en la troika del grupo de donantes de OCHA, (ODSG), y en 2019 España la presidirá durante un trienio.

Esa “falta de liderazgo”, como ha sido denominada, es atribuida a dos razones principales. Por un lado a la mencionada falta de recursos, y, por otro a las limitaciones del posicionamiento político en el espacio humanitario. Para que se pueda ejercer este liderazgo se considera necesario más seguimiento, suficiente dotación de personal experto, análisis y un tipo de decisión, que no puede sostener solo una oficina, como la de acción humanitaria, encargada de la gestión de la ayuda, por más que en la práctica realice también “*policy*”.

No hay que confundir esta percepción con la “*diplomacia humanitaria*”, de la que se habla posteriormente y que es muy valorada.

Esta presencia española existe sin embargo en terreno, en las crisis en las que se focaliza la ayuda y allí donde hay OTC con personal con conocimientos humanitarios. Las relaciones entre donantes, en grupos afines o generales, así como con los ejecutores, agencias u ONG, es continua y estrecha. OCHA realiza en cada contexto la evaluación de necesidades y la estrategia por sectores. Los llamamientos anuales nacen de ese trabajo de concertación entre actores. Posteriormente, en la ejecución de la acción, las relaciones con donantes son igualmente estrechas: en algunos casos, los mencionados técnicos de la OAH en las OTC asisten a las reuniones de los clusters en los que trabajan (seguridad alimentaria y protección en Sahel, por ejemplo), mientras que en otros contextos los donantes tienen otros foros pero no participan en las decisiones técnicas y no están invitados a las reuniones de clusters, aunque mantienen reuniones bilaterales con los coordinadores de los mismos y un intercambio de información continuo.

Con otras agencias, como ACNUR o PMA, la relación existe también a varios niveles, en los contextos donde le corresponde al donante identificar los proyectos que le pueden interesar, o realizar seguimiento, cuando existe esa capacidad.

La posición especial de ECHO

Dado que ECHO no es un organismo multilateral como los mencionados, sino una oficina de la UE donante, el primer donante mundial, es útil considerar de forma diferenciada su relación con la AH española.

En la Estrategia 2007 ECHO está presente por dos motivos: por una parte, como marco o referencia de calidad de la AH, en el que se plantea la necesidad de adecuar la información, los datos, los criterios que guían la AH de España a los de ECHO para garantizar su calidad y no duplicar esfuerzos.

El segundo motivo se centra en la recomendación de mantener o aumentar la presencia de funcionarios españoles para mejorar la comunicación y tener peso en sus decisiones.

La relación de España con ECHO tiene estas vertientes:

- Es la fuente principal de criterios y estándares tanto para la certificación de ONG como para las formas de reporte y seguimiento. La Cooperación Española la está utilizando.

- Es el principal donante en regiones y contextos fundamentales para España y sus decisiones estratégicas, en Sahel, campamentos de refugiados saharauis o en América Latina, afectan enormemente a la AH española que debe contar con ellos y con sus oficinas en el terreno, y lo hace.
- A nivel de presencia en ECHO hay funcionarios españoles en la estructura, y también en COHAFSA, aunque las personas entrevistadas consideran que podría ser aumentada.
- Está en disposición de financiar parcialmente los gastos derivados de las intervenciones directas de agentes españoles de la AH, así como de proyectos de desarrollo y/o de carácter humanitario que pueda presentar la propia AECID en competencia con otros actores.

La aportación española está muy bien valorada, especialmente en lo relativo a los equipos expertos, con buenas referencias internacionales por su calidad y eficacia.

Sobre la diplomacia humanitaria

Aunque este tema no está planteado como tal en la Estrategia 2007 ni, por lo tanto, en sus actuaciones prioritarias, se considera relevante incluirlo en este Informe teniendo en cuenta que ha sido una cuestión revelada y valorada por varios de los entrevistados, además de la importancia que le otorga la Cooperación Española deducible de las entrevistas y de su inclusión en la web de la AECID³³.

Bajo este concepto se podría considerar, por un lado, la presencia e intervención efectuadas por la Cooperación Española: la DGPODES o la OAH, en organismos internacionales humanitarios, tales como el CAD, PMA, ACNUR, UNICEF, OCHA, COHAFSA, etc.

Por otro lado, y especialmente, la posibilidad de actuar en OO.MM. y en crisis concretas en los países desde la capacidad diplomática del MAEC. Como ejemplos de este último caso, según se cita en la página web de la AECID, España ha sido uno de los Estados impulsores de la agenda fijada por la resolución 2242 sobre mujer, paz y seguridad, y de la resolución 2286, sobre asistencia médica en conflictos armados. Igualmente, España ha liderado con Nueva Zelanda y Jordania los esfuerzos del Consejo de Seguridad en la vertiente humanitaria del conflicto de Siria, siendo la resolución 2258 uno de los resultados más palpables de este trabajo.

La propia posición de España en territorios africanos y de Oriente Medio, donde no ha sido potencia colonial, es valorada por todas las partes, y refuerza su rol en los conflictos.

En los dos aspectos mencionados, la presencia e intervención de la OAH y la acción diplomática del MAEC, y a la luz de los indicios recibidos, se considera que se está realizando una actuación significativa y apreciada por las personas entrevistadas.

³³ <http://www.aecid.es/ES/ah/que/diplomacia>

Posición clara en materia de actuación militar

En diferentes actuaciones prioritarias de la estrategia se hace mención, de una u otra manera, a la actuación militar.

En este punto, los informantes han transmitido que existe la claridad necesaria, en la medida en la que está bien definido el ámbito de actuación de las FAS que, indican, no realizan actuaciones humanitarias mediante la ejecución de operaciones militares exclusivamente, y que la colaboración es de carácter logístico a la acción humanitaria en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz.

Por otro lado, y como se menciona en otros lugares de este informe, dentro del M° de Defensa está encuadrada la UME, que empezó a actuar en emergencias fuera del territorio español y de la UE a partir de 2010, y que es una unidad militar que actúa desarmada y en coordinación con el M° del Interior.

España se ha adherido además recientemente a los Principios de Kigali de protección de civiles por parte de las FAS.

Con base en lo anterior se entiende que tanto la aplicación de las Directrices de Oslo que plantea la Estrategia 2007 así como el posicionamiento sobre la actuación militar como actuaciones prioritarias, se cumplen.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4:

Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas a corto plazo con las de medio y largo plazo.

Este objetivo aborda una cuestión clave en la AH que tiene que ver con los límites de la respuesta y con el impacto a medio plazo de las intervenciones. Su propósito, según se indica en la estrategia, es mantener el núcleo del mandato humanitario, “salvar vidas y aliviar el sufrimiento”, pero incorporando las fases previas e inmediatamente posteriores, es decir, la prevención y reducción de riesgos y la rehabilitación temprana.

ACTUACIÓN: FOMENTO PRIORITARIO DE ACCIONES DE REDUCCIÓN DE RIESGOS

La concepción de AH sobre la que debe trabajarse, según la estrategia, deberá abordar las fases previas al desastre (preparación para desastres, mitigación, prevención en general) con las posteriores (rehabilitación en general con sus componentes de reconstrucción, reconciliación...), tomando como eje de actuación la lucha contra la vulnerabilidad, y teniendo en especial consideración a aquellos colectivos que, en una situación de desastre natural o conflicto armado,

pueden presentar diversas vulnerabilidades por razón de su sexo, etnia, edad, etc.

Los datos de evolución de la financiación por sectores permiten distinguir entre *la ayuda de emergencia, la ayuda a la reconstrucción y la rehabilitación y la prevención de desastres*. De los tres se puede considerar que los dos últimos contribuyen a la reducción de riesgo según lo especificado en la estrategia.

Para ilustrar la situación se recupera aquí la información expuesta con anterioridad sobre la distribución de recursos aplicados por sector.

Tabla 21. Financiación anual de la AH por sector del CAD en el período

AÑO	AYUDA DE EMERGENCIA (SECTOR 700 DEL CAD)						TOTAL VOL.
	AYUDA DE EMERGENCIA		AYUDA A LA RECONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN		PREVENCIÓN DE DESASTRES		
	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	
2007	99.098.675	59,81	56.684.202	34,21	9.913.891	5,98	165.696.769
2008	207.060.204	67,52	84.403.461	27,52	15.221.933	4,96	306.685.597
2009	239.631.125	71,45	84.166.647	25,10	11.588.703	3,46	335.386.475
2010	180.727.343	79,73	39.662.921	17,50	6.273.714	2,77	226.663.978
2011	187.480.547	84,04	23.858.731	10,70	11.739.424	5,26	223.078.702
2012	55.943.702	77,72	10.241.054	14,23	5.793.040	8,05	71.977.796
2013	34.192.384	79,51	1.338.185	3,11	7.472.038	17,38	43.002.608
2014	49.463.754	87,03	1.758.595	3,09	5.613.059	9,88	56.835.409
2015	39.622.969	85,06	2.096.946	4,50	4.859.926	10,43	46.579.841
Total	1.093.220.704	74,07	304.210.742	20,61	78.475.728	5,32	1.475.907.175

La evolución de las partidas consideradas coherentes con lo propuesto en la estrategia, la *Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación* (que supuso en torno a un tercio entre 2007 y 2009 para disminuir más tarde hasta representar el sector menos financiado de la AH de los últimos 3 años), y la *Prevención de desastres*, con una financiación que no supera el 6% hasta 2012 y 2013, año en que se dedican más fondos a esta categoría y aumenta su peso relativo dentro de la AH en los años sucesivos. Indica que se ha pasado de un 40% en 2007 a un 15% en 2015.

Por lo tanto la priorización de las acciones de reducción de riesgo se ha reducido, ya que ha tenido una disminución en sus recursos, considerando que la Estrategia en 2007 estableció esta priorización a nivel global.

Aunque no es objeto de esta evaluación la gestión de la acción humanitaria en sí misma sino el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia, al observar con un poco más de detalle los datos, se puede apreciar que con la utilización de una referencia total como es en este caso, se produce un efecto no deseable de encubrimiento de la gestión efectuada.

Destaca lo relativo a las grandes diferencias por áreas geográficas. Los datos muestran que en la zona de América del Norte, Central y Caribe, y tomando en cuenta todo el periodo, un 16% se ha dedicado a la *preparación de desastres* y un 35% a la reconstrucción. Los datos de Asia oriental también son más equilibrados por la influencia de Filipinas donde la prevención de desastres representó un 35% del total. Por el contrario, en África subsahariana las ayudas de emergencia superan el 90% del gasto.

Por otro lado, las elevadas cifras del comienzo del periodo en reconstrucción pudieron estar influidas por las actuaciones posteriores a desastres naturales y guerras como Líbano o Afganistán, país que recibió 121 millones de euros durante el periodo en concepto de reconstrucción.

Se comprende por qué el PACI 2011 recomendaba “romper con el prejuicio” que asociaba *prevención o rehabilitación* con ciertas áreas geográficas y no con otras. Son los países de renta más baja los que menos proyectos de prevención y rehabilitación tienen desde la AH, lo que puede tener que ver con la debilidad de sus estructuras estatales, la dificultad de colaborar con entidades o gobiernos receptores o la gravedad de sus necesidades humanitarias. Aplicar un enfoque de resiliencia debería superar este obstáculo, puesto que se trataría de preparar y fortalecer a las personas, organizaciones o comunidades, cualquiera que sea su punto de partida, desde el ámbito del desarrollo.

Las personas entrevistadas consideran que este objetivo sigue mereciendo un desarrollo que no ha tenido en grado suficiente en los años de aplicación de la estrategia. Varias son las razones que aducen. En primer lugar, el recorte financiero en el que las opiniones sobre sus consecuencias ya fueron descritas con anterioridad y entre las que mencionan la concentración de fases del ciclo.

También señalan cuestiones de concepto y de organización. Se refieren en primer lugar, a la pregunta de ¿a quién corresponde cada tarea?, y después se dirigen a la organización y tiene que ver con la necesidad de cooperación entre ámbitos y departamentos diferentes y de la adecuación de los medios e instrumentos existentes a la lógica VARD.

En las opiniones recibidas vuelve a aparecer la delimitación entre desarrollo y humanitaria, y la coordinación entre las diferentes responsabilidades y planes de acción, especialmente en las fases del ciclo de *prevención y reconstrucción*, que es en las que parecen situar las “zonas grises” y merecen un trabajo conjunto.

Como ejemplo se menciona el caso del Sahel donde se producen situaciones de riesgo y vulnerabilidad estructurales (por la pobreza, la sequía y los conflictos armados) con picos de necesidades humanitarias recurrentes, por falta de alimentos y desnutrición severa.

ECHO se esforzó con la *Estrategia Sahel* en superar esta contradicción, planteando un enfoque VARD que animara a las cooperaciones y a DEVCO a asumir proyectos de desarrollo asociados a la malnutrición y la seguridad alimentaria, pero no ha logrado integrar la idea de “contiguuum”, es decir trabajar conjunta y coordinadamente, a pesar de la cercanía institucional. Además, más del 85% de su financiación se dedicó entre 2010 y 2014 a dar respuesta a las necesidades nutricionales básicas, mientras que no se invertía tanto en otros aspectos de prevención comunitaria (variedad de cultivos adaptados a sequía, graneros comunitarios, proyectos WASH, etc.)³⁴.

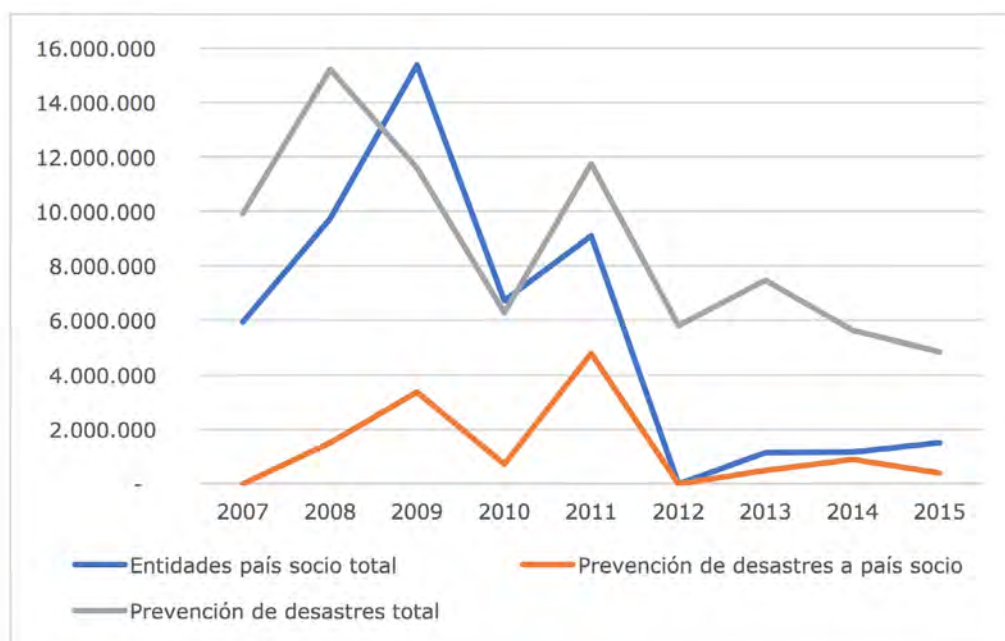
ACTUACIÓN: FORTALECIMIENTO DE SISTEMAS LOCALES DE PREVENCIÓN Y RESPUESTA

Se apoyará el **fortalecimiento de los sistemas e instrumentos locales (públicos y también no gubernamentales) de respuesta y prevención de desastres.**

Como se mencionó en el análisis de un objetivo anterior, la dedicación de recursos para el fortalecimiento de estructuras locales, ha sido reducida desde el ámbito de observación correspondiente en exclusiva a la acción humanitaria.

El siguiente gráfico muestra como en varios años se han destinado escasos recursos de AH para la prevención de desastres a través de entidades públicas, ONG y otras entidades sin ánimo de lucro del país socio.

Gráfico 21. Recursos destinados a prevención de desastres a través de entidades del país socio durante el período



³⁴ http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/evaluation_sahel_strategy_annexes_en.pdf

Este puede ser un campo de actuación de la Cooperación Española en el ámbito del Desarrollo. Se considera útil volver a mencionar aquí que, en el contexto de actuación en AH en emergencias, la UME está formando, a petición del Gobierno de Perú, una UME peruana, es decir, una institución gubernamental enfocada a la respuesta en caso de desastres.

ACTUACIÓN: ELABORACIÓN DE PLANES DE CONTINGENCIA

Se apoyará el **fortalecimiento de los sistemas e instrumentos locales (públicos y también no gubernamentales) de respuesta y prevención de desastres.**

La Estrategia lo recomienda fuertemente: “la elaboración de Planes de Contingencia en los países prioritarios y países de atención especial que sean especialmente vulnerables a sufrir catástrofes y en los que se haya incluido como una prioridad este aspecto, tanto para casos de desastre natural como para conflictos armados (Principio 18 de la GHD). Siendo más predecibles las crisis alimentarias frente a otras humanitarias, el fortalecimiento de los países para contar con sistemas de información y alerta temprana en este ámbito es crucial.”

En este sentido hay que decir que entre la información recibida no consta que se hayan elaborado estos planes. Esto es independiente de cuál sea el órgano del MAEC que tenga asignada esa responsabilidad.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5:

Insertar la AH en el conjunto de la Cooperación Española de un modo adecuado, que mantenga su especificidad pero impulsando las sinergias con el resto de los instrumentos.

Bajo la denominación de este objetivo la estrategia incluye las actuaciones relativas a la integración en el exterior, es decir, las OTC y las Embajadas, especialmente en países prioritarios y proclives al desastre o crisis; así como la articulación en la planificación geográfica.

Adicionalmente han sido incorporadas las menciones recibidas que se han considerado oportunas en este ámbito geográfico respecto a la relación entre AH y Desarrollo.

ACTUACIÓN: IMPULSO DEL TRABAJO DE LAS OTC EN LA MATERIA

Esta actuación, en lo que respecta al fortalecimiento de las OTC y de las Embajadas españolas ya ha sido considerada en detalle en epígrafes anteriores. Los hallazgos allí mostrados destacaban la relevancia de la iniciativa, y lo conseguido por la OAH en lo que respecta a disponer de profesionales con preparación en AH en las OTC desde las que se atienden los contextos que la AECID considera prioritarios, complejos o de larga duración. También se resaltaba su labor de presencia y coordinación con otros actores.

En lo que respecta a las Embajadas las opiniones divergen según el contexto de crisis. En los muy politizados, por ejemplo, se indica que la comunicación y colaboración entre lo humanitario y la Embajada o Consulado es intensa, mientras que en otras zonas, las tareas humanitarias no “forman parte” de las prioridades, por lo que se puede reducir la coherencia entre la política humanitaria y el resto de la política exterior española. En estos casos, y según los informantes, la AH no percibe suficientemente el apoyo que precisa para el acceso, la seguridad, el posicionamiento en foros de donantes, etc., y la acción exterior pierde una oportunidad de integrar lo humanitario entre sus responsabilidades y campos de acción.

En lo concerniente a la necesidad de sensibilizar y formar en AH a las OTC y Embajadas, a lo que muchos informantes han añadido la AECID y otras áreas del MAEC, tema este último que ya ha sido tratado, se han hecho algunos intentos en el periodo analizado, como una guía de ayuda humanitaria básica para las OTC, o una campaña de difusión de los principios de la Buena Donación Humanitaria entre la cooperación³⁵, pero, como ya se mencionó, la existencia de una política de formación y comunicación estable que hiciera más cercana la AH, sus principios y medios, a otras personas cuyo trabajo incide o es afectado por lo humanitario, hubiera tenido una repercusión favorable para la acción humanitaria.

ACTUACIÓN: INCORPORACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN GEOGRÁFICA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Por sus propias características, tal y como ha sido asumido por la AECID según la información recibida, la planificación geográfica de la acción humanitaria se inserta en los MAP cuando se considera conveniente por parte del MAEC y del Gobierno del país socio. Por otro lado, la OAH realiza su propia planificación a través de sus POA y EC, que se centran en las zonas donde están los contextos que han sido priorizados por la Cooperación Española para la acción humanitaria.

En lo respecta a la planificación de la OAH

Se han elaborado los siguientes POA, de carácter geográfico y vigencia anual:

- América Latina y Caribe. 2013 y 2015
- Campamentos de refugiados saharauis. 2013 y 2015
- Colombia. 2013, 2014 y 2015
- Crisis del Ébola. 2015
- Filipinas. 2013 y 2015
- Malí/Sahel. 2013
- Sahel. 2015
- Palestina 2013 y 2015
- Siria. 2013/Crisis Siria e iraquí. 2015
- Sudán y Sudán del Sur. 2013

³⁵ Realizada en colaboración con el iecah y Oxfam Intermón.

Las EC, de carácter bienal, han sido:

- Colombia. 2016-2017
- América Latina y Caribe. 2016-2017
- Población refugiada saharauí. 2016-2017
- Siria e Irak. 2016-2017
- El Sahel. 2016-2017
- Palestina. 2016-2017

Con respecto a los MAP

Aunque según la estrategia, los “*instrumentos de planificación geográfica*” deben incorporar la acción humanitaria, algunos MAP le dedican efectivamente un capítulo, pero no plantean acciones o proyectos conjuntos, o estrategias de salida y transición ni formas de sinergia.

Incluso cuando trabajan en un territorio “codo con codo” y en sectores afines, cuando no en los mismos, como sucede en Palestina, el MAP especifica que no incluye objetivos estratégicos ni marco de resultados sobre AH, que atenderá al criterio de necesidades. En el MAP Colombia, la AH se encuentra mucho más detallada e “integrada”, pero no se plantean proyectos de continuidad o sinergias, sin que sea claro si el motivo es que se actúa sobre poblaciones o colectivos diferentes o que la naturaleza de las acciones, de los actores y foros de coordinación de la acción humanitaria son específicos y dificultan ese marco común, o, simplemente, que cada tema lleva su propia ruta.

En cuanto a los mencionados documentos de planificación de la OAH, tampoco está presente el vínculo o sinergia con desarrollo de forma explícita. Por ejemplo, la EC 2016-17 de Colombia establece “soluciones duraderas” de *Rehabilitación y respuesta, y enfoque de Reducción de riesgos de desastre*, pero no se identifica ninguna forma de trabajo colaborativo con el resto de proyectos de desarrollo de la Cooperación Española; siendo éste un caso típico “post conflicto” de los que la Estrategia 2007 planteaba como oportunos para diseñar una acción conjunta. Evidentemente esto tiene que ver tanto con acción humanitaria como con desarrollo.

Lo mismo puede decirse en la estrategia para Palestina donde, a pesar de trabajar en sectores -protección, WASH y seguridad alimentaria en el caso de la AH- que tienen correspondencias con los sectores de desarrollo, no se explicitan formas de reparto de tareas, colaboraciones o aprendizajes comunes. En la EC de América Latina y Caribe, donde el primer objetivo es mejorar los sistemas de *preparación y respuesta a desastres*, se tiene en cuenta continuamente el trabajo en desarrollo de la AECID, pero no se plantea la forma concreta de vincular o tener sinergias con otros proyectos.

En otros escenarios, como la Población refugiada saharauí, no existe MAP con Argelia, y no hay programación de desarrollo.

En las entrevistas realizadas en la AECID, se ha puesto de relieve la posibilidad de mejora de coordinación³⁶, incluso de comunicación, al mismo tiempo que el deseo de abordarla tanto desde el ámbito humanitario como del de desarrollo. Los mecanismos institucionales que permitirían esa visión y acción de conjunto no parecen estar siendo eficaces a la luz de las respuestas recibidas y de las acciones mencionadas anteriormente.

OBJETIVO ESPECÍFICO 6:

Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo.

ACTUACIÓN: REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES EDUCATIVAS, CAMPAÑAS INFORMATIVAS Y DE EXPLICACIÓN SOBRE CUESTIONES QUE AFECTAN A LA AH, INCLUYENDO LOS PRINCIPIOS DE LA BUENA DONACIÓN HUMANITARIA

En objetivos anteriores se han considerado las acciones formativas a nivel interno del MAEC, y en el presente se trata básicamente de difusión y comunicación a la sociedad y a otros actores de la acción humanitaria diferentes a la Cooperación Española, como las ONG, mediante campañas o acciones formativas e informativas.

El canal estable de información es el de las páginas web de la SECIPIC³⁷, de la AECID³⁸, y de la Cooperación Española³⁹. No hay constancia de que se hayan realizado campañas de carácter masivo.

Con cierta frecuencia y dirigidos al público en general, se realizan seminarios o presentaciones ya sea en la propia AECID o fuera de sus instalaciones, invitando en ocasiones a expertos y líderes internacionales, pero la valoración que hacen las personas entrevistadas es que la afluencia es escasa, y que “siempre van los mismos”.⁴⁰

Lo que perciben los y las informantes es que la demanda de esta difusión está concentrada en las personas comprometidas con la AH, y no tanto en el público en general.

Otra vía de comunicación y concienciación a la sociedad es la establecida en la Estrategia de Educación para el Desarrollo⁴¹. En ella se recoge, tanto en sus objetivos generales como en lo

³⁷ <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CooperacionAIDesarrollo/Paginas/AccionHumanitaria.aspx>

³⁸ <http://www.aecid.es/ES/ah>

³⁹ www.cooperacionespanola.es

⁴⁰ No se dispone de registros sistematizados de lo efectuado en difusión e información ni al público ni a las ONG.

⁴¹ Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española. DGPOLDE 2007.

que respecta a la sensibilización y formación⁴² lo que la Estrategia de Acción Humanitaria considera relevante en este ámbito.

Sin embargo, en la Evaluación de la Estrategia de Educación para el Desarrollo no hay ninguna partida diferenciada para AH que determine las acciones ni los recursos aplicados en este sentido. Según las personas entrevistadas, la acción humanitaria no ha entrado de forma consistente en los planes de educación para el desarrollo y sus actividades.

No se ha dedicado financiación específica de la OAH para la *sensibilización sobre los problemas relacionados con el desarrollo*⁴³, pero sí existen proyectos y actividades realizados por las CC.AA. y las EE.LL., algunos de los cuales tienen por objeto las crisis humanitarias y su respuesta⁴⁴.

Una gran parte de las personas entrevistadas comentaron que el sector privado, sobre todo las grandes ONG, dedican un enorme esfuerzo a las tareas de publicidad, información y sensibilización de la opinión pública, y que el sector público ha invertido mucho menos en informar y formar una opinión sensible a una situación internacional cada vez más compleja y con mayor impacto sobre la realidad social de los países donantes. Según los entrevistados desde la AECID se han realizado iniciativas que el sector considera interesantes, como los diálogos humanitarios, pero, en su opinión, ha faltado un sistema de relaciones y comunicación institucional de mayor alcance estratégico⁴⁵. Indicaban también una insuficiente atención en este sentido a organizaciones sociales, sindicales y empresariales.

Un ejemplo del desconocimiento de este ámbito y posiblemente de un bajo interés a nivel del gran público, citado por varias personas, es el escaso eco que ha tenido la primera cumbre mundial de acción humanitaria de 2016. Sin embargo en lo que respecta al ámbito político, hay constancia de, al menos, las comunicaciones al Parlamento y al Consejo de Cooperación de los años 2014 y 2015, y de lo manifestado en diversas entrevistas de la fuerte demanda de comunicaciones informativas sobre cuestiones y actuaciones humanitarias solicitadas por los representantes en el Parlamento, y elaboradas por la OAH, por lo menos en estos dos últimos años.

Según la opinión del sector humanitario y los y las expertas, la ciudadanía española pasó de una gran movilización en relación con la lucha contra la pobreza (las campañas del 0,7% por ejemplo) a una respuesta solidaria pero no reivindicativa en relación con la crisis de refugiados. Sigue teniendo una tendencia a la solidaridad, sobre todo en la lucha contra el hambre y la respuesta a catástrofes naturales, pero desconoce el contenido y la especificidad de la acción humanitaria⁴⁶.

⁴² Capítulo de Cruce con prioridades sectoriales del Plan Director 2005-2008.

⁴³ Sector CRS 99820 del CAD.

⁴⁴ La forma de identificar las acciones de sensibilización dedicadas a lo humanitario es revisando los títulos y descripción de las mismas.

⁴⁵ En 2013 y 2014, se realizaron tres de estos diálogos humanitarios con la colaboración de la Fundación Dara.

⁴⁶ Las encuestas muestran un apoyo claro de la sociedad europea y española a la ayuda humanitaria que realiza la UE. Lo más destacable es que España está entre los países donde el conocimiento de que la UE financia acción humanitaria es menor que la media europea y ha bajado en estos años. Además el apoyo de los españoles al hecho de que se realice la acción humanitaria a través de la UE ha bajado 14 puntos en los últimos dos años. Especial Eurobarometer 456. Humanitarian Aid Report 2017.

El equipo evaluador entiende útil para la reflexión trasladar estas opiniones, pero considera que sería conveniente analizar los objetivos que persiguen las grandes ONG y organismos Internacionales con esta actividad de información pública masiva, y si estas razones y objetivos validan una comparación con las que la estrategia demanda del sector público. Este análisis se sitúa fuera del alcance de esta evaluación.

Con respecto a las ONG, la OAH realiza actividades proactivas hacia ellas en diversos temas, como ejemplos se pueden citar el seminario efectuado en 2015 sobre programas basados en el aporte en efectivo y, ya en 2017, sobre marcadores, así como en la divulgación de principios internacionales relacionados con la acción humanitaria a través de la Coordinadora y que, se puede deducir, iría destinada a las ONG de menor dimensión.

Por su parte, el Examen de Pares de 2016 felicitó a España por sus esfuerzos en comunicación, destacando la presencia en medios, la respuesta a preguntas parlamentarias y la documentación muy completa de su página web.

Como resumen se puede decir que se han realizado actividades puntuales de difusión y concienciación para contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo, como indica el objetivo, pero no de carácter estable y proactivamente dirigidos al gran público, y con objetivos definidos.

El cumplimiento de este objetivo, lo mismo que en otras ocasiones ya mencionadas, no significa necesariamente una calificación de la gestión realizada.

3.1.2 PRIORIDADES TRANSVERSALES

La Estrategia refiere que la Cooperación Española considera prioridades transversales, que deben incorporarse en el diseño, ejecución y evaluación de todas las actuaciones, el enfoque de género, los derechos humanos, la diversidad cultural y la sostenibilidad medioambiental.

A continuación se analiza el enfoque de género dentro de la AH para luego observar la información existente sobre las otras prioridades.

El enfoque de género en la acción humanitaria

Los TdR plantean dos preguntas específicas dedicadas al enfoque de género:

- *¿En qué medida los fondos destinados a la acción humanitaria han sido sensibles a las desigualdades de género que se producen en este sector?*
- *¿Cómo se ha promovido el enfoque de género y la participación de las mujeres en las acciones implementadas en la acción humanitaria?*

Las preguntas se refieren tanto al grado de financiación de acciones sensibles a las desigualdades de género, como a las formas de promoción de este enfoque en la respuesta humanitaria española a través de otros medios, como los diagnósticos de género, la participación de las mujeres beneficiarias y la presencia de organizaciones de mujeres en las actuaciones. Para responder a estas preguntas, la evaluación ha utilizado tres fuentes de información:

- *La opinión de las personas entrevistadas y del sector humanitario.*
- *Los compromisos internacionales adquiridos y la documentación que los acompaña.*
- *La financiación de la AH y la proporción de acciones con objetivos relacionados con el género, tal como está recogida en Info@OD.*

No existen datos de seguimiento ni evaluaciones o informes específicos que recojan el modo en que se ha promovido el enfoque de género en la respuesta humanitaria, y tampoco hay registro de los resultados obtenidos ni constancia de los cambios percibidos en relación con esta prioridad.

El enfoque de género como compromiso institucional

Todas las personas entrevistadas destacan, de forma notablemente espontánea y unánime, que la incorporación del género es uno de los valores propios de la acción humanitaria española.

Esto es así porque “la igualdad de género” ha sido impulsada como una política pública en los últimos 15 años⁴⁷, tras una fértil década, los 90, de discusión internacional en la materia, y está presente en las normas de la AECID y de las agencias de cooperación de las CC.AA.

Una serie de pasos han ido afianzando el enfoque de género como prioridad de la Cooperación Española y de la AH en concreto.

En la AECID y en las agencias de cooperación de las CC.AA., así como en la OAH y en algunas de las OTC, hay personal técnico con formación específica de género y desarrollo, y unidades de género impulsando esta visión. Existe una Estrategia Sectorial de Género y Desarrollo, una guía para aplicar el enfoque de género, exigencias en relación con la formulación y seguimiento de los proyectos y convenios, socios multilaterales especializados en género (como ONU Mujeres). Las principales organizaciones del sector humanitario tienen también personal experto y guías y manuales para aplicar dicho enfoque en la acción humanitaria, tanto en proyectos de medio plazo como en emergencias⁴⁸.

⁴⁷ Es ilustrativo mencionar que la propia transformación de la sociedad española es un espejo en el que se miran otras sociedades, como recuerda un informante hablando de la reciente reforma legal en Túnez. En palabras de una persona experta: “En 12 años, partiendo de un perfil bajísimo, hemos pasado a ser un país reconocido en políticas de género”.

Las personas entrevistadas de los OO.MM. explican que la sensibilidad y el apoyo al enfoque de género es un rasgo reconocible de la AH española, que podría desarrollarse hasta convertirse en uno de sus valores añadidos más característicos.

Es también una de las líneas de trabajo de la *diplomacia humanitaria* y de la colaboración entre la OAH y la DG de Naciones Unidas y Derechos Humanos. España ha impulsado o asumido los compromisos internacionales más importantes en la materia, como el llamamiento especial sobre violencia sexual del CICR 2013-2017⁴⁹ o la adhesión a la llamada a la acción sobre prevención y respuesta a la violencia de género para el periodo 2016-2020⁵⁰. Es interesante destacar la continuidad en estos compromisos: la aprobación en 2015 de la resolución 2242 del Consejo de Seguridad de NN.UU., impulsada por España, continúa y refuerza la Agenda “Mujer, Paz y Seguridad” del año 2000. Esta línea de trabajo culmina en los compromisos de la mesa de género adquiridos en la cumbre humanitaria de Estambul en 2016, cuyo desarrollo está en marcha⁵¹.

En el periodo evaluado, los y las informantes declaran que el género ha sido un enfoque asumido por las diferentes direcciones de la OAH: “Siempre ha habido voluntad a nivel de dirección de situar los temas de género en la AH”. Según han manifestado, también en el terreno se han priorizado una serie de proyectos con objetivos de igualdad o de lucha contra la violencia de género, y se ha aplicado y defendido incluso en situaciones “hostiles” en relación con dicho enfoque, como es Gaza⁵².

Por lo tanto, existe una indudable voluntad de institucionalizar la igualdad de género, adquiriendo compromisos e impulsando una gama amplia de iniciativas que deben reflejarse en la financiación de la AH y ser susceptibles de seguimiento para aprender de sus resultados.

⁴⁸ La literatura nacional e internacional al respecto es amplia. Como muestra, pueden citarse los manuales de la Junta de Andalucía, de la Cooperación Suiza y de la Unión Europea:

http://www.juntadeandalucia.es/aacid/images/Servicios/Publicaciones/manual_pautas_integracion_genero_AH.pdf

https://www.eda.admin.ch/dam/deza/es/documents/themen/gender/Gender-Humanitarian-Aid_ES.pdf

http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/gender_policy_2014_es.pdf

⁴⁹ <https://www.icrc.org/en/what-we-do/sexual-violence>

⁵⁰ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Call-to-Action-Roadmap.pdf>

⁵¹ https://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2017/Jul/WOMEN_AND%20GIRLS-CATALYSING_ACTION_TO_ACHIEVE_GENDER_EQUALITY_0.pdf

⁵² Destacando la financiación con 150.000€ en 2015 y 2016 de ONU MUJERES para el proyecto “Engendering Humanitarian Action in Palestine”.

Financiación del enfoque de género

Si se observa la presencia de acciones con marcador de “Género” con valor principal o significativo⁵³, en la financiación de la AH, va aumentando de forma clara hasta 2010 y, a partir de ahí, desciende, como el resto de la financiación, para empezar a recuperarse en 2014. En términos relativos se observa la introducción y afianzamiento de la prioridad de género en la formulación de las acciones de la AH española. Considerando los valores que adopta el marcador de género, los datos muestran que va cobrando importancia, sobre todo a partir de 2010. En 2014, la mitad de la ayuda tiene un componente “significativo” de género, al menos en su formulación⁵⁴.

Tabla 22. Financiación anual de la AH según el valor del marcador de género⁵⁵

AÑO.	GÉNERO NO EVALUADO		NO ORIENTADO		PRINCIPAL		SIGNIFICATIVO		TOTAL AOD BRUTA DESEMBOLSADA
	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.
2007	9.451.061	5,93	134.868.556	84,56	-		15.177.152	9,52	159.496.769
2008	8.568.724	2,87	274.289.450	91,83	599.109	0,20	15.228.313	5,10	298.685.597
2009	7.975.000	2,44	296.586.361	90,59	3.808.349	1,16	19.016.765	5,81	327.386.475
2010	-		166.645.039	76,21	3.508.831	1,60	48.510.108	22,18	218.663.978
2011	2.740.824	1,54	147.468.933	82,81	2.353.952	1,32	25.514.993	14,33	178.078.702
2012	-		43.217.153	61,83	8.143.714	11,65	18.532.729	26,52	69.893.596
2013	-		23.884.444	56,86	10.683.317	25,43	7.434.846	17,70	42.002.608
2014	-		23.487.449	41,33	4.306.046	7,58	29.041.914	51,10	56.835.409
2015	-		30.660.252	65,82	3.904.213	8,38	12.015.376	25,80	46.579.841
Total	28.735.610	2,06	1.141.107.639	81,65	37.307.531	2,67	190.472.195	13,63	1.397.622.975

⁵³ El sistema de clasificación para conocer la orientación de la ayuda tiene marcadores con tres valores: el valor “principal” significa que el género es fundamental en el diseño e impacto de la actividad y constituye un objetivo explícito de la misma; el valor es “significativo” cuando es relevante pero no constituye la finalidad principal de una actividad; y “no orientado” al objetivo cuando no está presente en el diseño de la actividad. También es posible que no se haya evaluado dicho enfoque.

⁵⁴ Los datos de Info@OD permiten observar la proporción y volumen de la financiación de AH con marcadores de género positivos. Para conocer la efectividad de dicho enfoque hacen falta otras herramientas de análisis.

⁵⁵ La tabla muestra la distribución de la financiación de la AOD. No aparece el importe de los valores “en blanco”.

El análisis de los datos en su detalle permite observar otros aspectos de interés:

- La presencia del enfoque de género en la AH descentralizada es importante, pero desigual. Destacan algunas CC.AA. como Andalucía, Extremadura y el País Vasco que han ido aumentando año tras año la financiación de acciones donde el género es objetivo principal o significativo. En el caso del País Vasco, durante los años 2013 y 2014 el valor significativo del marcador está presente en el 100% de la financiación y durante todo el periodo tiene una presencia muy importante. En Andalucía, puede hablarse de una vocación específica: desde el año 2010 cerca del 90% de la financiación tiene objetivos de género de forma principal o significativa, con un gran peso de acciones donde la igualdad entre los sexos es objetivo principal, aunque presenta altibajos: es el 78% de la financiación en 2012 y el 45% en 2015.
- Por tipo de entidad canalizadora, hay que destacar las ONG y la sociedad civil, cuyos proyectos incluyen el género de manera creciente, alcanzando en 2014 el 55% de su financiación con valor significativo, y con principal el 8,3%. En 2015 estos valores representaron el 39,6% y el 11% respectivamente. En la financiación a los OO.MM. también es muy significativo el avance: en 2014, el porcentaje de la financiación con valores positivos de género es del 46% (significativo) y 6,8% (principal)⁵⁶.

Tabla 23. Financiación anual de proyectos de AH según el marcador de género

AÑO.	GÉNERO NO EVALUADO		NO ORIENTADO		PRINCIPAL		SIGNIFICATIVO		TOTAL AOD BRUTA DESEMBOLSADA
	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.
2007	9.451.061,35	7,85	95.757.555,58	79,54	-	0,00	15.177.151,95	12,61	120.385.768,88
2008	8.568.724,31	3,29	235.878.723,03	90,63	599.108,76	0,23	15.228.313,50	5,85	260.274.869,60
2009		0,00	118.963.964,53	83,90	3.808.349,00	2,69	19.016.764,88	13,41	141.789.078,41
2010	-	0,00	62.396.275,30	65,83	508.830,59	3,70	28.876.675,01	30,47	94.781.780,90
2011	2.730.824,62	4,46	34.727.212,36	56,77	2.353.951,79	3,85	21.364.992,70	34,92	61.176.981,47
2012	-	0,00	15.945.657,46	55,15	1.693.714,00	5,86	11.276.044,80	39,00	28.915.416,26
2013	-	0,00	10.284.574,08	40,41	8.079.533,43	31,75	7.084.846,01	27,84	25.448.953,52
2014	-	0,00	5.728.280,79	20,82	3.656.046,22	13,29	18.126.913,60	65,89	27.511.240,61
2015	-	0,00	9.573.224,00	40,36	3.004.213,00	12,67	11.140.376,00	46,97	23.717.813,00
Total	20.750.618,28	2,65	589.255.467,13	75,16	26.703.746,79	3,41	147.292.078,44	18,79	784.001.902,64

⁵⁶ Hay que recordar que los dos instrumentos, proyectos y contribuciones a programas específicos y fondos gestionados por OO.MM., representan el 90% del total de la financiación de la AH

- El instrumento “proyectos” es sobre todo donde se introduce el enfoque de género y su evolución positiva se percibe en los datos que recoge la tabla 23. Hay que destacar que aumenta mucho más el valor significativo, que alcanza el 65% del total en 2014, frente a los proyectos cuyo objetivo es el género y que tras una serie de años siendo muy poco relevantes, se sitúan alrededor del 12% del total de los proyectos.

- También ha aumentado la financiación de la salud sexual y reproductiva, y salud infantil, dentro de la AH: en 2013, un 18% de la financiación tiene este objetivo de manera y en 2014, alcanza el 36% de la financiación. Este tipo de intervenciones representan una proporción elevada de las acciones que tienen un marcador de género significativo y principal, siendo el 62% de la financiación con marcador positivo de género en 2014. Se trata en su mayoría de proyectos de ayuda alimentaria de emergencia y de atención a la salud materno-infantil. El componente de género en forma de marcador significativo o principal, está presente en todos ellos, porque los proyectos se dirigen especialmente a las mujeres. De hecho todos los proyectos dirigidos a la infancia tienen un marcador positivo de género. Sin embargo, que las mujeres sean destinatarias principales no significa necesariamente que la perspectiva de género esté integrada en la forma de abordar la intervención, por ejemplo dando poder de decisión a las mujeres o implicando a los varones en la mejora de la salud infantil. Para asegurar este enfoque, y para evaluarlo, son necesarias herramientas de género más precisas.

- En cuanto a las fases de la intervención, el enfoque de género está más presente en todo el periodo en las fases de la AH asociadas a la Prevención y a la Reconstrucción, como se puede observar en la Tabla 24. No obstante, esta tendencia cambia a partir de 2012, año en que el género empieza a estar presente también en la formulación de los proyectos de ayuda de emergencia, y sobre todo, como se vio más arriba, de ayuda alimentaria de emergencia, lo que se mantiene en los años siguientes. Por ejemplo, en 2014, el 82% de la ayuda alimentaria de emergencia tiene un valor significativo en el marcador de género. Esto demuestra un esfuerzo para llevar la prioridad a la totalidad de las fases de la AH y al conjunto de la financiación.

Tabla 24. Distribución de la AH según Sector CRS y marcador de género

SECTOR CRS.	GÉNERO NO EVALUADO		NO ORIENTADO		PRINCIPAL		SIGNIFICATIVO		TOTAL
	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.
Ayuda y servicios materiales de emergencia	21.211.247	3,59	473.204.231	80,15	25.785.217	4,37	70.201.536	11,89	590.402.231
Ayuda alimentaria de emergencia	2.920.366	0,85	318.412.454	92,32	5.997.799	1,74	17.553.978	5,09	344.884.597
Coordinación de los servicios de protección de la ayuda	100.121	0,13	70.759.318	88,84	2.392.037	3,00	6.398.200	8,03	79.649.676
Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación	3.416.559	1,12	222.507.283	73,14	1.227.311	0,40	77.059.590	25,33	304.210.742
Prevención de desastres	1.087.318	1,39	56.224.352	71,65	1.905.167	2,43	19.258.891	24,54	78.475.728
Total	28.735.610	2,06	1.141.107.639	81,65	37.307.531	2,67	190.472.195	13,63	1.397.622.975

La importancia del enfoque de género en términos de integración en la formulación de los proyectos, permite contestar positivamente a la primera pregunta de los TdR: los fondos destinados a la AH han sido progresivamente más sensibles a la desigualdad entre los sexos. Hay que recordar que la presencia del marcador de género indica que se ha considerado la posición diferenciada de mujeres y de hombres en la formulación y diseño de los proyectos y de sus objetivos, pero no implica una visión transformadora de dichas relaciones: el ejemplo citado de los proyectos de salud sexual y reproductiva y salud infantil, muestra que la atención a la posición específica de las mujeres es básico, pero se necesitan otras acciones para promover la igualdad de género.

Seguimiento de la aplicación del enfoque de género en la AH

A pesar de que parece innegable el esfuerzo por aplicar el enfoque de género, la información disponible no permite valorar hasta qué punto la ejecución de la AH ha incorporado la participación de las mujeres o ha privilegiado acciones que mejoren su seguridad, su acceso a la ayuda y su poder de decisión. Para responder de forma sistemática a esta pregunta, hay que generar datos desagregados, informes de seguimiento, evaluaciones o análisis de género, y estas no se

han realizado en el periodo analizado⁵⁷.

Las actuales estrategias de contexto incluyen en su diagnóstico el enfoque de género, considerando la diferente posición de mujeres y varones, y su grado de vulnerabilidad. Pero todavía no existen informes de seguimiento de estos contextos que permitan valorar el acceso y la participación de los beneficiarios con atención a las diferencias de género.

Por lo tanto, la falta de información de seguimiento y de documentos de reflexión o evaluación sobre este enfoque, muestran el esfuerzo que aún queda por hacer para promover el género en la gestión de la AH.

Las opiniones y los testimonios, además de la financiación, reflejan la voluntad real y concreta de aplicarlo en el terreno; la presencia del análisis en el diseño de los proyectos es ya un paso importante en la calidad y en la equidad. Pero no se ha desarrollado un sistema de gestión de la información y del conocimiento que permita, entre todos los compromisos internacionales, priorizar las actividades, establecer objetivos de igualdad y dotar a la AH de capacidad para integrar en su estrategia la mejor forma de contribuir a la igualdad o defender los derechos de las mujeres en sus acciones⁵⁸.

Las prioridades transversales: Derechos humanos, diversidad cultural y sostenibilidad medioambiental.

No existe información específica cuantificable ni informes o evaluaciones sobre la aplicación del enfoque de derechos humanos ni sobre la diversidad cultural. En el primer aspecto se considera que los derechos están implícitos en una práctica cuya base jurídica es el derecho humanitario⁵⁹. Además, el sector de protección, que tiene un creciente peso en la acción humanitaria, se refiere a los derechos humanos, la restitución de la dignidad frente a abusos, violaciones o formas de discriminación⁶⁰.

⁵⁷ Las evaluaciones de 2012 no analizan las prioridades transversales. La evaluación sobre construcción de resiliencia en Níger concluye no se ha observado un análisis de género ni el uso de herramientas de género para el diagnóstico. Tanto la evaluación sobre la transversalidad de género en cooperación, como el informe de pares OCDE 2016, manifiestan que la aplicación del enfoque en el terreno tiene aún mucho camino por recorrer, pero no se analiza si esto es aplicable por igual a la AH.

⁵⁸ Se produce, a nuestro entender, cierta confusión en torno a la posibilidad de medir el “impacto de género”. La dificultad está en la palabra “medir”: es muy difícil evaluar con evidencias –sobre todo cuantitativas- el cambio social y más aún atribuirlo a una acción determinada. De ahí que la evaluación de impacto sea un ejercicio muy complejo. Pero eso no quiere decir que el cambio no pueda observarse, analizarse, comprenderse. Comprender el efecto de las acciones públicas sobre el complejo sistema de género debe ser la finalidad de estas evaluaciones, con independencia de los problemas de atribución.

⁵⁹ Para una discusión sobre la relación entre AH y derechos humanos, ver: <https://iecah.org/images/stories/publicaciones/documentos/imagenes/Dociecah16.pdf>

⁶⁰ La información sobre financiación no permite identificarlo, pero el trabajo de campo recogió la importancia creciente del sector protección.

El relato de las ONG y de los expertos y las expertas muestra que el enfoque de derechos humanos se ha ido incorporando y afianzando en la acción humanitaria mediante formas de control, formación, protocolos y códigos de conducta.

También ha ido creciendo la conciencia sobre la diversidad cultural y el respeto a las prácticas culturales de las poblaciones a las que se atiende. Las ONG y los técnicos y las técnicas entrevistadas explican que realizan, siempre que la situación lo permite, un trabajo de análisis de la realidad cultural -“¿a quién nos vamos a encontrar?”-, haciendo un esfuerzo por identificar a la población más vulnerable y por llegar a las minorías culturales o étnicas.

La sostenibilidad medioambiental también ha entrado a formar parte de la respuesta humanitaria, lo que puede observarse a través del marcador “medio ambiente”.

Tabla 25. Financiación anual de AH según el marcador de medio ambiente

AÑO.	MEDIO AMBIENTE NO EVALUADO		NO ORIENTADO		PRINCIPAL		SIGNIFICATIVO		TOTAL
	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.
2007	8.272.034	5,19	142.015.781	89,04	2.708.004	1,70	6.500.950	4,08	159.496.769
2008	39.724.094	13,30	235.510.151	78,85	5.607.591	1,88	17.843.761	5,97	298.685.597
2009	7.975.000	2,44	299.660.739	91,53	43.842	0,01	19.706.894	6,02	327.386.475
2010	-		206.110.798	94,26	294.101	0,13	12.259.078	5,61	218.663.978
2011	2.840.825	1,60	157.425.244	88,40	1.248.655	0,70	16.563.979	9,30	178.078.702
2012	-		60.375.981	86,38	11.455	0,02	9.506.160	13,60	69.893.596
2013	-		31.600.087	75,23	1.638.584	3,90	8.763.937	20,87	42.002.608
2014	800.000	1,41	46.816.819	82,37	5.749.323	10,12	3.469.266	6,10	56.835.409
2015	-		39.015.659	83,76	2.544.874	5,46	5.019.308	10,78	46.579.841
Total	59.611.953	4,27	1.218.531.261	87,19	19.846.429	1,42	99.633.332	7,13	1.397.622.975

Los valores principal y significativo van aumentando de año en año, alcanzando un 16% de la financiación en los últimos años. Si se cuentan solo los proyectos, la proporción es superior, siendo del 30% en los años 2012 y 2014. En este último año un 20% de los proyectos de AH tienen como objetivo principal el medio ambiente. Observando la descripción de dichos proyectos, la gran mayoría está dedicada a la prevención y preparación para desastres.

Como se observa en la Tabla 26, que recoge toda la financiación en el periodo analizado (salvo los valores “en blanco” que no se han incluido), relativa a la acción humanitaria desagregada en función de los sectores CRS en el que se divide el CAD 700, es en la ayuda asociada a la Prevención de desastres donde el medio ambiente tiene más presencia, lo que parece coherente, pero muestra también la dificultad de vincular la sostenibilidad medioambiental con la *Ayuda de emergencia* e incluso con la *Rehabilitación y la Reconstrucción* donde podría ser un elemento básico a tener en cuenta.

Tabla 26. Distribución de la AH según sector CRS y marcador de medio ambiente

SECTOR CRS.	MEDIO AMBIENTE NO EVALUADO		NO ORIENTADO		PRINCIPAL		SIGNIFICATIVO		TOTAL
	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.	%	VOL.
Ayuda y servicios materiales de emergencia	34.243.591	5,80	530.529.488	89,86	1.231.196	0,21	24.397.956	4,13	590.402.231
Ayuda alimentaria de emergencia	18.096.844	5,25	321.638.294	93,26	329.522	0,10	4.819.937	1,40	344.884.597
Coordinación de los servicios de protección de la ayuda	2.012.271	2,53	77.504.492	97,31	2.805	0,00	130.107	0,16	79.649.676
Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación	3.416.559	1,12	261.443.313	85,94	5.821.626	1,91	33.529.244	11,02	304.210.742
Prevención de desastres	1.842.688	2,35	27.415.674	34,94	12.461.280	15,88	36.756.087	46,84	78.475.728
Total	59.611.953	4,27	1.218.531.261	87,19	19.846.429	1,42	99.633.332	7,13	1.397.622.975

No obstante, al igual que la presencia del marcador de género no permite deducir automáticamente la efectividad de este enfoque, la ausencia de orientación del marcador de medio ambiente no supone una falta de sensibilidad o atención a la sostenibilidad. Existen proyectos y convenios de carácter humanitario de salud, o WASH, donde los riesgos e impacto medio ambientales están integrados en el análisis (contaminación, residuos, etc.). Además, algunas ONG del sector incorporan protocolos internos de gestión medio ambiental y realizan un seguimiento del impacto de sus intervenciones, al menos en contextos sensibles⁶¹.

⁶¹ Por ejemplo, en su informe de ejecución del convenio de acceso a la salud de la población de los campamentos saharauis (Convenio I4-CO1-663), la organización Médicos del Mundo realiza de hecho un análisis del impacto ecológico de sus acciones, aunque no aparece el valor “significativo” en el marcador de medio ambiente. Además, cita la intervención de otra ONG española, MPDL, que tiene un proyecto específico de gestión de basuras en los campamentos.

Las entrevistas al personal de la AECID y a otros actores de la ayuda humanitaria mostraron que existe la voluntad de una aplicación más amplia de la sostenibilidad. Para ello, reconocen que falta formación específica. Opinan que la AH española está siendo poco activa ante el cambio climático, que hay un trabajo de mitigación de los efectos y de reducción de riesgos que es necesario impulsar con más determinación. En este sentido se puede destacar el Proyecto Piloto de alianza público-privada en los campos de refugiados de Shire⁶².

En referencia al conjunto de las prioridades transversales, los y las informantes consideran que España, como se ha dicho en otros momentos de la evaluación, tiene una gran sensibilidad hacia los compromisos internacionales, y que se “suben a todos los carros”, pero no tiene capacidad suficiente, por falta de recursos, para un pleno seguimiento de estas prioridades. Además, creen que falta poner en valor todo el esfuerzo que se ha realizado.

3.2 GRAN PACTO POR LA EFICIENCIA

Los TdR plantea en su pregunta 3 *¿En qué medida los instrumentos y actuaciones implementadas por la Acción Humanitaria de la Cooperación Española en el periodo de análisis, cumplen con los criterios establecidos en el Gran Pacto por la Eficiencia de 2016?*

Se trata de un ejercicio retrospectivo que trata de proporcionar una visión a la AECID y la Cooperación Española en su totalidad, sobre la preparación para cumplir los diez principios establecidos en el GB, que sintetizan las principales decisiones y criterios.

Para hacer este ejercicio se ha considerado la información disponible del periodo 2007-2015, y lo expuesto en el Informe de Seguimiento de los Compromisos del Grand Bargain elaborado por la OAH para 2016⁶³.

I. Transparencia. Existencia de datos e informes públicos de calidad sobre la AH.

El criterio de transparencia puede entenderse de varios modos.

El primero se refiere a la existencia y acceso a datos e informes públicos sobre la acción humanitaria. El MAEC dispone de un sistema de información de la AOD a través de Info@OD, una base de datos pública que incluye información sobre la financiación y ofrece datos relevantes en

⁶² El Proyecto Shire es un ejemplo reconocido internacionalmente de solución innovadora y sostenible para la provisión de energía a poblaciones refugiadas y desplazadas. Además de utilizar la tecnología LED, se estima que evitará cada año la recolección de alrededor de 1.500 toneladas de leña y las emisiones de unas 2.000 toneladas de CO2 con el uso de tecnología accesible y que ha sido apropiada por los beneficiarios, que son los que gestionan el sistema implantado.

⁶³ *Grand Bargain Self Reporting - Spain 2016.*

relación con los actores, canales e instrumentos de la acción humanitaria⁶⁴. Además, la documentación básica de programación y seguimiento se encuentra accesible en la página web de la AECID⁶⁵. Una transparencia que fue destacada por el Examen de Pares de la OCDE de 2016.

Pero la transparencia implica también que la información alcance a quien puede o debe utilizarla. En este sentido, ha habido un esfuerzo importante de gestión de la información en estos años, según ha sido destacado por las personas entrevistadas, y se han compartido notas, informes, y toda clase de valoraciones con las CC.AA., con otros departamentos, áreas ministeriales, parlamento, y con el sector humanitario en general.

No obstante existen obstáculos para cumplir plenamente con este criterio: lo que se reclama es que a nivel internacional se generen datos de calidad que permitan comparaciones sobre financiación, canales, organizaciones y contextos, en formatos estandarizados o al menos fáciles de seguir por la comunidad internacional. Con este fin, España participa en la IATI⁶⁶ y trabaja con EDRIS⁶⁷.

El problema no es por lo tanto la voluntad de transparencia, sino la generación de información de calidad y útil en la Cooperación Española. Como se ha dicho en otros momentos de la evaluación, la gestión de la acción humanitaria no ha generado datos de resultados o eficacia de la ayuda. Aun considerando todos los problemas que supone esta gestión de la información, pues los datos deben obtenerse de las ONG y de los OO.MM. en situaciones enormemente diversas y no comparables⁶⁸, es necesario un esfuerzo que la OAH ha emprendido en 2016.

2. Proporción de financiación gestionada por organizaciones locales.

La llamada “localización” de la ayuda, que pretende que la acción sea gestionada, siempre que sea posible, por organizaciones del país receptor, por una voluntad de eficiencia financiera y de construcción de resiliencia, es un tema recurrente en la agenda internacional, que sin embargo tiene problemas en su ejecución.

Los datos de todo el periodo analizado muestran unos porcentajes bajos de financiación a entidades públicas y a ONG locales del país socio, en torno al 2%. También la presencia financiera de contrapartes locales es muy baja.

En el citado Informe de Seguimiento, la OAH escribe que en 2016 la AECID dio el 4,5% de su

⁶⁴ Infoaod.maec.es

⁶⁵ <http://www.aecid.es/ES/ah>

⁶⁶ Recomendada como plataforma de información en acción humanitaria.

⁶⁷ Base de datos de ECHO, que recoge las contribuciones de los donantes de la UE en emergencias y AH, y permite un seguimiento público de los principales contextos de crisis y de su financiación.

⁶⁸ En acción humanitaria, todos los informes muestran enormes disparidades en el coste de un mismo “bien o servicio” según la dificultad de acceso y el contexto.

financiación total a ONG locales y a los *country based pool funds*, el instrumento de OCHA que trabaja con entidades locales. La Oficina recuerda que es un dato difícil de calibrar porque de hecho muchas ONG nacionales financiadas colaboran en el terreno bien con contrapartes, bien con socios locales. El objetivo del GB de financiar un 20% localmente en 2020 parece complicado de alcanzar y medir considerando el porcentaje que actualmente tiene la Cooperación Española, dado que:

- Las ONG locales pueden presentarse a los proyectos y acciones de la AECID, sin embargo encuentran graves dificultades para la ejecución de los proyectos por los déficits de gestión, las exigencias de justificación, la diferencia de idioma, etc.
- Las ONG o las entidades públicas o privadas locales pueden trabajar en unión con ONG españolas o internacionales, pero hay que asegurar que no se trate de subcontratación, sino de colaboración y transferencia de conocimiento en ambas direcciones.
- La ya indicada poca fortaleza de las instituciones locales.

Dentro del sector humanitario español las ONG muestran un amplio abanico de posibilidades para la localización, en algunos casos aplican sus programas utilizando convenios con entidades del país receptor, mientras que en otros, por la debilidad de la sociedad civil o la complejidad técnica, esta colaboración se reduce enormemente. Reconocen además que el principio de localización cuadra mal con las cada vez más sofisticadas exigencias de calidad (y trazabilidad) de la ayuda⁶⁹.

Por último hay organizaciones que consideran que en la acción humanitaria, que se produce sobre todo en zonas de conflicto armado, la localización es a menudo inviable, pues no se puede asegurar la “imparcialidad” de la ayuda.

3. Uso y volumen de programas basados en el aporte en efectivo (*cash based*).

Los programas basados en aporte en efectivo tienen cada vez más espacio dentro de la AH en general y el GB considera que es una meta esencial⁷⁰. Hay múltiples motivos para ello, de eficacia, autonomía de los receptores, sostenibilidad de los mercados locales, seguridad, autoestima de los receptores de la ayuda, etc. Hay que recordar también que ECHO ya estaba demandando esta forma de ayuda frente a la del aporte en especie, y la OAH manifiesta que ya actúa en esta vía y, como ejemplo, citan los siguientes casos:

- Campamentos de refugiados saharauis: Financiación del informe de viabilidad del PMA

⁶⁹ En el trabajo de campo, una ONG dio un ejemplo que ilustra la dificultad de unir calidad de la ayuda, exigencia de rendición de cuentas, seguridad y localización. Durante la epidemia del ébola en Sierra Leona, instalaron un servicio médico en una región donde ya trabajaban con el frágil sistema de salud local. A diferencia de su otro hospital, gestionado completamente por ellos y donde no se producían contagios, aquí el riesgo aumentaba, y los estándares no se alcanzaban siempre, pero, a cambio, un grupo de personal sanitario del país aprendía cómo actuar y cómo tratar una epidemia de ese tipo. Un ejemplo extremo que permite ver los dilemas de la localización en los terrenos tan complejos en los que se mueve la acción humanitaria.

⁷⁰ En 2015, las transferencias monetarias han supuesto el 7% del total de la ayuda humanitaria internacional, distribuido entre 49% en efectivo y 51% en cupones. <http://www.cashlearning.org>

sobre *cash*. Proyecto piloto con Cruz Roja Española para *cash* con personas vulnerables.

- Palestina: Apoyo desde hace más de cuatro años al programa de *vouchers* del PMA en la Franja de Gaza. Distribuciones de efectivo en el consorcio liderado por NRC para Cisjordania.
- Siria, Jordania y Líbano: Apoyo a ECHO en su *multipurpose cash*. Programas con el ACNUR en Líbano, y también con un consorcio de ONG. ACNUR en Jordania. Otras agencias como PMA o UNRWA han venido combinando las modalidades (*especie, cash y vouchers*) en función del contexto.

A través de Info@OD no se pueden identificar los proyectos de la Cooperación Española que están basados en aporte en efectivo, pero hay indicios suficientes de su existencia. La OAH explica en el Informe de Seguimiento, que en 2016 por lo menos el 10% de la financiación humanitaria se dirigió a proyectos de estas características a través de sus socios: PMA, ACNUR, UNRWA, etc. Además, ha realizado seminarios y discusiones con el sector para preparar la posición española en este ámbito. Algunas organizaciones españolas, como Acción contra el Hambre tienen proyectos de gran interés internacional y además ofrece formación para el sector⁷¹.

Por lo tanto, se puede afirmar que la acción humanitaria española se encuentra preparada para financiar programas de transferencia en efectivo, para innovar en esta materia y compartir experiencias con la comunidad internacional.

4. Reducir la duplicación y los costes de administración

El objetivo consiste en reducir costes de estructura y gestión mediante tres vías principales: reducción de costes fijos y de operación, así como exigencias burocráticas y carga administrativa; uso de tecnologías de la información y verdes; y armonización y cooperación entre organizaciones para mejorar la información y no duplicar esfuerzos.

En el caso del periodo analizado, la radical reducción de fondos de 2012 hace difícil valorar la evolución de la eficiencia, puesto que todos los recursos están “al límite”. Ha existido sin duda un esfuerzo, reconocido por todas las personas entrevistadas, para mejorar la calidad y la eficiencia en todo el sector.

En cuanto a la carga de gestión y administración, recientemente se han introducido medidas para reducirla, por ejemplo, reconociendo el principio de auditoría única para los OO.MM. que financia España. En este aspecto burocrático y dentro del período que ocupa la evaluación ya se han mencionado la aparición y/o utilización de procedimientos que lo aligeran, como son los convenios de emergencia y las posibilidades que abrió el Real Decreto 794/2010. Sin embargo ambos procedimientos tienen un alcance limitado.

⁷¹ Proyecto Kache, Acción contra el Hambre. La formación parte de una red NOHA entre la ONG y una serie de universidades.

También es una señal de intenciones en el aspecto logístico, el cambio producido en el periodo con respecto a la base de Panamá, en la que se ha pasado de tener un centro en uso exclusivo a compartir uno gestionado por el UNHRD, con lo que se optimizan costes con otros organismos y organizaciones, tanto en el almacenamiento como en el transporte.

Otra vía que se menciona es la de armonización y cooperación entre organizaciones para mejorar la información y no duplicar esfuerzos. En este punto y a nivel interno de la Cooperación Española, se puede mencionar positivamente la coordinación operativa dentro de la AECID entre la OAH y el Departamento de Coordinación con ONGD.

Con el fin de reducir costes de estructura y gestión la AH española cuenta con diversas experiencias que, aunque no son generalizables a todo el sector, sí que suponen pasos significativos en el logro de esta meta.

5. Existencia y número de evaluaciones de necesidades conjuntas.

La OAH explica en el Informe de Seguimiento que siempre trabaja con informes de necesidades acordados o generados por los coordinadores y las coordinadoras humanitarias de cada crisis y con el UNDAC. En los contextos en los que hay personal técnico en terreno, estos apoyan y promueven las decisiones y valoraciones conjuntas. Es unánime el reconocimiento en el sector de la capacidad de España como donante en el terreno de respetar los marcos comunes y actuar de forma coordinada con la comunidad internacional.

Eso no significa que en respuestas concretas se haya realizado siempre esta evaluación conjunta de necesidades:

- La evaluación de la intervención en Haití⁷² concluía que se siguió la primera valoración de necesidades del *Flash Appeal* de ECHO, pero no tanto el “*post disaster needs assessment*”. Al no existir un modo acordado de tomar decisiones o un liderazgo claro de la AECID, las decisiones se tomaron no en base a las necesidades identificadas por los llamamientos, sino a las aportaciones que ya habían decidido la Administración Central y las CC.AA.
- La evaluación de la acción humanitaria en Palestina⁷³ explica que las necesidades se evalúan a través del UNCAP, pero que a pesar de existir foros de coordinación por sectores (clusters), no existe un abordaje común de prioridades.
- Cuando la valoración de necesidades está centralizada y es común, como pasa en Etiopía⁷⁴ donde es un órgano del gobierno el que elabora el documento de necesidades, o en Sudán, donde lidera OCHA⁷⁵, existen otro tipo de problemas como la politización de su cálculo, pero no la descoordinación o la duplicación de esfuerzos.

⁷² Evaluación de la respuesta de la OAH de la AECID en Haití. 2011.

⁷³ Evaluación de la respuesta de la OAH de la AECID en los Territorios Palestinos Ocupados. 2012.

⁷⁴ Evaluación de la respuesta de la OAH de la AECID en Etiopía. 2011.

⁷⁵ Evaluación de la respuesta de la OAH de la AECID en Sudán. 2012.

La evaluación consolidada de 2012⁷⁶ señala que a veces la AH española no ha tenido la capacidad (técnica y en el terreno) para generar información y aportar sus propios datos y valoraciones al conjunto.

6. Grado y formas de participación de los beneficiarios en las acciones.

La participación de los beneficiarios y las beneficiarias es un principio que ya recogía la Buena Donación Humanitaria (“Implicación adecuada de los beneficiarios en el diseño, aplicación, seguimiento de AH”), y es fundamental en los manuales sobre calidad de la ayuda como Esfera⁷⁷. El GB recoge esta meta entre los compromisos y el Informe de Seguimiento de España se refiere a su compromiso con esta participación.

En la formulación de los proyectos es necesario incluir información sobre las poblaciones y entidades locales y presentar datos desagregados de beneficiarios y beneficiarias, sin embargo en la implementación y seguimiento es difícil comprobar si se ha contado con los beneficiarios y las beneficiarias y si se ha distinguido a los y las más vulnerables, o con menos voz. Las ONG del sector destacan como algo positivo la existencia de buzones de sugerencias y quejas en los proyectos.

También recuerdan, sin embargo, que al reducirse la financiación, por ejemplo en los Convenios de Emergencias, se limitó la posibilidad de ampliar la calidad de la ayuda con iniciativas como la formación de los beneficiarios y las beneficiarias, el diseño común de las acciones, la recogida de quejas y opiniones y su análisis, etc. La participación exige tiempo y recursos, si no está contemplada en el diseño y financiada no puede realizarse con profundidad. Es por lo tanto un terreno en el que la acción humanitaria española tiene experiencias, y donde se ha comprometido a tener un papel activo fomentando la participación de las personas beneficiarias en la formulación de proyectos.

7. Existencia y número de acciones con planificación colaborativa multianual.

Además de un requerimiento del GB, gran parte de las personas entrevistadas, sobre todo entre los actores que canalizan la ayuda (OO.MM. y ONG) reclaman una planificación y financiación multianual que les permita predecir y programar su propio trabajo, sabiendo el volumen de fondos con el que puede contar.

La OAH en su Informe de Seguimiento explica que en España el presupuesto es anual, pero de hecho han existido mecanismos que favorecen la planificación plurianual, tal y como se describen en el capítulo III.I. de este documento.

⁷⁶ Informe Consolidado de las evaluaciones realizadas sobre los Programas de la OAH ejecutados en: Campamentos de refugiados saharauis, Etiopía, Sudán (Norte) Y Territorios Palestinos Ocupados. 2012.

⁷⁷ Esfera plantea los objetivos siguientes de participación de los afectados: existencia de mecanismos de quejas y actuaciones tras las quejas; Desglose de datos de población afectada por sexo y edad; Participación de variedad de personas y grupos vulnerables afectados; Diseño de intervenciones basado en necesidades, capacidades, cambios de contexto y vulnerabilidad de los grupos y personas diferentes; Opiniones de los beneficiarios.

Por lo tanto, la Cooperación Española en AH puede realizar planteamientos plurianuales y financiarlos anualmente mediante diferentes formas de acuerdos y convenios.

8. Proporción de fondos no finalistas en la financiación de la AH.

El objetivo que plantea el GB es alcanzar un 30% de fondos no marcados para 2020. La OAH declara en el mencionado Informe de Seguimiento que en 2016 un 9% (3 millones de euros) de los fondos de AH de la Cooperación Española fueron no marcados.

La base de datos Info@OD no permite observar el nivel de determinación de la financiación de la cooperación española en el periodo analizado, salvo en la financiación de organizaciones como CERF que es en sí misma no marcada. Por ejemplo, en la financiación al PMA casi todos los fondos son marcados, es decir determinan su finalidad, menos la reserva alimentaria de emergencia (que fue otorgada por última vez en 2011). Lo mismo puede decirse de ACNUR y del resto de programas de Naciones Unidas.

En los fondos canalizados a través de OCHA, existen los *country based pooled funds*, que son fondos que sólo marcan el país o región y permiten que se decida en el terreno los proyectos que se financian. Como se menciona en el Capítulo III.I., los y las técnicas de OCHA recordaron que España había empezado en 2016 a aportar fondos no marcados, mientras que antes eran excesivamente marcados y eso dificultaba la labor de coordinación, así como la orientación de los fondos a crisis sub-financiadas u olvidadas.

El desfase entre el 9% declarado por la OAH para 2016 y el 30% que es el objetivo del GB para 2020 es fuerte, por lo que tendrá que ser tenido muy en cuenta en la nueva Estrategia. La línea decidida por la AECID es marcar los fondos en contextos donde hay posibilidades de seguimiento y aprendizaje y no marcarlos en crisis donde el papel de España como donante no es específico.

El hecho de apostar por una proporción mayor de fondos no marcados se acompaña de una petición de mejores datos e informes a los OO.MM. para conocer el destino y la efectividad de esos fondos. Los y las especialistas de AH recuerdan que se puede dar fondos no marcados y al mismo tiempo participar en foros y mesas de donantes y hacer seguimiento de las crisis, pero que para ello hace falta disponer de recursos humanos suficientes para preparar la posición como donante e influir en las decisiones.

9. Cambios que simplifican y estandarizan la recogida de información y los informes.

La Cooperación Española está actualmente comprometida en este objetivo que, durante los años de aplicación de la Estrategia, no ha logrado resolverse tal y como se ha mencionado en el análisis del Objetivo I. La recogida de información y los formatos han variado según el instrumento y el canal. Las personas entrevistadas planteaban desde OCHA, ACNUR o PMA que ofrecían datos e informes comunes a los donantes, pero que en otros casos podían ofrecer información específica, siempre que se les solicitara de forma estandarizada y clara.

Además, y aunque no esté planteado así en el GB, la evaluación ha comprobado el valor de los análisis “de segundo nivel”, que ya se realizan en contextos clave. Según recuerdan los y las técnicas, la información nacida del seguimiento debe elaborarse, compararse y utilizarse para la toma de decisiones sobre las crisis humanitarias, los actores, los proyectos más apropiados, etc. La “gestión del conocimiento” aparece como uno de los principales retos del futuro.

10. Grado de coherencia entre objetivos humanitarios y de desarrollo.

En el Informe de Seguimiento la OAH cita los proyectos que han respondido a esta coherencia entre humanitario y desarrollo. Concretamente, en Sahel, hay dos ejemplos donde la Dirección de Cooperación con África y Asia de la AECID y la OAH han financiado conjuntamente proyectos: en Níger, la financiación del Dispositivo Nacional de Prevención y Gestión de Catástrofes y Crisis Alimentarias (DNPGCCA) y en Senegal, la célula de lucha contra la malnutrición. Además, destaca el proyecto de un centro de salud mental para mujeres en Gaza, financiado inicialmente por la OAH y que después asumió la DG geográfica, es decir, desarrollo. Al tratarse de uno de los objetivos de la estrategia, este punto ha sido tratado en detalle en el Capítulo correspondiente.

4. CONCLUSIONES PRINCIPALES

Este capítulo recoge las conclusiones que se consideran principales sobre el cumplimiento de los objetivos de la evaluación.

4.1 LA ESTRATEGIA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA 2007

Se estructura según los Objetivos Específicos y las Prioridades Transversales.

4.1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

OBJETIVO ESPECÍFICO I. Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la Cooperación Española aumentando la cantidad y calidad de la misma.

I. La evolución de la dotación presupuestaria de recursos financieros, ha marcado profundamente tanto el cumplimiento de los objetivos de la estrategia como la configuración de la acción humanitaria española. En este sentido se puede concluir que hay avances en la planificación, en los instrumentos y procedimientos de financiación, en el fortalecimiento de recursos humanos en sede y terreno, entre otros temas. Si bien hay prometedoras iniciativas de mejora, todavía hay limitaciones importantes en el seguimiento y poca evidencia del uso sistemático de evaluaciones para la toma de decisiones. La fluctuación de los recursos presupuestarios ha marcado todo el periodo analizado y el inmediato futuro.

En 2011 se alcanzó el objetivo del 7% del total de los recursos de AOD aplicados en la acción humanitaria, partiendo de un 4,2% en 2007. Sin embargo en esta etapa de rápido crecimiento de fondos, el sistema no estaba aún preparado ni tenía la capacidad para obtener el mayor rendimiento de ellos, entre otros aspectos, en los de aprendizaje organizativo, orientación, y búsqueda de la eficiencia y la eficacia.

La fuerte reducción efectuada desde 2012 tuvo unos efectos contundentes sobre la actuación que se realizaba hasta ese momento y sobre los receptores de la ayuda. En esta segunda etapa se tomaron decisiones sobre la concentración geográfica y de socios y actores, la planificación, el seguimiento, etc., todo ello manteniendo los compromisos suscritos, que se modificaron cuando vencieron, y con una influencia en la acción humanitaria española que ha marcado su perfil posterior.

2. Se valora muy positivamente la existencia de una variedad de instrumentos y procedimientos de financiación, tanto específicos para la acción humanitaria como utilizables en ella.

Los procedimientos habilitados por el R.D. 794/2010, suponen unas líneas de financiación aplicables a cualquier actor de la acción humanitaria, y permiten una amplitud de uso, agilidad, reducción de trámites y flexibilidad en la asignación, muy adecuadas para este ámbito de la Cooperación Española.

Los Convenios de Emergencias han sido un procedimiento fundamental para aunar predictibilidad y agilidad en la respuesta en crisis sobrevenidas, que es para lo que están diseñados.

Los convenios con ONG, Procedimiento que se utiliza en desarrollo y que, en algunos casos tienen un componente humanitario aunque no sea el predominante, permite actuaciones en las fases de rehabilitación temprana o de reducción de riesgos, así como en actuaciones donde confluyen desarrollo y humanitaria. El uso de estos Convenios aporta previsibilidad.

Finalmente hay que destacar que se ha abierto una nueva opción de futuro en las posibilidades de actuación con la realización en 2017 por primera vez de una convocatoria específica de proyectos de acción humanitaria para ONG.

3. En cuanto a la asignación de recursos lo más destacable en términos conclusivos es:

- España **ha tendido a destinar fondos marcados**, tendencia que **ha empezado a revertirse en los últimos años** y que se espera que continúe en esta dirección con la aplicación del GB.
- El **apoyo a estructuras locales no ha sido potenciado suficientemente**. Este último punto es también relevante al ser uno de los compromisos del GB.

4. Dentro de la AECID, la OAH ha sido y es un área esencial para fortalecer la gestión, la proyección, la coordinación y la coherencia de la acción humanitaria española que, por su carácter específico, exige un órgano propio, con personal e instrumentos y procedimientos especializados y apropiados. La visión, los esfuerzos y criterios aplicados y el mantenimiento de enfoques en su dirección en los años transcurridos han permitido a la OAH consolidar un núcleo de experiencia y de competencia profesional reconocido y valorado.

5. La disponibilidad y ubicación de personal en terreno con dependencia funcional de la OAH, y con conocimientos específicos, **es un gran logro de la Oficina con la colaboración de las OTC**, y un **acierto para contribuir a la eficacia y eficiencia** de la actuación en acción humanitaria y en la coordinación entre Actores en el terreno.

6. En el fortalecimiento de los recursos humanos, incluyendo la dotación y la formación, los esfuerzos realizados han sido importantes y útiles, en general y especialmente en el terreno, aunque todavía hay un amplio margen de mejora. Queda un trabajo por hacer tanto en la AECID como en la DGPOLDES, en lo que respecta a la formación y dotación, asignación de responsabilidad a diferentes niveles en temas básicos como la definición de política, estrategia y coordinación institucionalizada, en general y en la relación desarrollo-humanitaria.

7. La OAH ha hecho un gran esfuerzo de planificación de tipo estratégico, concretado a partir de 2012, primero con los POA y, a partir de 2015, con las Estrategias de Contexto bienales.

La iniciativa de esta planificación y especialmente la forma en la que ha sido concretada, con un horizonte superior al año, con objetivos estratégicos, resultados esperados, acciones a realizar, actores e indicadores medibles, es muy útil y revela la necesidad de una planificación estratégica. En este mismo punto se considera valiosa la iniciativa de la OAH de generar un sistema para el seguimiento técnico de proyectos.

8. La problemática detectada durante la evaluación sobre el seguimiento refleja una carencia de datos sistemáticos sobre la acción humanitaria más allá del dato del dinero entregado, que tiene repercusión tanto sobre la gestión, como sobre la elaboración de políticas y planificaciones estratégica y operativas.

9. Se han efectuado evaluaciones de envergadura sobre la acción humanitaria como indica la Estrategia, aunque básicamente en el entorno de 2012. Todo este periodo de tiempo sin evaluar, unido a que está pendiente la adaptación de la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española a las especificidades de la AH*, llevan a percibir una **insuficiencia evaluativa** que puede **suponer menos posibilidades para la mejora continua y menos elementos de reflexión para el desarrollo estratégico.**

10. Se puede concluir que hay indicios suficientes sobre la utilización de criterios de calidad, específicamente los propuestos por la estrategia: ESFERA y COMPAS.

11. Los protocolos, manuales, guías operativas y directrices indicativas existentes son de utilidad. No obstante su contenido en general y su número **no llegan a cubrir los que propone la Estrategia y los que algunas organizaciones internacionales aplican,** y que afectan no sólo a la acción humanitaria sino a la acción exterior en su conjunto.

12. Los roles del M° de Defensa en acción humanitaria están claros desde el inicio del periodo, y la actuación de la UME en lo que respecta a emergencias que requieren búsqueda y rescate urbano ha supuesto un valor añadido a la acción humanitaria española. Se están siguiendo las directrices internacionales al respecto.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2. Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados estimulando la participación de la sociedad civil.

En general existe un alto grado de relación y coordinación, aunque una gran parte no está institucionalizada. Cuando no es así el éxito de la coordinación tiene una dependencia elevada de las personas. Estas consideraciones son determinantes para la acción humanitaria española, partiendo de la propia política, y deberían abordarse de forma clara en la Estrategia que se vaya a elaborar.

13. Hay en funcionamiento mecanismos de relación y coordinación con Organismos de la AGE, uno formalizado como es el Convenio entre la AECID y la DGPCE del M° del Interior, y otros no formalizados como son las comisiones ad hoc bajo la coordinación de diferentes órganos del MAEC, sin embargo hay espacios de mejora en lo que se refiere a su institucionalización, para alcanzar un nivel que pueda aumentar la eficacia en la articulación de la respuesta española ante las crisis humanitarias e independiente de las personas que ocupen las responsabilidades en cada momento. En concreto estos mecanismos formalizados deberían existir entre los ministerios involucrados directamente en la acción humanitaria: el MAEC, el M° del Interior y el M° de Defensa.

14. La relación bastante fluida que se ha detectado en el contexto del MAEC, no parece lo suficientemente formalizada y se identifican posibilidades de mejora en la asignación formal de responsabilidad y en la dotación de interlocutores, especialmente en la DGPODES.

15. La relación y coordinación institucional entre la acción humanitaria y desarrollo de la AECID, considerando tanto temas como la prevención y la reconstrucción, el VARD y la resiliencia, **es también un espacio en el que se requiere profundizar por todos los involucrados**, con una consecuencia directa en la eficiencia y eficacia de la ayuda.

16. Desde la AECID se están poniendo en funcionamiento varias vías de coordinación y colaboración con las CC.AA., tanto con mecanismos establecidos de cooperación (Convenio), como a través de diferentes ministerios y consejerías (START), **que están dando frutos a pesar de la complejidad política que acompaña esta relación.**

17. El nivel de coordinación, comunicación y relación con las ONG humanitarias tiene todos los indicios para parecer el adecuado para la acción humanitaria española en su eficiencia y eficacia, independientemente de que no se haya puesto en marcha el Comité de Coordinación de la Acción Humanitaria que propuso la estrategia.

18. En el ámbito de los organismos y organizaciones internacionales, en el que se incluye tanto a los Organismos Multilaterales como al Movimiento/Federación de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la AECID ha ido priorizando un grupo de actores con los que trata de **mantener una relación preferencial y donde la comunicación es considerada positiva por ambas partes.**

El cambio puesto en marcha muy recientemente en lo que respecta a los procesos de auditoría y justificación incidirá sin ninguna duda, en una todavía mejor relación con estos organismos.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3. Aumentar el compromiso de la Cooperación Española con las iniciativas internacionales en la materia.

El compromiso de la Cooperación Española ha sufrido las consecuencias de la fluctuación en los recursos presupuestarios, especialmente a partir de su reducción. A nivel de la AH y las personas ubicadas en el terreno la presencia se mantiene, y destaca la denominada diplomacia humanitaria.

19. La financiación a OO.MM. ha evolucionado en la misma dirección que la de la totalidad de la acción humanitaria, y lo ha hecho manteniendo y ajustando sus compromisos. Como requería la estrategia, la evolución relativa de OCHA y CERF ha sido algo mejor que en la observada en la totalidad de los OO.MM.

20. La influencia española en los OO.MM. es mejorable. La fluctuación de la disponibilidad de recursos ha afectado a la percepción por parte de los OO.MM, al pasar de estar entre los primeros donantes a una posición muy menguada, a pesar de la presencia en CERF u OCHA. Esta percepción se extiende al posicionamiento político exterior general de España. La reducción presupuestaria todavía está presente.

21. A nivel de OAH, incluyendo la presencia en el terreno, se reconoce una capacidad de relación e influencia interesantes, especialmente teniendo en cuenta la disminución de los recursos financieros.

22. El rol que ha jugado y está jugando España en el ámbito de la denominada diplomacia humanitaria es reconocido internacionalmente, por lo que se puede concluir que es una forma de actuación valorada y para la que la Cooperación Española posee capacidad en general y en contextos geopolíticos concretos en particular, en el ámbito humanitario.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4. Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas a corto plazo con las de medio y largo plazo.

23. La reducción de riesgos, y el fortalecimiento de las estructuras locales, no han constituido una prioridad en términos económicos de la acción humanitaria española.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5. Insertar la AH en el conjunto de la Cooperación Española de un modo adecuado, que mantenga su especificidad pero impulsando las sinergias con el resto de los instrumentos.

En general se puede concluir que esta inserción se produce, por lo menos en términos formales, pero que puede ser mejorada en varios de sus aspectos que tienen incidencia en la eficacia general y en la relación entre desarrollo y humanitaria conforme está evolucionando y se está planteando en el contexto internacional.

24. Los esfuerzos dedicados por la OAH a la **selección y formación de expertos** en acción humanitaria, con los que se atiende a los contextos de crisis priorizados por la AECID, **se consideran productivos**. Esta formación, la propia existencia de los expertos y el modelo de relación con la sede y en las OTC **constituyen un logro destacable**. Las OTC y las Embajadas respectivas en las que se encuadran los expertos, parecen estar preparadas y concienciadas en este ámbito y con una actitud colaboradora. Es decir, hay una integración en este nivel.

25. A nivel global de la Cooperación Española **no se identifica la existencia de un programa de formación estable que aproxime la acción humanitaria al resto de órganos de la Cooperación Española, con especial acento en los más involucrados de la AECID y la DGPOLDES.**

26. Un área donde se puede apreciar esta deseada inserción sinérgica es el de la planificación geográfica de la AECID. **Aunque se produce una participación** de la OAH y las DG Geográficas **tanto en los MAP como en las estrategias de contexto**, respectivamente, **en el resultado final no se aprecia el aprovechamiento de las posibilidades de sinergia entre humanitaria y desarrollo.**

OBJETIVO ESPECÍFICO 6. Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo.

27. No se ha constatado la existencia en la Cooperación Española de una **estrategia de comunicación dirigida a esta toma de conciencia del gran público** sobre la acción humanitaria, que incluya los objetivos a conseguir, la población objetivo, los medios y sus costes asociados, incluyendo el coste de oportunidad. La OAH elabora abundante información para el Parlamento, y promueve la realización de seminarios y encuentros que reciben una asistencia especializada básicamente. No es evidente que la sociedad o el gran público demanden esa comunicación.

4.1.2 PRIORIDADES TRANSVERSALES

28. Las prioridades transversales se han ido incorporando paulatinamente en la **formulación y ejecución de las acciones humanitarias**. El discurso de las personas entrevistadas y la continuidad de los compromisos internacionales muestran **una voluntad clara de institucionalizar el enfoque de género como un rasgo característico de la AH española y de la Cooperación Española en general**. Los datos, a su vez, confirman que aumenta la presencia del enfoque de género en el análisis de necesidades y en el diseño de los objetivos de la respuesta, pero no hay información que permita evaluar cómo se integra este

enfoque en la ejecución de la acción humanitaria y qué cambios produce en la misma, siendo esta por lo tanto, junto con la disponibilidad general de datos, una de las tareas pendientes de la acción humanitaria española.

29. También se observa la **introducción de objetivos de sostenibilidad medioambiental**, sobre todo en la **fase de prevención y preparación de desastres**.

30. Aunque no existen datos cuantitativos de financiación ni de seguimiento sobre respeto a los derechos humanos y a la diversidad cultural en la acción humanitaria, sin embargo el trabajo de campo indica que son aspectos a los que el sector humanitario como conjunto es sensible y que son tenidos en cuenta en las acciones.

4.2 EL GRAN PACTO POR LA EFICIENCIA

Considerando el objetivo buscado con el análisis retrospectivo sobre el cumplimiento, se puede concluir que **los objetivos del GB existen en la Cooperación Española como semilla o tendencia incipiente**. De hecho han ido surgiendo en el análisis y conclusiones elaborados sobre los objetivos.

Como ejemplos se pueden citar los **aportes en efectivo que ya se están realizando** desde hace tiempo y **la disposición en el sector para innovar** y para discutir las virtudes de este sistema; y sobre **los fondos no marcados, a pesar de que no han sido los predominantes en el periodo, la tendencia reciente de la Cooperación Española va en el sentido que propone el GB**. Otros aspectos **no están tan asumidos** como los relativos a **la utilización de estructuras locales y la participación de los beneficiarios**, que serían algunos de los que el GB incluye y que están poco desarrollados. Lo mismo cabe decir sobre **la relación humanitaria-desarrollo**, y la resiliencia en la que el GB pone el acento.

Finalmente hay dos objetivos que tienen que ver con la gestión y utilidad de la información, tanto la transparencia en el uso de la ayuda como la simplificación y estandarización de los informes. En la Cooperación Española, **ha habido voluntad de transparencia y se ha hecho un trabajo importante de presentación pública de datos e informes, pero ha faltado seguimiento, información útil para tomar decisiones, y gestión del conocimiento para el aprendizaje**.

El GB es una guía para el futuro, pero sin olvidar que **algunos de sus objetivos pueden ser contradictorios**. Exigir calidad y transparencia de la ayuda puede no favorecer la localización, por ejemplo, o limitar el uso de fondos no marcados en contextos donde hay poca información o capacidad de influencia. La coherencia con la política de desarrollo no puede hacer olvidar el aumento de las necesidades humanitarias en contextos complejos o en conflictos armados donde los problemas son otros y dramáticos: el acceso, la seguridad, el apoyo político a la prevención de conflictos, etc. Por último, el GB no sustituye en ningún caso la necesidad de que la acción humanitaria española plantee de forma estratégica sus objetivos, las prioridades y los instrumentos de su respuesta.

5. LECCIONES APRENDIDAS

Del proceso de evaluación realizado sobre el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española aprobada en 2007, se pueden extraer unas “lecciones aprendidas” que se consideran relevantes, por lo que han sido tenidas en cuenta en las recomendaciones que se proponen posteriormente.

Estas lecciones se dirigen a la Cooperación Española y están enfocadas hacia la actuación futura en este contexto estratégico de la acción humanitaria.

PLANTEAMIENTO DE LA ESTRATEGIA

La estrategia se debe concebir como el instrumento para hacer operativa y cumplir la política que la Cooperación Española decida, en este caso para la acción humanitaria, y que se define actualmente en los Planes Directores.

El mantenimiento de una estrategia realizada en 2007 de manera permanente, sin haber tenido en cuenta la posterior elaboración de dos Planes Directores, provoca que deje de cumplir esta función, ya que no garantiza que su enfoque se correspondan con las que se deriven de estos nuevos PD, es decir, de las nuevas políticas decididas. Se genera el riesgo de que pierdan validez los objetivos y las prioridades, y las actuaciones y metas que contiene. De esta manera la estrategia como tal deja de servir como orientación de lo que debe ser la actuación de la Cooperación Española.

Una de las lecciones aprendidas en este proceso es la necesidad por tanto de vincular totalmente la estrategia al Plan Director.

CONTENIDO Y UTILIDAD

Una estrategia o, mejor, un plan estratégico, es un instrumento de gestión que gana en utilidad en la medida en la que incorpora, entre otros elementos: objetivos, resultados, indicadores, actuaciones, responsables y un calendario, así como los condicionantes a los que pueda estar sujeto.

A partir de ahí puede servir de referencia para las planificaciones anuales o bienales, más detalladas, así como para valorar su nivel de cumplimiento y la conveniencia de modificarlo o la de retroalimentar a la política. Indudablemente un contenido de este tipo facilitaría también sus evaluaciones.

La lección aprendida en este caso apunta a la conveniencia de considerar en la elaboración de la próxima estrategia una estructura de planificación como la indicada.

VIGENCIA DE LA ESTRATEGIA

Relacionado con el primero de los puntos mencionados, está el del periodo de vigencia. La estrategia cuyo cumplimiento de objetivos ha sido evaluado, tiene una fecha de lanzamiento, 2007, pero no una vigencia definida.

La inexistencia de esta fecha de referencia puede incidir en la disminución de su credibilidad, su utilidad y de los incentivos para cumplir sus recomendaciones y objetivos.

La lección aprendida en este sentido es que, en la medida en la que deba concretar la Política en acciones para ser llevada a cabo, la estrategia debe tener un plazo de vigencia. Por lo comentado anteriormente, la recomendación efectuada es que sea coincidente con el del Plan Director.

SEGUIMIENTO

Independientemente de lo mencionado en el análisis sobre las carencias del sistema de información para el seguimiento, parece aconsejable la asignación específica de la responsabilidad sobre el seguimiento de la estrategia de la acción humanitaria española a una persona en el nivel de la DGPOLDES, por las interrelaciones que tiene la acción humanitaria tanto dentro de la AECID, como con otros organismos de la AGE. Esta responsabilidad no es eximente de la que corresponde a cada uno de los órganos u organismos de la cooperación involucrados con la acción humanitaria.

EVALUACIÓN

Los diez años transcurridos desde el lanzamiento de la estrategia, hasta la fecha de ésta, su primera evaluación centrada en el cumplimiento de sus objetivos específicos, hace que algunas de las conclusiones que se puedan generar de los hallazgos deban ser tomadas con perspectiva y relatividad. Sin embargo esto no invalida el aporte que puede representar la evaluación realizada como input para la nueva estrategia.

Las lecciones en este caso tendrían que ver con la frecuencia y la amplitud con las que deben realizarse las evaluaciones de la estrategia, o plan estratégico, que se defina para la acción humanitaria, y sobre la propia gestión de la acción humanitaria española, para que sus resultados sean totalmente válidos y útiles para esta gestión, así como para el aprendizaje, generación y difusión de conocimiento.

ACCIÓN HUMANITARIA Y DESARROLLO

Durante el proceso de la evaluación se han puesto de manifiesto dos aspectos que se consideran relevantes sobre el concepto de la acción humanitaria. El primero es que la relación entre desarrollo y acción humanitaria no se percibe de forma nítida, con la probabilidad de que haya

espacios en los que no existe garantía que se atiendan o se produzcan sinergias, sin que además se haya constatado una decisión al respecto sobre esta relación, más allá de la disponibilidad de recursos. El segundo es que, de acuerdo con las personas entrevistadas, se está produciendo una evolución a nivel internacional en lo que respecta a los ámbitos que debe cubrir la acción humanitaria.

La lección aprendida sugiere en este caso, que, al margen de la coordinación y relación entre órganos de la Cooperación Española, sería conveniente un posicionamiento sobre los sectores de acción humanitaria que se decidan abordar en las nuevas Política (PD) y Estrategia de AH relacionados con esto temas, y una asignación de responsabilidades en estos ámbitos tanto en la DGPOLDES como en la AECID.

6. RECOMENDACIONES

En este capítulo se exponen las recomendaciones que NODUS pone a consideración de la Cooperación Española, especialmente enfocadas a la nueva Estrategia de Acción Humanitaria, y con base en la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de 2007 y la revisión retrospectiva del GB.

Se presentan según su relevancia respecto a la futura elaboración de una nueva Estrategia de Acción Humanitaria. Además se indican, como sugerencia, los posibles organismos responsables de su implementación.

I. PLANTEAMIENTO Y DISEÑO DE LA ESTRATEGIA

1. Realizar un plan estratégico, con las siguientes características:

- Con un **horizonte y vigencia determinados**. En este sentido puede considerarse la **vigencia del Plan Director** del que debe emanar la Estrategia, ya que es el documento que define la Política de la Cooperación Española para un periodo determinado, y el plan estratégico debería concretar esa política.
- Establecer **indicadores de cumplimiento** en un nivel de concreción en cuanto a definición y valor, suficiente para permitir su seguimiento y evaluación, así como las planificaciones operativas, anuales o bienales, de las áreas encargadas de su ejecución.
- Las áreas responsables de la ejecución deberían, a su vez, concretar los indicadores y aumentar su detalle, para permitir su utilización como herramienta de gestión, de seguimiento y de rendición de cuentas.
- Los indicadores deberían **tener en consideración** los definidos por **los organismos internacionales especializados**, especialmente con los que se tenga un compromiso de reporte, así como por **la Cooperación Española en su sistema de seguimiento**, cuya compatibilidad se considera imprescindible.
- **Establecer los momentos de su evaluación**, uno al finalizar su vigencia, y, por ejemplo cuando ocurran hechos que alteren fundamentalmente la actuación en acción humanitaria, a criterio de la DGPOLDES y/o propuesta de la AECID/OAH.

2. **Valorar la posibilidad de incluir** en esta nueva estrategia, actuaciones de acción humanitaria que estén **bajo la responsabilidad de otros órganos de la AGE diferentes del MAEC**, por ejemplo, el M^o del Interior, el M^o de Defensa o el MSSSI. Considerar de forma realista la posible inclusión de la Cooperación Descentralizada.

Estas recomendaciones se dirigen principalmente a los actores responsables de la concepción y elaboración de la estrategia: DGPOLDES y AECID.

2. COORDINACIÓN

Teniendo en cuenta las recomendaciones anteriores, a continuación se incluyen las relativas a la necesaria **coordinación** en los diferentes niveles involucrados de la AGE y la Cooperación Descentralizada.

3. Valorar la puesta en marcha de órganos o mecanismos estables y operativos de coordinación en la AGE, concretamente:

- Una **Comisión de Acción Humanitaria**, compuesta por el MAEC, el M° de Defensa y el M° del Interior, para la **coordinación y el seguimiento de la acción humanitaria del conjunto del Estado**, y, especialmente, para la actuación ante crisis sobrevenidas. Podría contar con otros ministerios cuando fuese oportuno, por ejemplo, el MSSSI.

La participación podría estar definida al nivel de OAH, DIGENPOL y DGPCE.

Esta Comisión **facilitaría el cumplimiento del mandato que tiene la OAH de coordinar la acción humanitaria española**, según establece el Estatuto de la AECID. Podría estar soportada en un Convenio entre las partes, del que una posible referencia sería el suscrito entre la AECID y el M° del Interior, articulándose de acuerdo con las normativas que rigen para cada organismo. Lo relevante es que sea operativa.

- Un **mecanismo específico institucionalizado para la sinergia, coordinación y complementariedad entre acción humanitaria y desarrollo**, que permita cubrir los diversos espacios puestos de manifiesto en el análisis, así como ampliar la inserción de la acción humanitaria en el conjunto de la Cooperación Española. Su actividad sería tanto de ámbito general de la cooperación, como para la concreción de la acción humanitaria en los ámbitos geográficos, y la aplicación de la resiliencia.

4. Continuar con el desarrollo de la relación, coordinación y complementariedad con la Cooperación Descentralizada.

- **Mantener una visión amplia en la relación y coordinación con las CC.AA.**, por ambas partes, más allá del Convenio Humanitario, acorde con la realidad y lo que ésta permite, tal y como se está realizando hasta ahora.

- **Aprovechar el potencial de sinergias por ambas partes, que es otra recomendación del GB que involucraría tanto a la AECID como a las CC.AA.**

Estas recomendaciones implican a un gran número de organismos, entre los que se sugiere una posición relevante del MAEC, la AECID y la OAH.

3. INSTRUMENTOS, PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN

Las recomendaciones tanto sobre los denominados Instrumentos, como los procedimientos y otras formas de actuación utilizadas por la Cooperación Española en la acción humanitaria, serían las siguientes:

5. Mantener la utilización de los procedimientos incluidos en el Real Decreto 794/2010.

Estudiar la conveniencia de establecer como norma su evaluación posterior en el contexto de las evaluaciones que deben ser efectuadas sobre la acción humanitaria.

6. Mantener los Convenios de Emergencia, tanto con ONG como con organismos internacionales y ampliarlos en la medida en la que haya recursos financieros.

7. Valorar la **mayor utilización de los habituales Convenios con ONG**, que puedan tener un componente de acción humanitaria, ya sea único o parcial, para crisis de largo recorrido, preparación para emergencias, y en los casos donde se observase la posibilidad de la relación ayuda humanitaria – desarrollo y la resiliencia.

8. Continuar con la convocatoria de proyectos de acción humanitaria iniciada en 2017.

9. Investigar instrumentos o procedimientos utilizados por otras agencias gubernamentales asimilables, que puedan suponer una mejora sobre los disponibles actualmente por la Cooperación Española.

Estas recomendaciones implicarían al MAEC, la AECID y la OAH.

4. RESPONSABILIDADES, CAPACIDAD Y RECURSOS

En este epígrafe se incluye lo relativo a la OAH y a otros órganos de la AGE que tienen directamente que ver con la acción humanitaria española, desde la generación de su política, hasta su ejecución.

10. Valorar la **conveniencia de realizar un ejercicio posibilista para establecer una definición operativa de lo que se consideraría acción humanitaria a efectos de la Cooperación Española. El objetivo es minimizar las consecuencias que se pueden derivar de las zonas grises existentes entre acción humanitaria y desarrollo, así como el efecto de la evolución que está teniendo el ámbito de la acción humanitaria a nivel internacional.**

A partir de lo anterior, la propuesta sería la **revisión de responsabilidades, dotación y organigrama de las áreas más directamente involucradas en la acción humanitaria, especialmente:**

- **La OAH: revisar el organigrama y la dotación de personal** para atender las responsabilidades actuales y futuras, con base en la revisión sugerida en el punto anterior, y según se definan en el nuevo Plan Director y en la nueva Estrategia. En esta recomendación se incluye a los expertos humanitarios en el terreno, ya que tienen una dependencia funcional de la OAH.

- **La DGPOLDES:** considerar la conveniencia de concretar un puesto/responsabilidad de especialista en acción humanitaria.
- Otras Direcciones o Departamentos del MAEC y de la AECID que sean afectados si se realiza la sugerencia de revisar la definición de acción humanitaria.

11. **Mantener y reforzar**, en función de las necesidades, **la formación especializada a:**

- **Los expertos en el terreno**, no sólo en temas estrictamente humanitarios sino, además, en lo relacionado con las funciones que realizan de coordinación de actores y participación en reuniones o comités.
- **La DGPOLDES.**
- **Otros órganos de la Cooperación Española relacionados**, básicamente de la estructura de la AECID, independientemente de la posibilidad de que su personal acceda voluntariamente al Plan de Formación de la AECID.

Estas recomendaciones implicarían al MAEC, la DGPOLDES, la AECID y la OAH.

5. SEGUIMIENTO

12. **Conveniencia de mejorar el sistema de seguimiento y el de alimentación de la información**, de Info@OD.

13. **Disponer de un sistema de indicadores medibles** que permitan comprobar el cumplimiento de la estrategia durante su aplicación, para valorar la necesidad o no de su actualización, y los resultados como alimentación de la siguiente estrategia y Plan Director.

Cualquier sistema que se decida implantar debe tener en cuenta las **necesidades de la Cooperación Española** y los **compromisos internacionales** que se asuman.

De la misma forma **debe evitarse un sistema desconectado del general de la Cooperación**, tanto en el tipo de datos como en la metodología o criterios de su imputación.

Estas recomendaciones relativas al seguimiento se dirigen principalmente a la **DGPOLDES**.

6. EVALUACIÓN

14. **Aumentar la frecuencia temporal y amplitud de las evaluaciones** de la acción humanitaria española, considerando tanto las **actuaciones en las crisis seleccionadas**, como su **plan estratégico** y, por lo tanto, **la gestión** de la acción humanitaria en su totalidad.

Esta recomendación se dirige especialmente a la DGPOLDES.

7. ACTORES CANALIZADORES

Considerando como tales a las ONG y los OO.MM., se propone:

15. Mantener el proceso realizado en cuanto a **la selección y concentración de Actores canalizadores** calificados, nacional e internacionalmente, cuyo perfil esté **en coherencia con la Política y la Estrategia de la Cooperación Española en acción humanitaria**. Esta sugerencia es independiente del volumen de recursos que el Gobierno asigne.

16. Analizar y valorar las posibilidades de una **financiación plurianual**.

17. Aumento de las subvenciones no marcadas, por compromiso con el ámbito internacional y el *Grand Bargain*, y **en el contexto de lo que se establezca en la próxima estrategia**.

Las recomendaciones que se incluyen aquí se dirigen a la DGPOLDES, la AECID y la OAH.

8. PROTOCOLOS, DIRECTRICES Y CÓDIGOS DE CONDUCTA

18. Se sugiere **la realización de los protocolos que eran requeridos** en la Estrategia y los que se consideran mínimamente pertinentes:

- a. Protocolo de Coordinación de Actores Humanitarios:
 - Con las ONG.
 - Con Organismos Multilaterales: Unión Europea (European Aid, ECHO); Naciones Unidas (OCHA, ACNUR, PMA, UNICEF...).
 - Con las Fuerzas Armadas, UME y Protección Civil (Ministerios de Defensa y del Interior)
- b. Protocolo de Seguridad para expatriados/trabajadores humanitarios, del sector público y/o privado, con normas de obligado cumplimiento para actuaciones en el exterior que debería considerar, entre otras referencias:
 - Normas internacionales del CICR.
 - El Operational Security Management in Violent Environments (GPR-8).
- c. Protocolos contra la Explotación y/o Abuso Infantil (PSEA).

19. Se recomienda la **elaboración de Directrices y Códigos de Conducta** indicados en la Estrategia 2007:

- a. Directrices para el trabajo humanitario en zonas de conflicto, que deben incluir aspectos relacionados con la seguridad del personal humanitario.
 - b. Planes de contingencia en las OTC.
 - c. Código Deontológico para Misiones de Ayuda Humanitaria y Emergencia.
- Las recomendaciones que se incluyen aquí se dirigen al MAEC y la AECID.

9. DIFUSIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

20. La recomendación es **valorar la conveniencia de elaborar una estrategia de difusión y comunicación dirigida al gran público**, en la que los aspectos previos a considerar sean el análisis de los objetivos que se deben perseguir desde el sector público, junto con el coste de oportunidad del uso de recursos públicos de cooperación.

Esta recomendación se dirige a la AECID.

10. PRIORIDADES TRANSVERSALES

Las principales recomendaciones tratan sobre promover la integración de las prioridades transversales en el núcleo de la AH, priorizando entre los compromisos y acciones, los aspectos o criterios esenciales que deben incorporarse a la respuesta.

21. **Realizar un acercamiento más estratégico a estas prioridades.** La Cooperación Española se ha mostrado muy sensible a los compromisos e iniciativas internacionales, pero necesita elegir y priorizar en qué aspectos o proyectos va a centrar sus esfuerzos, donde es más útil y qué puede aportar en un escenario internacional cada vez más complejo.

22. **Exigir el enfoque de género y de derechos humanos**, especialmente aunque no sólo, **desde el inicio**:

- **En la reflexión y diseño de acciones en nuevas áreas de intervención de la AH**, por ejemplo y en el caso de género, en relación con las formas de violencia urbana, en el triángulo norte de Centro América, en particular en lo referente a la protección de mujeres y niñas frente a la violencia sexual, la trata, el feminicidio.
- **En los diagnósticos de necesidades y el diseño de las acciones.**

23. Del mismo modo, se pueden acentuar el **planteamiento de proyectos innovadores de medio ambiente y prevención de riesgos o desastres**, aprovechando esta prioridad para innovar en proyectos concretos y aplicar luego lo aprendido al núcleo de la acción humanitaria.

24. **Fortalecer el seguimiento**:

- **De las prioridades**, obteniendo información útil (no solo datos cuantitativos) que permita distinguir, más allá de la formulación de los proyectos, los cambios y efectos de la acción sobre las poblaciones y territorios. Lo fundamental es dedicar tiempo y recursos, tanto en terreno como en sede, para utilizar esta información para un análisis de segundo nivel **que mejore el aprendizaje de la institución y del sector y permita avanzar en la calidad de la ayuda.**
- **De las acciones.** Es necesario obtener información sobre los efectos de las acciones,

en género, medio ambiente, o las otras prioridades, para permitir **una reflexión y un aprendizaje organizativo que convierta los enfoques transversales en guías para las decisiones.**

- **El género en concreto debe estar presente en el seguimiento de la aplicación del *Grand Bargain*.** Cada uno de sus objetivos tiene una clara lectura de género: el impacto de los programas de transferencia de efectivo sobre la estructura familiar, por ejemplo; o la incorporación de entidades lideradas por mujeres en la localización de la ayuda, etc.

25. Fomentar la formación continua y la reflexión sobre el impacto de género o el impacto medio ambiental en la respuesta humanitaria (mediante reuniones y seminarios, estudios de caso, evaluaciones, visitas o misiones al terreno, etc.). Esta es una tarea que deberían realizar de forma cooperativa la totalidad de la cooperación española, contando con el sector humanitario y los/las especialistas.

26. Por último, hay que **usar la información para generar conocimiento para la Cooperación Española y para difundirlo**, al propio sistema internacional y a la opinión pública, así como para **tener la opción de liderar proyectos y respuestas nacidos de la incorporación de las prioridades transversales y de la experiencia española en estas materias.**

Estas recomendaciones y sugerencia se dirigen en general a la Cooperación Española, con especial acento en la DGPOLDES, la AECID y la OAH.

Otros documentos relacionados se pueden encontrar en:
www.cooperacionespanola.es/es/publicaciones

