

INFORME CONSOLIDADO
de las evaluaciones realizadas sobre los
Programas de la Oficina de Acción Humanitaria ejecutados en:

CAMPAMENTOS DE REFUGIADOS SAHARAUIS,
ETIOPIA,
SUDAN (Norte) y
TERRITORIOS PALESTINOS OCUPADOS

Manuel Sánchez-Montero
Madrid, Junio de 2012

Tabla de Contenidos

<u>Agradecimientos</u>	<u>2</u>
<u>Acrónimos</u>	<u>2</u>
<u>Resumen Ejecutivo</u>	<u>4</u>
<u>II. Introducción</u>	<u>7</u>
<u>III. Breve descripción de los cuatro Programas evaluados</u>	<u>9</u>
<u>III. A Programa de la OAH en Campamentos de Refugiados Saharauis</u>	<u>11</u>
<u>III. B Programa de la OAH en Etiopía</u>	<u>13</u>
<u>III. C Programa de la OAH en Sudán</u>	<u>15</u>
<u>III. D Programa de la OAH en Territorios Palestinos Ocupados</u>	<u>17</u>
<u>IV. Conclusiones de las evaluaciones realizadas</u>	<u>20</u>
<u>IV. A Relativas a los procesos, organización e instrumentos de respuesta de la OAH</u>	<u>20</u>
<u>IV. B Relativas a la respuesta a los programas</u>	<u>23</u>
<u>V. Recomendaciones</u>	<u>28</u>
<u>V. A Relativas a los procesos, organización e instrumentos de respuesta de la OAH</u>	<u>28</u>
<u>V. B Relativas a la respuesta dada a las crisis analizadas</u>	<u>30</u>
<u>VI. Lecciones aprendidas</u>	<u>36</u>
<u>VI. A Relativas a los procesos, organización e instrumentos de respuesta de la OAH</u>	<u>36</u>
<u>VI. B Relativas a los programas ejecutados</u>	<u>37</u>
<u>VII. Anexos</u>	<u>40</u>
<u>Anexo 1</u>	<u>41</u>
<u>Anexo 2</u>	<u>49</u>
<u>Anexo 3</u>	<u>57</u>
<u>Anexo 4</u>	<u>59</u>

Agradecimientos

El evaluador agradece a todas las personas que han contribuido a la realización de esta evaluación, en particular al personal de la OAH en Madrid, el personal de otras unidades de la AECID, tanto desplegado en el terreno como en las oficinas de Madrid, así como a todas las personas que, a título individual o como representantes de las instituciones entrevistadas que han dedicado su tiempo y han contribuido al cumplimiento de los objetivos de este proyecto. Por último, agradecer también a los evaluadores de los programas en los que se basa este Informe Consolidado por su dedicación y profesionalidad.

Acrónimos

ACH:	Acción contra el Hambre
AH:	Acción Humanitaria
ACNUR:	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AOD:	Ayuda Oficial al Desarrollo
ARRA:	Administration for Refugee-Returnee Affairs
CAP:	Convocatoria Abierta y Permanente
CARE:	Cooperative for American Relief Everywhere
CE:	Cooperación Española
CERF:	Central Emergency Response Fund (NN.UU.)
CICR:	Comité Internacional de la Cruz Roja
COHAFA:	Committee for Humanitarian Aid and Food Aid (Comisión Europea)
DFID:	Department for International Development
DRC:	Danish Refugee Council
ECHO:	Humanitarian Aid and Civil Protection – European Commission
GHD:	Good Humanitarian Donorship
GNA:	Global Needs Assessment (Comisión Europea)
HRD:	Humanitarian Requirement Document
IO:	Intermón-Oxfam
MAP:	Marco de Asociación País
MDM:	Médicos del Mundo
MSF:	Médicos Sin Fronteras

NN.UU.:	Naciones Unidas
NRC:	Norwegian Refugee Council
OAH:	Oficina de Acción Humanitaria
OCHA:	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OO.II.:	Organizaciones Internacionales
ONG:	Organización No Gubernamental
ONGI:	Organización No Gubernamental Internacional
OTC:	Oficina Técnica de Cooperación
PMA:	Programa Mundial de Alimentos
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PEO:	Plan Estratégico Operativo (de la OAH)
SNNPR:	Southern Nations, Nationalities and Peoples' Region (Etiopía)
TdR:	Términos de Referencia
TPA:	Three Protocol Areas (Sudán)
TPO:	Territorios Palestinos Ocupados
UNCAP:	Llamamiento Consolidado de Naciones Unidas
UNDSS:	United Nations Department for Safety and Security
UNICEF:	United Nations Children's Fund
USAID:	United States Agency for International Development
VARD:	Vinculación entre Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo

I. Resumen Ejecutivo

El presente informe es el producto final del análisis consolidado de las evaluaciones de la respuesta humanitaria de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en 4 escenarios: Etiopía, Sudán, Territorios Palestinos Ocupados y Campamentos Saharauis en Argelia, cubriendo el periodo Enero-Diciembre 2011. Los objetos de análisis específicos han sido:

1. La organización, los procesos y criterios de toma de decisiones que han llevado a la OAH a financiar las intervenciones que conforman sus programas humanitarios en estos cuatro contextos. Se ha valorado también el proceso de seguimiento de las intervenciones apoyadas, el nivel de participación/implicación de la OAH/OTC en los procesos y la coordinación con otros actores.

2. La idoneidad de las propuestas/intervenciones apoyadas, valorando su adecuación a las necesidades humanitarias identificadas en Campamentos de Refugiados Saharauis, Etiopía, Sudán y Territorios Palestinos Ocupados.

Principales conclusiones del presente informe.

Sobre la organización, los procesos y criterios de toma de decisiones:

La Oficina de Acción Humanitaria de la AECID ha avanzado ostensiblemente en su articulación a lo largo del año 2011, con:

- La puesta en marcha de sistemas de seguimiento de las crisis humanitarias fundamentados eminentemente en fuentes secundarias.
- La dotación de mecanismos de toma de decisión claros y estructurados con un sistema de atribución de recursos para cada contexto basado en la respuesta a los Llamamientos Consolidados de Naciones Unidas (UNCAPs) con aportaciones en torno al 1% del llamamiento¹.
- La disposición de un Plan Estratégico Operativo anual que otorga un marco general claro, quedando pendiente su concreción en un Plan específico para cada uno de los contextos.
- El impulso del seguimiento y evaluación de los programas ejecutados siendo este esencialmente un seguimiento documental y centrado en los programas ejecutados por las ONGs.
- La implementación del presupuesto con un panel de instrumentos, algunos de los cuales otorgan la previsibilidad y flexibilidad necesarias para la facilitar una buena respuesta humanitaria y de emergencia.

Sobre la idoneidad de las respuestas/intervenciones apoyadas:

- La repuesta de la OAH ha sido en general pertinente, acertando sobre el grueso de las necesidades humanitarias detectadas en las crisis analizadas.
- La eficacia de la respuesta es positiva, al haber cubierto bien poblaciones en zonas y sectores prioritarios y complementado la aportación de otros donantes.
- Respecto de la eficiencia, la conclusión general es de valoración media, al coincidir respuestas importantes con una relación de coste-eficacia adecuada frente a otras claramente desproporcionadas.
- En cuanto a la coherencia de los programas, se concluye de forma general que esta es mejorable, la existencia de un marco estratégico operativo no garantiza que las iniciativas apoyadas encajen

¹ Dicho monto responde a la lógica de aplicar proporcionalmente de forma sistemática a cada llamamiento el porcentaje del Llamamiento Consolidado Global de Naciones Unidas que representa el presupuesto global de la OAH, que es 1%; (aunque en algunos contextos dicha norma no se cumpla, como en los Campamentos de Refugiados Saharauis y Sudán, el primero al alza, con una participación en torno al 15'1% del llamamiento del PMA y el segundo a la baja, con un 0'7% del UNCAP de 2011).

en él. La falta de una planificación coordinada con el resto de unidades de AECID lleva a una sinergia débil entre las agendas de desarrollo y humanitaria en los contextos analizados.

- Sobre la coordinación, se han hecho esfuerzos importantes de participación y diálogo con otros actores humanitarios, entre ellos otros donantes, sin embargo OAH ha adolecido de la falta de un posicionamiento claro respecto de los temas humanitarios clave (como el acceso, rendición de cuentas...) que se han planteado en cada contexto.
- La OAH ha sido sensible a la Vinculación de la Ayuda con la Rehabilitación y Desarrollo apoyando iniciativas concretas en 3 de los 4 contextos, sin embargo no existe en el seno de AECID una estrategia ni posición consistente al respecto y se limita sólo a algunas acciones aisladas.
- El acceso y la protección del Espacio Humanitario sigue siendo uno de los principales retos a los que se enfrentan todos los actores humanitarios, la OAH también. En los programas evaluados se echa en falta una posición de AECID clara al respecto y una estrategia de promoción del acceso a las poblaciones afectadas. De forma particular se estima que la AECID presenta una debilidad importante en cuanto a su capacidad de gestionar la seguridad de sus propios equipos y de ayudar a orientar la de sus socios para promover un acceso seguro a las poblaciones más afectadas, en general emplazadas en contextos especialmente inseguros.
- Por último, la red de socios en los que se apoya la OAH es amplia y diversa; incluye desde agencias de NN.UU., Movimiento de la Cruz Roja y ONGs (internacionales –españolas- y locales). Sin embargo sus programas se concentran de forma excesiva en el sistema de Naciones Unidas, con una capacidad alta de ejecución presupuestaria y presencia amplia en todos los contextos pero con importantes lagunas en cuanto a la rendición de cuentas y eficiencia.

Principales recomendaciones del presente informe.

Sobre la organización, los procesos y criterios de toma de decisiones:

- Sobre el seguimiento de los contextos humanitarios se recomienda mantener, incluso ampliar la diversidad de fuentes secundarias, intensificando el intercambio de información con las agencias donantes y operativas más cercanas, añadiendo la utilización de los recursos desplegados previa formación y sistematización de los criterios y herramientas para el seguimiento de los contextos.
- Definir un Plan Estratégico Operativo plurianual que incluya una posición clara sobre los retos humanitarios clave, dicho plan debería concretarse y contextualizarse en los Planes – País y elaborarse de forma participativa con los equipos desplegados sobre el terreno y coordinada con las unidades geográficas de AECID.
- Ampliar la utilización de los instrumentos disponibles aprovechando sus ventajas (convenios plurianuales) con aquellos socios estratégicos con los que se estime oportuno consolidar una relación de profundidad y limitar el uso de los instrumentos menos adecuados (CAPs) a colaboraciones puntuales o con actores locales, una recomendación expresa es la de limitar aun más la intervención directa (carente de valor añadido y eficiencia). Un punto especial sobre la aportación a Fondos Humanitarios Comunes, que necesitarían un mayor involucramiento por parte de la OAH y equipos de las OTCs en su seguimiento y evaluación.

Sobre la idoneidad de las respuestas/intervenciones apoyadas:

- Afinar los programas de respuesta en los diferentes contextos reflejando en ellos el perfil específico de AECID en acción humanitaria, la especialización en sectores, enfoques operativos y una posición en materia de política humanitaria concreta.
- Definición de criterios objetivos de selección de proyectos y socios incluyendo criterios de coste-eficacia así como el refuerzo del uso de fondos de contingencia y de instrumentos tipo

convenios plurianuales para integrar una respuesta previsible a la vez que flexible en todos los casos.

- Definir los planes estratégicos globales y los específicos por país de forma participativa con los equipos desplegados en el terreno y coordinada con las Unidades Geográficas de AECID.
- Definición de una posición sobre temas humanitarios clave en una estrategia global y por país, marcando una hoja de ruta clara para los equipos desplegados sobre el terreno y ante otros actores humanitarios.
- Promover una experiencia piloto en uno o dos contextos elegidos para elaborar una programación conjunta con las Unidades Geográficas que incluya una estrategia de transición de la ayuda a la rehabilitación y desarrollo.
- Definir una política de seguridad propia de AECID que de respuesta a las necesidades de gestión de la seguridad para sus propios equipos y orientación/selección de sus socios.
- Promover una colaboración más estrecha entre la Acción Humanitaria y la Acción Exterior del Estado para incorporar el marco de compromisos humanitarios y la experiencia acumulada en esta y reforzar su contribución en la defensa del Espacio Humanitario.
- Equilibrar la agenda de la OAH con los diferentes tipos de actores humanitarios, reforzando el nivel de exigencia y seguimiento con las agencias del sistema de NN.UU. y promoviendo la especialización de las ONGs. Se recomienda especialmente desarrollar relaciones estratégicas de larga duración con actores operativos clave.

En suma, la OAH ha continuado su proceso de construcción y articulación desde que fue creada en 2007. Ahora tiene ante sí el reto de consolidar estos logros y desarrollarse a partir de ellos definiendo el perfil de la Acción Humanitaria de la Cooperación Española que, en opinión de todo el equipo evaluador, debería fundamentarse en explotar el potencial político e institucional del Estado para apoyar la respuesta a crisis humanitarias más allá de la contribución económica.

Un apoyo coherente con los principios y marco jurídico internacional suscrito por España² y que la alinean con los donantes de referencia.

Un perfil que debería reforzar el trabajo en red con otros actores humanitarios asentados y de garantía aunque explorando alianzas con nuevos actores siempre que respeten el marco de principios y normas humanitarias y que aporten un valor añadido (organizaciones locales, empresas privadas...).

Para ello necesita optimizar los recursos disponibles racionalizando su uso para conseguir el mayor impacto, reforzando su valor añadido en sectores, enfoques y contextos, así como aprovechando las sinergias entre capacidades y experiencia de la OAH y otros disponibles en la AECID y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

² Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, la Convención del Refugiado, la Agenda 21 de las Naciones Unidas, la iniciativa de Buena Donación Humanitaria (Good Humanitarian Donorship), el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria, las Orientaciones de Oslo (Oslo Guidelines) para cooperación cívico-militar como las principales, entre otros...

II. Introducción

Antecedentes y Objetivos del informe consolidado.

El presente informe consolidado es el producto del análisis transversal de los 4 informes de evaluación de cada escenario sobre las intervenciones (programas) de la OAH en Campamentos Saharauis, Etiopía, Sudán del Norte y Territorios Palestinos Ocupados realizadas a lo largo del periodo del año 2011.

Dentro de los programas evaluados se han cubierto:

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

Dichos informes fueron realizados por el equipo de expertos, de forma previa e independiente al presente.

Este informe consolidado compone, de forma conjunta con los informes de las 4 evaluaciones-país, el paquete de evaluaciones encargadas por la Oficina de Acción Humanitaria y vehiculadas por la FIIAPP en noviembre de 2011 con el objeto de revisar tanto elementos internos (metodológicos, procesos, instrumentos) y calidad³ de los programas desarrollados por la OAH en 2011.

Las 4 evaluaciones y el informe consolidado tienen como objetivo, según los TdR presentados en el **Anexo 1**, *mejorar a futuro las respuestas de la OAH, en términos de pertinencia, eficiencia, eficacia y transparencia*. Incluyen 3 pilares distintos de trabajo:

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

El objetivo del informe consolidado es el de inferir, en base a elementos objetivos analizados en 4 contextos particulares, los denominadores comunes que constituyen el perfil de la Ayuda Humanitaria de la AECID así como detectar sus fortalezas y elementos de mejora y así nutrir la reflexión y obtener lecciones aprendidas de cara a la programación de próximos ejercicios.

³ Entendida en términos de pertinencia, eficacia, eficiencia y transparencia así como cumplimiento del mandato humanitario.

Dicho informe se basa en la:

1. Evaluación de la idoneidad del proceso de decisión y gestión de recursos sobre la respuesta de la AECID/OAH ante las crisis humanitarias seleccionadas en 2011
2. Evaluación de la adecuación de las propuestas presentadas y aprobadas de los socios seleccionados.
3. La integración de las tendencias en los retos humanitarios a los que se enfrenta la Ayuda Humanitaria y a los que deberá dar respuesta la OAH en los próximos ejercicios.

Limitaciones

Los informes de evaluación-país han sufrido ciertas limitaciones, especialmente ligadas a la imposibilidad de desplazarse a las zonas de ejecución de algunos proyectos por razones de seguridad o de falta de autorización por parte de las autoridades de los gobiernos locales⁴.

La realización del informe consolidado estaba prevista entre el 1 y el 31 de marzo de 2012, finalmente tuvo que retrasarse hasta el periodo comprendido entre el 15 de mayo y 15 de junio al no haber dispuesto de las versiones finales de los informes de evaluación-país⁵.

Hay que resaltar que el presente informe y los de las evaluaciones de programas se limitan a la respuesta dada a lo largo del año 2011, con la situación y características específicas de ese ejercicio.

⁴ Razones de seguridad que impidieron los desplazamientos a los campamentos de refugiados saharauis debiéndose restringir a entrevistas con responsables sobre el terreno en la delegación de Rabuni, en Tinduf y falta de autorización por parte las autoridades gubernamentales de Israel y Sudán para visitar los proyectos ejecutados en la Franja de Gaza y Darfur respectivamente.

⁵ Retrasos motivados por el aplazamiento de la misión al terreno a los Territorios Palestinos Ocupados de noviembre 2011 a febrero de 2012 así como por la recepción de los comentarios finales a los informes de Campamentos Saharauis, Etiopía, Sudán y Territorios Palestinos Ocupados por parte del equipo de la OAH entre principios y mediados de mayo.

III. Breve descripción de los cuatro programas evaluados

Los 4 programas analizados han tenido lugar en contextos que nos permiten dibujar un perfil reconocible de crisis a las que la OAH ha tenido que enfrentarse:

La mayoría de las crisis a las que se respondió tuvieron origen político. Estas causas fueron, por un lado, la profusión de conflictos internos con especial enfoque en los ataques a la población civil y causa de desplazamientos de un número importante de refugiados (Somalia-Etiopía, Territorio del Sahara Occidental-Argelia e Israel-Territorios Palestinos Ocupados) y desplazados internos (Darfur, Three Protocol Areas y Kordofán Sur en Sudán), por otro la ocupación militar de un territorio con el confinamiento de poblaciones (Territorios Palestinos Ocupados). Por último la vulnerabilidad estructural extrema en Sudán del Este o la aparición de epidemias en Etiopía, que esencialmente tiene como causa o factor de agravamiento la falta de inversiones y débil presencia de políticas públicas efectivas en cuanto a servicios básicos.

Sólo en algunos casos las crisis han sido provocadas (o agravadas) por elementos climáticos (sequía en Etiopía).

Por otro lado, en los 4 contextos se observa una fuerte posición de control de las autoridades nacionales, incluso restricción de la información frente a la Acción Humanitaria, en los 4 contextos se observa una sensibilidad extrema por parte de los gobiernos nacionales en la gestión de la información (sobre el censo de población afectada en los Campamentos de refugiados Saharais, o de afluencia de refugiados desde Somalia en Etiopía).

También se constata una presión progresiva sobre los actores humanitarios y sus programas a través de diferentes medios (procedimientos administrativos, fiscales, logísticos o de seguridad) que entorpecen su despliegue y provocan la reducción del Espacio Humanitario.

En bastantes casos se constata la presión para canalizar los recursos a través de estructuras estatales poniendo en jaque la independencia y neutralidad pero también la eficacia y eficiencia. Detrás de esta presión se detecta un discurso cada vez más recurrente, de oportunidad de refuerzo de las capacidades locales para asegurar la sostenibilidad de la ayuda, a veces poniendo en peligro los valores humanitarios.

Son por tanto crisis con un tipo de vulnerabilidad que demanda respuestas flexibles que combinen la atención continuada y programada a las poblaciones afectadas, con la respuesta puntual a emergencias sobrevenidas y enfoques que permitan un reemplazo de la ayuda humanitaria ordenado y sostenible.

La Respuesta de la Comunidad Humanitaria en estos contextos ha variado desde coberturas altas a otras mediocres de las necesidades manifestadas en los diferentes llamamientos (no todos ellos han sido bajo la coordinación de OCHA (Etiopía lo fue por el Gobierno Etíope con apoyo técnico de OCHA y en los Campamentos Saharais no hubo llamamiento consolidado). Los contextos africanos (Etiopía y Sudán) son los que han concitado la mayor generosidad por parte de la comunidad de donantes, siendo además aquellos en los que se detectaron situaciones de vulnerabilidad más extrema. Por otro

lado, la respuesta a los requerimientos del PMA para los refugiados saharauis obtuvo el mayor grado de respuesta de los cuatro⁶.

Es resaltable que en tres de los cuatro casos se canalizó una parte importante de recursos a través de Fondos Humanitarios Comunes (llamados de diferente forma en cada contexto⁷) consiguiendo agilizar la atribución de financiación de operaciones de respuesta a emergencias pero también programas humanitarios; sin embargo se han recogido críticas a la eficacia y eficiencia en su gestión⁸.

La OAH ha participado en los 4 contextos realizando aportaciones que han rondado el 1% del volumen de los llamamientos consolidados; dicho monto responde a la lógica de aplicar proporcionalmente de forma sistemática a cada llamamiento el porcentaje del Llamamiento Consolidado Global de Naciones Unidas que representa el presupuesto global de la OAH, que es 1% realizando una distribución más o menos proporcional de la respuesta al llamamiento global entre cada uno de los contextos. Aunque en los 4 casos estudiados esta homogeneidad no ha sido tal, al destacarse dos de los casos como en los Campamentos de Refugiados Saharauis y Sudán, el primero con una participación mayor del 1%, (en torno al 15'1% del llamamiento del PMA) destacándose como el tercer donante humanitario de referencia; el segundo con una participación menor de la media (el 0'6% del UNCAP de 2011) resultando en un ratio de inversión por beneficiario diferente y no siempre relacionado con el nivel de vulnerabilidad o de cobertura de necesidades. Es reseñable que en ninguno de los 4 contextos la OAH produjo un plan estratégico formal que argumentara u orientara su intervención. En general, la OAH ha asumido una posición entre el 10º y 16º donante internacional salvo en el caso de C. R. Saharauis.

El perfil de la intervención de la OAH en los diferentes escenarios es muy variado, apoyando hasta 10 sectores diferentes así como una financiación importante sin un perfil sectorial específico (programas multisectoriales⁹).

Por otro lado ha concentrado la ejecución de los fondos a través del sistema de Naciones Unidas (especialmente el PMA) con una presencia pequeña del Movimiento de la Cruz / Creciente Rojo y de ONGs internacionales; de entre las últimas cabe resaltar la escasa presencia de ONGs españolas en los 4 contextos analizados con escasa utilización de fondos de la OAH para responder a las crisis al estar cubiertas principalmente por los Convenios Humanitarios y de Emergencia¹⁰.

Por último, el despliegue de la OAH en los 4 contextos es muy dispar. Si bien en todos los casos dispone de representantes (en forma de antenas o de referentes humanitarios) incluidos en las OTCs¹¹, los perfiles de estos son muy dispares, (desde cooperantes con a los de experiencia en el sector hasta becarios sin experiencia de campo previa).

⁶ Con un 106% de respuesta al del PMA, limitado a una población pequeña y en un contexto humanitario con particulares implicaciones políticas.

⁷ Humanitarian Common Fund en Sudán, Humanitarian Response Fund en Etiopía y TPO.

⁸ En manos de agencias de Naciones Unidas con altos costes de transacción y a veces duplicación administrativa como se verá en el caso de Sudán.

⁹ 37% y 23% a programas multisectoriales en Sudán y los TPO.

¹⁰ Casi todas han sido financiadas en base al presupuesto de la Unidad de ONGs que, sin embargo fue activado, orientado y seguido por la OAH.

¹¹ El caso de Sudán es particular, la antena humanitaria estaba incluida en la OTC de Etiopía, al no existir esta en Sudán, con los problemas operativos y de seguimiento/apoyo consecuentes.

Por otro lado, el rol desempeñado por los diferentes equipos ha sido muy diferente dependiendo del perfil de las personas (más o menos representativo u operativo¹²). En todos los casos el seguimiento y apoyo desde la OAH tiene un amplio campo de mejora para el futuro y cuenta con el interés y compromiso tanto de los equipos de la OAH como los desplegados en las OTCs.

Los **datos sobre los llamamientos y respuestas**, tanto de la comunidad humanitaria en general como de la OAH en particular están expuestos en el **Anexo 2**.

III.A Programa de la OAH en Campamentos Saharais.

La situación humanitaria

La situación humanitaria de los Campamentos de refugiados Saharais se manifiesta en una crisis prolongada de desplazamiento de la población Saharaui, refugiada en 4 campamentos de refugiados (wilayas) establecidos en la región de Tinduf (Argelia) desde 1975. Se trata de un contexto estable (sin acciones armadas desde 1991) con la sola irrupción de la crisis provocada por las inundaciones de 2006.

En todo caso, la población refugiada carece de las condiciones necesarias para acceder a los servicios básicos de forma autónoma y sostenible por lo que depende de la ayuda humanitaria invertida periódicamente por la Comunidad humanitaria internacional.

Algunas de las manifestaciones más claras del efecto de las precarias condiciones de vida de los refugiados son las tasas de Malnutrición Crónica (stunting) que va desde el 24% en el campamento de Awserd hasta el 32% en El Aaiún. A esto se une la alta prevalencia de anemia que afecta al 42% de la población de Dakhla, al 43% de Awserd, al 50% de Smara y al 58% en El Aaiún (fuentes: ACNUR, PMA, Encuesta Nacional de Nutrición). Dichos datos manifiestan, entre otras cosas, el acceso a una dieta alimenticia pobre y poco variada así como a un sistema de salud pública muy limitado.

Los campamentos de refugiados Saharais aparecen catalogados como contexto de vulnerabilidad media en el *Global Needs Assessment* de ECHO.

Al no existir un llamamiento consolidado de necesidades, los datos más generales disponibles para 2011 son el Requerimiento anual del Programa Mundial de Alimentos (**51'9MUS\$**) y el Presupuesto anual del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (**25'5MUS\$**) con un total de **125.000 personas** afectadas¹³.

Las características más relevantes del contexto humanitario en los Campamentos de refugiados Saharais son:

- La alta sensibilidad política de la crisis, basada en un origen puramente político (el conflicto del Sahara desde 1975) incluyendo la alta movilización de opinión pública española sobre la cuestión de los refugiados saharais.

¹² El caso de la antena de los Campamentos de Refugiados Saharais tiene una componente de ejecución directa única en los 4 casos estudiados.

¹³ Dicha cifra se acordó entre las agencias de Naciones Unidas y el gobierno de Argelia a partir de las estimaciones de cada uno (94.144 los primeros y 165.000 los segundos).

- La ausencia de integración (socio-económica) de la población refugiada con el contexto, al estar muy limitado el movimiento y el intercambio entre esta población y la autóctona, además de ser una zona especialmente despoblada y con escasas oportunidades de desarrollo.
- Una dependencia muy fuerte de la ayuda humanitaria exterior por parte de la población refugiada y la existencia de una débil economía en los campamentos, (de dimensión familiar y que no alcanza a cubrir las necesidades básicas de subsistencia).
- Una situación de seguridad en degradación tras los secuestros de cooperantes internacionales en los campamentos por una célula regional de Al Quaida, apareciendo un tipo de riesgo desconocido hasta ahora en este contexto.

El Espacio Humanitario goza de un notable acceso físico a la población por parte de las agencias de ayuda, con una amplia capacidad para llevar a cabo las tareas humanitarias dada la relajación del control ejercido por el Frente POLISARIO en los últimos años. Sin embargo se constata un acceso limitado y hasta confuso a informaciones esenciales (como el censo de población) y a estadística básicas, al ser este un elemento extremadamente sensible en las relaciones entre el Frente POLISARIO y Marruecos. Una de las consecuencias es la no disposición de un análisis conjunto de necesidades así como datos rigurosos sobre estas, sino estimaciones aproximativas ni un seguimiento claro de los aportes de los diferentes donantes.

La respuesta de la Comunidad Humanitaria

El análisis de este punto está muy condicionado por la ausencia de un llamamiento consolidado publicado a pesar de existir una Identificación Conjunta de Necesidades realizada por las únicas dos agencias humanitarias de NN.UU. desplegadas, el PMA y el ACNUR.

La estimación de necesidades para 2011 publicada se limita pues a los requerimientos de ambas agencias que comprenden los diferentes sectores de servicios básicos (asistencia alimentaria –PMA- y el resto –ACNUR-).

La respuesta por parte de la Comunidad internacional de donantes ha sido positiva, llegando a cubrirse el 106'2% del requerimiento del PMA (con 55MUS\$ sobre los 51'9 solicitados), no disponiéndose de cifras oficiales de cobertura del requerimiento del ACNUR. Cabe señalar que la respuesta del PMA sufrió un vacío debido a problemas en la cadena de abastecimiento de alimentos que supusieron la necesidad de habilitar una ayuda complementaria para evitar la ruptura de stock.

En el caso de España hay que sumar la respuesta de entidades estatales de rango autonómico y local que han supuesto el 60% de la AOD española destinada a los campamentos Saharais.

La respuesta de la OAH

España mantiene desde hace años un papel importante en la respuesta humanitaria a los campamentos, tanto por el volumen de ayuda aportada (3er donante del PMA y un total de 22 M€ de AOD¹⁴, como por su presencia (es el único donante con presencia permanente sobre el terreno¹⁵). La AECID/OAH liberó los recursos a tiempo y mantiene hasta la fecha una estabilidad en el volumen de financiación desde hace tres años en torno a los 9M€ y un 15,1% de la respuesta contabilizada al requerimiento del PMA.

¹⁴ Incluyendo presupuesto global de la AECID -OAH más Unidad de ONGs- y otras entidades públicas –CC.AA. y entidades locales- que suman el 60% de la AOD española.

¹⁵ Integrado por un equipo de dos cooperantes en los campamentos y un coordinador en la OTC de Argel.

La contribución de la OAH se concentró esencialmente en la asistencia alimentaria mientras que el consolidado de la AECID cubrió otros sectores prioritarios como salud o seguridad alimentaria.

En cuanto a la selección de agencias socio, el presupuesto de la OAH canalizó esencialmente a través de agencias de NN.UU y el Movimiento de la Cruz/Creciente Rojo, con una pequeña incidencia de ONGs. Si incluimos el presupuesto de la Unidad de ONGs (por medio de los convenios de ONGs, tanto de ayuda humanitaria como geográficos), el peso de las ONGs se incrementa logrando una mayor diversificación de actores. Este programa ofrece la única experiencia de ejecución directa sobre la que las evaluaciones ofrecen serias dudas respecto de su eficacia y eficiencia.

Por último, la intervención de la OAH se ha centrado esencialmente en la respuesta a emergencias con una agenda menor sobre el enfoque de rehabilitación que, acertadamente, se prevé ampliar en un contexto que se prolongará previsiblemente, con medidas que refuercen la construcción de capacidades y la autonomía alimentaria.

III.B Programa de la OAH en Etiopía.

La situación humanitaria

La situación humanitaria en Etiopía en 2011 se ha manifestado en torno a las siguientes crisis:

- *La acogida de refugiados de Somalia y Sudán*, con un incremento de 122.000 nuevos refugiados que se sumaron a los 154.000 presentes en 2010 (ACNUR). Dicho incremento tuvo lugar en pocos meses (junio/julio) provocando el desbordamiento de las capacidades instaladas hasta el momento.
- *La sequía agravada por el fenómeno de La Niña*, en las regiones Somali, Affar, y zonas periféricas de Oromia, SNNPR, Gambela y Tigray.
- *La crisis nutricional*, basada en carencias estructurales de los servicios de salud básica y la inseguridad alimentaria y manifestada en un aumento de las admisiones de menores de 5 años desnutridos en los programas nutricionales nacionales desde los 115.553 (2008) hasta 250.441 (3er trimestre de 2011).
- *Y por último la epidemia de Sarampión* declarada en 2011 pero sobre la que no se dispone de datos oficiales de su dimensión.

Etiopía aparece como país de alta vulnerabilidad en el índice de *Global Needs Assessment* de ECHO.

En total, el Humanitarian Requirement Document producido por OCHA y el Gobierno de Etiopía¹⁶ cifró en **454'3 MUS\$** las necesidades de **8'8 millones de personas** afectadas aunque la comunidad humanitaria entrevistada manifestó dudas sobre el rigor de estos datos, sospechando que la cifra es más alta.

La situación humanitaria en Etiopía se caracteriza por varios elementos causales que marcan los ejes de riesgo de cara a crisis futuras.

- *Vulnerabilidad climática*, al encontrarse en una región afectada reiteradamente por sequías en la zona este del país.

¹⁶ Por medio del Disaster Risk Management and Food Security Sector del Ministerio de Agricultura

- *Vulnerabilidad socio-económica*, con una economía basada en la agricultura (60% PIB) y muy poca capacidad para crear empleo ante un crecimiento demográfico muy fuerte, insuficiencia de infraestructuras y servicios que hacen que el acceso al agua potable, saneamiento y salud pública sean muy limitados, especialmente en zonas pastorales.

- *Crisis de origen político*. El país mantiene una larga tradición de acogida de refugiados huyendo de los conflictos que asolan la región desde hace décadas y alberga colectivos procedentes de 14 países en 15 campos y un centro urbano.

En base a los informes de evaluación realizados por los expertos, el Espacio Humanitario se encuentra en progresiva reducción. Fundamentalmente debido a la forma en que el gobierno etíope ejerce el control sobre la acción humanitaria y especialmente la dirigida a los refugiados¹⁷ haciendo difícil el acceso a estos. El celo sobre la información referente a la situación de vulnerabilidad en el país así como del acceso directo a ciertas poblaciones afectadas¹⁸ lleva a que las agencias humanitarias encuentren cada vez más problemas para la realización de identificaciones, monitoreo y evaluaciones independientes de las respuestas humanitarias además de sufrir una regulación cada vez más restrictiva en cuanto a la presencia de personal expatriado y a la importación de material humanitario así como la presión para canalizar la financiación humanitaria internacional a través de programas nacionales.

La respuesta de la Comunidad Humanitaria

La respuesta en general es valorada como positiva, con un alto grado de cobertura (94% del llamamiento) y rapidez en el desbloqueo de fondos salvo en los casos de emergencias sobrevenidas.

La ayuda fue ejecutada a través de las agencias humanitarias presentes en el país, presentando un alto grado de capacidades desplegadas y coordinadas por el binomio Gobierno de Etiopía / OCHA que, según las fuentes consultadas, presenta ciertas debilidades (lentitud y falta de independencia).

La respuesta de la OAH

El programa de la OAH en Etiopía es valorado como pertinente y adecuado a las necesidades, centrándose en las regiones¹⁹ y sectores de mayor vulnerabilidad; aunque se constata su ausencia de regiones afectadas por el conflicto de Ogadén o sectores muy sensibles como el de protección y una valoración por algunas fuentes, de escasa independencia respecto del Gobierno de Etiopía de algunos programas (UNICEF).

Por otro lado el programa de 2011 ha concentrado la canalización de los recursos invertidos a través de las agencias de NN.UU. y algunas ONGs internacionales²⁰ y una inversión limitada en el Fondo de Respuesta Humanitaria (HRF) gestionado como fondo común para emergencias (8% del presupuesto). También ha invertido de forma acertada en la Prevención de Riesgos de Desastres más fondos de los previstos en el Plan Estratégico Operativo 2011.

España figuró en el décimo lugar de la tabla de donantes con un 1'6% de los aportes totales y un monto de 7'6MUS\$.

¹⁷ Gestionada exclusivamente a través de ARRA (Administration for Refugee-Returnee Affairs).

¹⁸ Refugiados sudaneses y desplazados internos por el conflicto en Ogadén.

¹⁹ Regiones Somali y Affar.

²⁰ incluso abriendo el campo a ONGs nacionales aunque no se ha ejecutado fondos por ellas en 2011

La AECID dispone en el país de una OTC dotada de un equipo de 5 cooperantes y 2 becarios, uno de los cuales está específicamente dedicado a la gestión de la agenda humanitaria en el país (análisis de situación y seguimiento del programa).

III.C Programa de la OAH en los Territorios Palestinos Ocupados.

La situación humanitaria

El contexto de los Territorios Palestinos Ocupados está marcado por la superposición de varias crisis. Por un lado el desplazamiento de larga duración de una población de alrededor de 2 millones de refugiados procedentes de los territorios integrados en el Estado de Israel desde 1947. Esta población ha desarrollado mecanismos de subsistencia importantes pero sigue dependiendo, en parte, de la ayuda internacional para acceder a los bienes²¹ y servicios esenciales ante la volatilidad del acceso de personas y bienes al mercado de referencia²².

Por otro el del resto de la población residente en los territorios ocupado por Israel desde 1967 y bloqueada con diferentes niveles de restricción de movimientos y actividades, circulación de personas y bienes según estén situados en zonas A, B o C²³. Entre ellas la población más afectada por el aislamiento y la falta de acceso a servicios básicos es la residente en las zonas C (150.000 personas) y especialmente en la Franja de Gaza (1'5 millones de personas).

Los Territorios Palestinos Ocupados son catalogados como contexto de vulnerabilidad media en el *Global Needs Assessment* de ECHO.

El Llamamiento Consolidado de Naciones Unidas estima que **1'8 millones de personas** son susceptibles de ayuda y valora en **550 MUS\$** las necesidades humanitarias.

La situación humanitaria en los Territorios Palestinos Ocupados se caracteriza por los siguientes elementos:

- Una situación de fragilidad socio económica recurrente, provocada por la falta de libre movimiento de personas y bienes, que estrangula el desarrollo social y económico, especialmente en la Franja de Gaza, donde el nivel de movilidad y acceso se encuentra más comprometido.
- A pesar de ello, la situación no se modificó en indicadores básicos en la zona de Cisjordania, en cambio algunos indicadores de salud si que experimentaron una ligera degradación en la Franja de Gaza (como la tasa cruda de mortalidad con 2'7 frente al 2'6 en 2010).
- Hay que resaltar entre los indicadores básicos de vulnerabilidad que el 33% de la población Palestina está en situación de inseguridad alimentaria (52% en Gaza –FAO 2010-) y aunque en ningún caso se trata de niveles de emergencia humanitaria la fragilidad del acceso a los servicios básicos o a ingresos hace que la situación necesite de un seguimiento cercano y permanente.
- Sin embargo, un elemento determinante de la situación humanitaria en los TPO es la exposición de la población civil a episodios regulares de violencia en forma de ataques a las personas y bienes esenciales para su subsistencia.

²¹ Entre ellos la canasta básica de alimentos, aquejada de fluctuaciones en los precios que hacen difícil el acceso a una dieta equilibrada de forma sostenible en un contexto de acceso inestable a los lugares de trabajo (Israel) y altas tasas de desempleo.

²² El 66% de las exportaciones (de bienes y servicios) palestinos tiene como referencia el mercado Israelí.

²³ Zonas A, bajo control absoluto por las autoridades palestinas, zonas B bajo control de seguridad por Israel y zonas C, bajo control total por Israel.

El Espacio Humanitario se encuentra ampliamente comprometido de forma permanente debido principalmente a las barreras administrativas, logísticas e incluso restricciones de acceso por motivos de seguridad impuestos por las autoridades israelíes, para el acceso de personal y bienes humanitarios a los TPO, especialmente a Gaza. Otra de las formas de restricción manifestada es la no aprobación de obras de infraestructuras básicas en los Territorios Ocupados o la dilación de sus procesos.

La respuesta de la Comunidad Humanitaria

El ejercicio 2011 ha confirmado la tendencia de degradación en la financiación de los llamamientos humanitarios²⁴. El ejercicio objeto del análisis fue cubierto en un 55% (frente a 66% de media en los años anteriores). Los sectores que gozaron de mayor cobertura fueron Coordinación, Protección, Salud/nutrición y Seguridad Alimentaria frente a los más desprovistos como educación y agricultura, lo que es coherente con las necesidades catalogadas como prioritarias en la identificación de necesidades del Llamamiento Consolidado de NN.UU.

Esto manifiesta la tendencia de la comunidad de donantes a concentrarse en las necesidades perentorias como protección y servicios esenciales en las zonas con mayor intensidad de bloqueo y de alta vulnerabilidad (Gaza y zonas C de Cisjordania). Esto se refleja también en la distribución de fondos (58% Gaza, 29% Cisjordania y 13% en programa en ambas zonas).

Un elemento a resaltar en este epígrafe es la existencia de múltiples foros de coordinación entre actores humanitarios a la mayoría de los cuales asiste una representación de la Autoridad Nacional Palestina, desnaturalizando la dinámica y la percepción de independencia y neutralidad necesarias.

Del total del llamamiento publicado las agencias de Naciones Unidas recibieron el 57% de lo solicitado, las ONGs internacionales el 55% y las ONGs locales el 2%.

La contribución española a este esfuerzo fue de 4'7MUS\$ constituyendo el 1'1% del total de la ayuda invertida, siendo España el 16º donante internacional.

La respuesta de la OAH

La OAH contribuyó con un programa pertinente en términos generales, diversificado en cuanto a sectores, dando continuidad a sectores financiados en años anteriores. En general se observa un alineamiento con los sectores más apoyados por el resto de donantes y coherente con el análisis de prioridades. Por otro lado es coherente con el Plan Estratégico Operativo al apoyar significativamente al sector de Protección.

Respecto a la selección de socios, se concentra la canalización de recursos a través de las agencias de NN.UU. y el CICR frente a un menor presupuesto canalizado directamente vía ONGs (aunque estas se beneficien del apoyo dado a través del ERF). Es destacable el apoyo al Fondo de Respuesta Humanitaria que permite apoyar de forma ágil, operaciones propuestas por todo tipo de actores presentes en el terreno.

²⁴ Tras el aumento experimentado por el conflicto en Gaza en la operación Plomo Fundido -2009- 2011 ha significado el retorno a niveles de 2008.

Por último en cuanto al enfoque, la OAH centró el 90% de su intervención en la respuesta a la crisis frente a la distribución propuesta en el Plan Estratégico Operativo entre prevención, preparación, respuesta y rehabilitación temprana. Esto ha sido valorado pertinente ante la profusión de recursos invertidos en el enfoque de desarrollo aunque estimándose oportuna una mayor coordinación en la cobertura de la “zona gris” de transición entre ayuda humanitaria y desarrollo, tanto a nivel interno de la AECID como con otros donantes.

La AECID mantuvo desplegada en Jerusalén una experta en Acción Humanitaria, integrada en el equipo de la OTC que mantuvo tanto un buen nivel de análisis del contexto humanitario como de interlocución con otros actores humanitarios.

III.D Programa de la OAH en Sudán

La situación humanitaria

La situación humanitaria en Sudán en 2011 se ha manifestado a través de 4 crisis principales:

Por un lado el conflicto en Darfur. Abierto desde 2003 mantiene, a finales de 2011, 1'9 millones de desplazados (80.000 nuevos en 2011 sobre todo en Darfur Norte y Sur).

Por otro lado el conflicto en las Three Protocol Areas (TPA). Las tres áreas en las que no se ha llegado a un acuerdo en la delimitación de fronteras con Sudán del Sur se encuentran en conflicto abierto desde mayo de 2011, causando un total de 470.000 desplazados (110.000 desde Abyei, 300.000 desde Kordofán y 60.000 desde Blue Nile) y un total de 1 millón de personas afectadas por el conflicto.

La vulnerabilidad extrema en Sudán del Este, la región de Sudán con los indicadores de salud (especialmente de malnutrición infantil aguda y severa con un 28'5% de prevalencia y la tasa más baja del país en cobertura vacunal -75%- fuentes: UNICEF y OMS).

Por último el retorno de poblaciones sureñas, que afecta a una cifra entre 500.000 y 700.000 residentes en el norte pero considerados sudaneses del sur tras la segregación del país. Su retorno forzoso estaba previsto finalizarse el 8 de abril. La cobertura de las necesidades esenciales para su retorno y reasentamiento en Sudán del Sur no estaban garantizadas a la hora de realizarse la misión de evaluación.

Sudán aparece como contexto de alta vulnerabilidad en el *Global Needs Assessment* de ECHO.

En total, el Llamamiento Consolidado de Naciones Unidas producido por OCHA estimó **6 millones de personas** necesitadas de ayuda humanitaria y en **1.119 MUS\$** el presupuesto para su cobertura.

La situación humanitaria en Sudán se caracteriza por varios elementos causales y agravantes clave.

- *Acceso*. Tanto en Darfur como en las TPA el acceso a las poblaciones por parte de agencias humanitarias y donantes está extremadamente limitado provocando una situación de vulnerabilidad muy irregular dependiendo del acceso o no a diferentes zonas de Darfur. En las TPA el acceso real sólo está permitido en zonas controladas por el Gobierno de Sudán y a organizaciones nacionales.

- *Irreversibilidad de retorno de desplazados*. La larga duración del conflicto en Darfur (y previamente con el Sur) así como las nulas condiciones de seguridad, legalidad, servicios básicos en zonas de

origen hacen prácticamente imposible (y difícil de prever) el retorno de los casi 2 millones de desplazados.

- *Vulnerabilidad estructural*. La media de prevalencia de la malnutrición infantil severa aguda es del 16'4%²⁵ con picos estacionales. A esto se une una vulnerabilidad en salud pública similar a la de los países de la región con 4 otras enfermedades endemoepidémicas.

- *Vulnerabilidad climática*. La región resulta afectada reiteradamente por sequías e inundaciones con una población en situación de alta o extrema vulnerabilidad ante inundaciones del 45% del total y un 20% ante sequías.

- *Violencia tribal*. El crecimiento poblacional, la degradación de los recursos naturales para la producción agropecuaria y la distorsión producida por la escisión (interdicción de atravesar las fronteras a poblaciones transhumantes) conllevan el aumento de la incidencia de conflictos entre grupos tribales, con perspectiva de aumento en los años venideros.

Según el informe de evaluación que nutre este documento, el Espacio Humanitario en Sudán se encuentra en regresión desde que en 2007 se produjeron las expulsiones de algunas de las ONGs internacionales más significativas. A partir de entonces, las fuentes consultadas manifiestan haber sentido un incremento de los obstáculos administrativos de sus operaciones y una reducción de su capacidad de despliegue en zonas de conflicto por motivos de inseguridad. A su vez, apuntan a la aparición del fenómeno de la "sudanización" consistente en la promoción por el Gobierno de Sudán de la nacionalización de equipos de ONGs internacionales y la transferencia de programas a ONGs nacionales reduciendo el espacio a actores humanitarios tradicionales con capacidad y alineamiento claro con los principios humanitarios.

La respuesta de la Comunidad Humanitaria

La respuesta global se considera positiva si se compara con las respuestas a otras crisis²⁶ aunque el nivel de cobertura sea discreto, con un 64% de las necesidades identificadas. La ayuda fue canalizada a tiempo con un 55% del presupuesto desembolsado durante el primer semestre.

A nivel sectorial la cobertura ha sido irregular con un 61% de cobertura de las intervenciones catalogadas como prioritarias y un 29% de las no prioritarias (necesidades de medio plazo).

Concentración de la ayuda en Darfur, justificada por ser la de mayor volumen de personas afectadas pero también debido a su enorme poder de atención política y mediática frente a las otras crisis manifestadas en el país (la tendencia se muestra con la inversión de 46M\$ del Fondo Común Humanitario -FCH- sobre un total de 85M).

Específicamente, dicho fondo es valorado como una herramienta pertinente a la hora de canalizar los recursos en la respuesta a emergencias (rapidez, disponibilidad y transparencia) aunque con altos costes de transacción y gestión²⁷ así como un débil sistema de seguimiento.

La AECID ha contribuido con un 0'9% de los fondos requeridos por el Llamamiento Consolidado de NN.UU. siendo el décimo donante por volumen invertido.

²⁵ La tasa de morbilidad desencadenante de respuesta de emergencia es el 15%

²⁶ Es el tercer llamamiento consolidado de NN.UU. por nivel de cobertura tras Somalia y Kenya.

²⁷ Duplicidad de costes al haber dos agencias a cargo de su coordinación y gestión PNUD y OCHA).

La respuesta de la OAH

Considerada pertinente en términos generales, cubriendo las tres crisis mayores (Darfur, Kordofán y TPAs). A nivel sectorial el programa cubre necesidades prioritarias enfocándose en aquellos sectores con problemas de cobertura financiera además de la contribución a fondos comunes de respuesta a emergencias pero a su vez se constata su escaso alineamiento con las directrices del Plan Estratégico Operativo de la OAH 2011 en cuanto a la concentración en sectores que este propone.

Es significativa la concentración de la financiación en el Fondo Común Humanitario (50% del presupuesto) así como en el sistema de NN.UU. y la escasa contribución directa a otras entidades (salvo el CICR que fue financiado en sus fondos estructurales –core funds- para empleo a nivel regional (África) y que no forman parte del programa de Sudán específicamente. Es llamativa la escasa presencia de ONGs españolas en este contexto.

Por último, el programa de la OAH 2011 en Sudán se centra exclusivamente en la respuesta a emergencias, lo que es pertinente aunque se valore oportuno ampliar la atención a facetas de rehabilitación temprana que acompañen los procesos de retorno y reasentamiento en curso (Sudán del Sur y Darfur respectivamente), así como a la reducción de riesgos especialmente en los sectores de seguridad alimentaria y nutrición.

Una **tabla comparativa del análisis de la respuesta de la OAH para cada uno de los programas** está disponible en el **Anexo 3**.

IV. Conclusiones de las evaluaciones realizadas

El análisis de las 4 respuestas nos permite extrapolar una serie de conclusiones que caracterizan el sistema de respuesta de la OAH en base a las tendencias identificadas y el contexto, tanto en los escenarios de las crisis como en la propia AECID en el año 2011.

El análisis y conclusiones se han estructurado en torno a dos ejes conceptuales:

Uno sobre el sistema de gestión en sí de la AECID/OAH, incluyendo los criterios, procesos, organización e instrumentos utilizados por la OAH y que se complementan con el Diagnóstico del Marco de Intervención Humanitaria de la Cooperación Española²⁸.

Otro sobre los programas de intervención de la OAH en los cuatro contextos base del análisis.

IV. A. Relativas a los procesos, organización e instrumentos de respuesta de la OAH

1. Proceso de seguimiento, planificación y gestión de la AH por la AECID

A. Seguimiento de contexto e identificación de necesidades

C1.

La OAH fundamenta las decisiones tomadas en base a informaciones rigurosas y diversificadas, a pesar de lo cual el seguimiento que realiza de las crisis en las que se actúa fue poco adecuado y se caracterizó por:

- Un seguimiento por país o regionalizado por parte de del equipo de la OAH basado esencialmente en informaciones secundarias²⁹ aunque se detecta un progresivo complemento con contactos directos puntuales de los técnicos país en misiones (aun muy escasos) al terreno.
- Una dinámica y mecanismo de análisis e información informales, lo que deja este punto en manos de la capacidad de los equipos sobre el terreno (con perfiles muy diversos). Desde finales de 2011 se han comenzado a establecer instrumentos y criterios para realizar el análisis y hacer llegar la información de forma más sistematizada.
- Un seguimiento desde el terreno, esencialmente enfocado en una dimensión país, incluso a veces sectorial, habiendo un seguimiento más limitado a nivel regional (esencialmente por parte de los técnicos país de la OAH) y sobre todo de temas transversales clave (políticos) de las diferentes crisis.

B. Planificación estratégica

C 2.

Las intervenciones de la OAH en los diferentes contextos evaluados adolecen de la falta de una posición y estrategia propia específica. Por el momento se insertan en la respuesta, reactiva, a las lógicas de intervención formuladas por las agencias operativas (esencialmente respuesta a los llamamientos de Naciones Unidas) y los programas o proyectos presentados por otras agencias (ONGs). **No existe un documento de planificación** estratégica u operativa **formal por contexto.**

²⁸ Publicado en 2011 por la Asociación Trípode Proyectos. Disponible en www.tripodeproyectos.org

²⁹ Fuentes fiables de agencias de NN.UU., otros donantes (ECHO) o centros de análisis de conflicto (International Crisis Group) entre otras.

C 3.

En cuanto a la **dimensión de las respuestas** de la OAH a las crisis, se aplica una regla general de **aporte de entorno al 1% de los llamamientos consolidados**, tal y como se explica anteriormente, aunque se dan **excepciones significativas** como el caso de los **Campamentos Refugiados Saharais o Sudán**.

C 3.

Existe una **coherencia** general **entre el Plan Director, la Estrategia de Acción Humanitaria y la Planificación Operativa Estratégica** de la OAH. Pero dicha **coherencia se debilita** al aterrizar en los **programas país**, entre otras causas porque el Plan Estratégico Operativo no fue circulado ni integrado por los equipos en las OTCs y los documentos estratégicos superiores (Plan Director y Estrategia) son demasiado generales como para dar orientaciones operativas.

C 4.

Se ha constatado la **inexistencia de mecanismos formales** de discusión entre la OAH y las Unidades Geográficas ni las OTCs. La inexistencia de un documento de planificación interno que integre objetivos y ejes humanitarios en el marco estratégico de la AECID ha dificultado la comprensión y el apoyo más sólido de los objetivos humanitarios por las OTCs. Por el contrario se han dado iniciativas de planificación desde las antenas humanitarias que no han sido orientadas desde la OAH para producir planes estratégicos-país que habrían sido de utilidad.

2. Organización de la gestión de la AH aportada (estructura, seguimiento)

C 5.

El **mecanismo de información de las decisiones** sobre las propuestas de intervención que conforman los programas seguimiento está **bien sistematizado**, con la participación de OTCs y equipo de la OAH (técnicos) especialmente en aquellas canalizadas a través de la Convocatoria Abierta y Permanente, no tanto en las otras vías de financiación.

C 6.

La **toma de decisiones no dispuso en 2011 de un marco de criterios claros y objetivos** para la valoración y aprobación de los programas dificultando la tarea de los equipos en OAH y OTCs a la hora de promover y seleccionar propuestas para su financiación y a las agencias socio a la hora de establecer marcos de colaboración más estratégicos y profundos que meras propuestas de proyectos. En todo caso las **decisiones** han sido, por lo general **pertinentes** al responder a las necesidades evidenciadas en los llamamientos consolidados. **En todo caso, desde finales de 2011 se ha puesto en marcha una herramienta con un marco de criterios para la valoración de propuestas que apunta en la buena dirección.**

C 7.

El **sistema de seguimiento de los programas** apoyados por la OAH **se basó excesivamente en su revisión documental**, a pesar de que a finales de 2011 se comenzó a realizar visitas al terreno desde la OAH. El **seguimiento físico desde las OTCs** ha sido regular aunque **sin agenda de seguimiento ni apoyo técnico suficiente desde la OAH.**

C 8.

Se da una **fuerte asimetría en el seguimiento y evaluación de programas**, siendo dedicada mucha más energía y tiempo al de las iniciativas ejecutadas por ONGs que al de las agencias Multilaterales siendo la proporción de volumen entre unas y otras de 2 a 7. Esta asimetría viene marcada por los diferentes marcos acordados entre unos y otros socios en los que las agencias de NN.UU. han conseguido (con muchos donantes) un espacio de confianza que no debería implicar falta de transparencia o pobre rendición de cuentas.

3. Instrumentos para la ejecución

(Una tabla compendio del análisis de los instrumentos es presentada en el **Anexo 4**).

C 9.

Los dos instrumentos de **Convenios Humanitarios y Convenios de Emergencia con ONGs** aportan un valor añadido siendo los más adecuados para la respuesta a emergencias agudas sobrevenidas a la vez que a crisis prolongadas en el tiempo, al permitir tanto la flexibilidad y la previsibilidad necesarias para responder a crisis prolongadas en el tiempo y, a su vez, a los brotes de crisis aguda y emergencias que se han sucedido en algunos de los 4 escenarios (Etiopía y Sudán).

C 10.

La **Subvención de Estado** parece especialmente adecuada para habilitar la **respuesta en programas prolongados a agencias socio con alta capacidad operativa** (y de gasto) y **previamente implantadas en el terreno**, este último criterio de selección, aunque no escrito en la normativa que lo regula³⁰ ha sido empleado por la OAH para la selección de agencias beneficiadas por él. Por otro lado este instrumento ha sido utilizado casi de forma exclusiva con agencias del sistema de Naciones Unidas.

C 11.

Por el contrario **la Convocatoria Abierta y Permanente no parece el más adecuado para responder a crisis prolongadas en el tiempo con la previsibilidad necesaria** (a veces de ciclos plurianuales en contextos como TPO o Campamentos Saharais), además **no otorgan la flexibilidad necesaria para reorientar una intervención en caso de crisis aguda sobrevenida**. La mayor **ventaja** que presenta este instrumento es su **accesibilidad a agencias socio locales** siempre que se ampliara la lengua de formulación al Inglés.

C 12.

Los fondos comunes analizados son buenos canales de distribución de fondos por su pertinencia, flexibilidad y rapidez. A pesar de ello estos plantean cuestiones mejorables referentes a su escasa eficiencia, por su arquitectura pesada (financieramente) y a veces duplicada (caso de Sudán) **y por su limitada independencia** en casos donde la coordinación recae sobre organismos con agendas no humanitarias (PNUD en Sudán) o experimentan la participación de autoridades locales con agendas difícilmente neutrales (Etiopía y TPO).

C 13.

En los 4 contextos analizados **tan sólo se detecta una intervención directa (Campamentos Saharais)**. **La reducción de dicha práctica es valorada muy positivamente** al ser, en general, de baja eficiencia y es desaconsejada por los Principios de Buena Donación Humanitaria.

³⁰ Real Decreto 794/2010

IV. B. Relativas a la respuesta dada a las crisis analizadas

4. Pertinencia

C 14.

En general la respuesta dada por la OAH en los 4 contextos es pertinente al ajustarse a las principales necesidades detectadas por actores presentes en el terreno y estar enmarcadas en llamamientos internacionales contrastados (UNCAPs, PMA C. R. Saharaui y HDR Etiopía) **aunque se le escapen de su agenda algunos de los retos clave o incluyan iniciativas de difícil enfoque humanitario** (atención a zonas de mayor gravedad y al sector de protección en Etiopía, o la implicación en proyectos de dudosa pertinencia humanitaria en TPO –lejos de cumplir con el criterio de salvamento de vidas- y en Campamentos Saharaui –proyectos con escaso impacto sobre necesidades básicas detectadas-).

5. Eficacia

C 15.

La cobertura geográfica ha sido, en general positiva, al orientarse esencialmente a las zonas y sectores evidenciados como necesidades en los llamamientos consolidados así como completando aquellos sectores poco financiados.

C 16.

La contribución a la cobertura de necesidades identificadas, por parte de la OAH, se ha realizado de forma diversa, complementando las intervenciones de otros donantes.

6. Eficiencia

C 17.

La respuesta de la OAH en general ha sido rápida y flexible, dotar de financiación adecuada a intervenciones prolongadas en el tiempo a la vez que reaccionar a iniciativas de respuesta a emergencias, especialmente gracias a la financiación de contingencia canalizada por los Fondos Humanitarios Comunes, los convenios plurianuales con organismos internacionales y ONGs y los convenios de emergencia.

C 19.

La relación coste – resultado es, (en base al análisis documental), en general positiva, con algunos casos con una relación entre inversión y necesidades cubiertas descompensada (la contribución al Fondo Común Humanitario de Sudán con costes de gestión duplicados).

7. Coherencia

C 20.

Se ha observado una coherencia general de los proyectos financiados por la OAH con el marco de referencia de la Estrategia de Acción Humanitaria aunque no tanto con el Plan Operativo Estratégico que es poco conocido por los equipos desplegados sobre el terreno ni por las entidades socio. Esto ha provocado una planificación y toma de decisiones reactiva y basada en una amplia

diversidad de propuestas presentadas, en muchos casos no muy coherentes entre sí, ni con las prioridades del PEO.

C 21.

La coherencia de la respuesta dada respecto de los principios humanitarios se estima alta en cuanto a que la OAH los respeta de forma general en sus criterios y procesos de atribución de financiación aunque hay ciertas dinámicas que mitigan este cumplimiento, como es la financiación de programas a socios fuertemente condicionados por agendas no humanitarias, lo cual influye indirectamente en una ejecución de los fondos atribuidos con menor independencia y neutralidad de la deseada.

8. Coordinación

C 22.

La AECID ha hecho esfuerzos remarcables de coordinación de su respuesta en las 4 crisis tanto en foros de donantes internacionales como especialmente en el terreno, por medio de la participación en los diferentes foros de donantes, clusters sectoriales liderados por Naciones Unidas y reuniones informales con agencias operativas y donantes.

C 23.

La participación de la AECID en los foros de coordinación en el terreno ha sido, en general, más reactiva que proactiva por la dificultad de definir y proponer una propia posición política y estratégica humanitaria. Se ha desempeñado un rol de difusión de información y en algunos casos de contribución a debates para definir posiciones comunes (TPO) ante retos planteados a la AH. Los referentes y antenas humanitarias han sido muy activos en este tipo de participación aunque la falta de directrices estratégicas y la escasa relevancia de la agenda humanitaria en las respectivas OTCs han llevado a que esta participación haya tenido el perfil mencionado.

C 24.

Respecto de **la coordinación con agencias operativas y donantes desde la OAH en Madrid** estuvo a cargo del equipo directivo de la OAH que **aseguró un nivel de coordinación fluido especialmente con las agencias donantes de estados miembros de la Unión Europea en las reuniones del COHAFa y los principales donantes en foros como el del GHD.**

C 25.

La coordinación, tanto con donantes como **con las agencias operativas multilaterales ha sido esencialmente a nivel de gestión y no ha trascendido a niveles políticos, técnicos u operativos.** Este nivel si se ha alcanzado **con las ONGs españolas que se han beneficiado de financiación de la AECID**, y que han tenido interlocución fluida y constante con los directores y los técnicos país de la OAH.

9. Conectividad (VARD)

C 26.

En general se detecta una concentración masiva de la inversión en el enfoque de respuesta con una inversión minoritaria en prevención, preparación y rehabilitación temprana (por debajo del porcentaje estimado en el PEO). Por otro lado también **se constata la ausencia de diálogo estratégico significativo en el seno de la AECID para favorecer enfoques de transición** y coordinar

las inversiones humanitarias y de desarrollo en unos contextos donde estas agendas se intercalan permanentemente sin criterios ni estrategias de salida/entrada respectivas.

C 27.

La inercia de las agendas de desarrollo en algunos contextos ha llevado a apoyar, desde la OAH, iniciativas enfocadas en la vulnerabilidad estructural y crónica (TPO, C Saharauis), así como otras, de respuesta a emergencias, pero ejecutadas por socios de alto interés para procesos de desarrollo pero que adolecen de falta de independencia y competencias técnicas necesarias.

C 28.

Se ha constatado positivamente, la tendencia a apoyar proyectos de organizaciones con larga presencia en los países, incluso de origen local (Etiopía, TPO) y con agendas que cubren tanto los aspectos de prevención, como respuesta, rehabilitación y desarrollo estructural, aunque la agenda con este tipo de organizaciones es todavía minoritaria respecto del total.

10. Acceso y Espacio humanitario

C 29.

La gestión de la AECID del acceso a las poblaciones ha sido limitada. El análisis de accesibilidad y su uso como criterio de viabilidad en la selección de las propuestas recibidas se ha basado en las informaciones y análisis generales obtenidos a través de informaciones de fuentes secundarias (agencias socio con presencia y experiencia en este campo) y la participación en reuniones de coordinación donde agencias especializadas comparten información y análisis. Este nivel es considerado escaso para discernir la viabilidad de las propuestas a aprobar.

C 30.

La AECID no dispone de política, instrumentos ni planes de seguridad para reducir el riesgo de inseguridad y reforzar el acceso seguro a los equipos de la propia AECID (personal de OTCs, especialmente antenas humanitarias) o informar y ayudar a orientar al de las agencias socio. No existe un sistema de propio y ajustado que establezca un análisis de riesgos específicos para el personal de cooperación de la AECID y sus socios, medidas de reducción de riesgos y protocolos de respuesta ante la ocurrencia de incidentes de seguridad. Por el momento se apoya en planes de seguridad confeccionados por otras agencias (socio en general como ACNUR, UNDSS, etc...) o en la mayor de las veces en los protocolos de seguridad de la Embajada responsable, protocolos difícilmente aplicables para situaciones, actividades y personal humanitarios. **Esta es una grave carencia que debería ser solventada con urgencia.**

C 31.

El perfil de la AECID en la definición de posiciones frente a los problemas que dificultan el acceso a poblaciones afectadas es bajo. En ninguno de los 4 contextos analizados se ha identificado un posicionamiento propio ni una estrategia de apoyo en la negociación del espacio humanitario a los socios humanitarios. Si bien siempre se alinea con las agencias que lideran estos procesos, carece de las capacidades y doctrina como para liderar o animar la agenda de protección del espacio humanitario y del libre acceso a las víctimas.

11. Idoneidad de socios para canalizar los recursos de la OAH

C 32.

A pesar de no existir un marco formal de criterios de selección de socios, la OAH ha aplicado positivamente, de forma general, los de pertinencia, coherencia con el mandato humanitario y la estrategia de la OAH e independencia. Los elementos de valoración han sido esencialmente las propuestas recibidas y el conocimiento de las instituciones sobre el terreno por parte del personal humanitario desplegado en las OTCs.

C 33.

La OAH ha canalizado los recursos invertidos esencialmente a través de agencias del sistema de Naciones Unidas. Su importante capacidad de ejecución y de gasto han sido elementos determinantes en su selección frente al Movimiento de la Cruz/Creciente Rojo y las ONGs (internacionales y nacionales). **Esto ha generado una asimetría en el reparto de recursos entre el sistema humanitario.**

C 34.

La AECID se apoya en una red potente de socios del sistema de NNUU que le permiten reforzar el impacto de su inversión al unirse a otros donantes así como hacerlo de forma estable. Sin embargo los programas financiados adolecen de la concreción, trazabilidad y a veces pertinencia satisfactorias.

Dentro de este grupo de actores destacan algunas agencias especialmente apoyadas como son el PMA, UNICEF, el ACNUR y OCHA con valoraciones diferentes sobre su trabajo por parte de los diferentes grupos de interés entrevistados (agencias operativas, otros donantes, autoridades y beneficiarios) siendo OCHA y el PMA los considerados como más relevantes y versátiles en los contextos analizados³¹.

C 35.

La canalización de recursos a través de las ONGs españolas ha sido baja, condicionado por su presencia irregular en diferentes contextos (importante en C. Saharaui y TPO pero muy escasa en Etiopía y Sudán) **y una limitada capacidad de ejecución de recursos.** En todo caso es escasa la oferta de ONGs españolas que cuentan con capacidad y experiencia para desplegarse en zonas de crisis, gestionar las condiciones de seguridad (ACH, Cruz Roja Española y MSF); pero también conviene tener en cuenta a aquellas que presentan una fuerte legitimidad y conocimiento del contexto tras años de presencia (IO, MDM o Caritas).

C 36.

Las ONGs internacionales no españolas gozan de un apoyo muy limitado, siendo que en algunos de los 4 contextos son actores que ofrecen intervenciones de gran pertinencia y legitimidad en sectores estratégicos para la OAH como protección o la atención a refugiados y desplazados³² o las intervenciones estables en zonas de difícil acceso³³.

³¹ Por su rol en coordinación y protección OCHA y su enfoque de intervención en crisis prolongadas con capacidad de respuesta a crisis sobrevenidas el PMA).

³² Norwegian Refugee Council o el Danish Refugee Council.

³³ Islamic Relief o CARE entre otras.

C 37.

La asociación con ONGs internacionales es poco aprovechada principalmente por el desconocimiento mutuo sobre estrategias, capacidades e instrumentos de colaboración y por la existencia de una inercia de la AECID a considerar ONG elegible aquella de nacionalidad española o aquella que forma parte de una red en la que existe una sede española.

C 38

La OAH ha explorado la colaboración con ONGs locales, esto es valorado positivamente al abrir una vía de trabajo innovadora con entidades de alto valor añadido. Algunas presentan valores como su legitimidad para operar y percepción positiva por parte de grupos de interés locales, mayor acceso a las poblaciones a asistir, capacidad de intervención rápida al estar ya desplegadas sobre las zonas a riesgo de forma permanente (muchas son parte del entramado institucional local con fuerte arraigo entre las comunidades de base), eficiencia (presentan costes menores que los despliegues de ONGs internacionales y conectividad (facilitando estrategias de salida). De todas formas se debería hacer atención a ciertas debilidades como su vulnerabilidad a presiones políticas por parte de grupos de interés locales y su menor especialización técnica que lleva en muchas ocasiones a obtener niveles menores de eficacia.

C 39.

La OAH ha mantenido pocas asociaciones con gobiernos y autoridades locales, lo cual se estima pertinente dada la naturaleza de las crisis analizadas y la posición (parcial) de estos actores en ellas. De hecho ha gestionado presiones tendentes a incorporar actores y programas estructurales en algunos contextos que generan una confusión de la agenda humanitaria con la bilateral.

V. Recomendaciones

V. A. Relativas a los procesos, organización e instrumentos de respuesta de la OAH

1. Proceso de seguimiento, planificación y gestión de la AH por la AECID

A. Seguimiento de contexto e identificación de necesidades

R 1. Prioritaria

Formalizar y capitalizar el seguimiento realizado por equipos sobre el terreno en forma de informes regulares y estandarizados que orienten sistemáticamente la recogida de información y su análisis en todo contexto.

R 2. Prioritaria

Mantener el seguimiento de contextos por medio de informaciones de referencia diversificadas (ECHO GNA, UNCAP, etc...) pero reforzándolo por medio de desplazamientos al terreno por parte del equipo de la OAH (técnicos) en momentos clave del programa (planteamiento, ejecución intermedia, ocurrencia de un evento significativo...).

R 3. Prioritaria

Realizar un intercambio de información y análisis regular y sistemático entre la OAH (y OTCs) y las agencias socio estratégicas (signatarias de convenios plurianuales) en cada uno de los contextos en los que tengan presencia significativa y experiencia, **así como con las agencias donantes homólogos.**

B. Planificación estratégica

R 4. Prioritaria

Construcción de los próximos Planes Estratégicos Operativos con vigencia plurianual e involucrando a los equipos sobre el terreno en el análisis de contextos y propuesta de iniciativas **así como asegurar su difusión e integración con otras instancias de la propia AECID** (Unidades Geográficas y OTCs eminentemente) **y a otros actores relevantes de la AH española (CCAA). Dicho plan debería integrar elementos transversales de la Acción Humanitaria** tales como **análisis y posicionamiento sobre los retos generales a los que se enfrenta (políticos, de seguridad, operativos, económicos...) y sobre todo concretar el perfil de especialización de la AECID en materia humanitaria (sectores prioritarios, enfoques de intervención y también sobre temas transversales que reflejen o promuevan su fortaleza en el sistema humanitario español).**

R 5. Prioritaria

Producir un plan anual de acción o estrategia humanitaria por escenario que enmarque la programación, refuerce su coherencia interna y otorgue mayor visibilidad hacia los propios equipos y a terceros.

2. Organización de la gestión de la AH aportada (estructura, seguimiento)

R 6.

Armonización de conocimientos y experiencias en Ayuda Humanitaria de equipos en terreno (antenas y referentes humanitarios en OTCs) **y sede** (OAH) por medio de formaciones y facilitación del intercambio de experiencias entre sí (reuniones, foros virtuales).

R 7. Prioritaria

Habilitar capacidades especializadas en el terreno (responsables de AH en las OTC) para el seguimiento y análisis de elementos transversales (políticos) humanitarios como el acceso, la protección, la independencia... para proponer y defender posiciones en defensa de los principios humanitarios más amenazados.

R 8. Prioritaria

Aclaración del canal de información y relación funcional entre el personal encargado de Ayuda Humanitaria de las OTCs y la OAH para promover que las decisiones propuestas por la segunda tengan aplicación sobre el terreno.

R 9. Prioritaria

Dotación de una mayor movilidad por parte de los técnicos de la OAH para reforzar su contacto con el terreno (visitando contextos, programas y socios) con misiones, como mínimo, anuales, idealmente semestrales y ad hoc (ante eventos relevantes).

R 10. Prioritaria

Protocolización por escrito de los criterios y procesos por los que se toman las decisiones de aprobación y denegación de proyectos.

3. Instrumentos para la ejecución

R 11. Prioritaria

Mantener una agenda de convenios procurando la cobertura de las zonas y sectores estratégicos por parte de los socios beneficiados y estableciendo una serie de criterios de selección/renovación de los presentes convenios en base a capacidad operativa, adecuación de las respuestas ofrecidas (en tiempo, enfoque y calidad).

R 12. Prioritaria

Mantener el uso de las Subvenciones de Estado aunque fijando de forma clara los requisitos y criterios de selección de intervenciones elegibles.

R 13. Prioritaria

Restringir el uso de la Convocatoria Abierta y Permanente a proyectos de preparación o rehabilitación post emergencias y esencialmente dirigida a organizaciones de ámbito local. Para ello sería oportuno hacer más accesibles las informaciones sobre dicho instrumento así como el proceso de presentación de propuestas.

R 14.

Continuar canalizando recursos a través de Fondos Comunes (Pooled Funds) aumentando la participación activa en la orientación y seguimiento de su gestión pero:

- Dimensionando la cantidad invertida** en ellos para diversificar las vías de ejecución y disponer de margen de maniobra e interlocución directa con las agencias operativas sobre el terreno.
- Participando en la facilitación y exigencia** de una mayor atención en temas como el **seguimiento, evaluación y transparencia** de los fondos gestionados por ellos.

R 15.

Evitar realizar intervenciones directas con escaso aporte de valor añadido y duplicación de costes y reemplazarlas por operaciones a través de agencias socio especializadas.

R 16.

Generalizar la exigencia de evaluación externa independiente para todos los proyectos de más de 350.000€ independientemente del instrumento que se utilice para financiarlos.

V. B. Relativas a la respuesta dada a las crisis analizadas

4. Pertinencia

R 17. Prioritaria

Perfilar una política y práctica de Acción Humanitaria alineada con las de los donantes referentes en la materia, basada en los principios humanitarios, así como en valores de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

R 18. Prioritaria

Mantener el enfoque de intervención en la respuesta a necesidades básicas sin dejar de prestar atención a enfoques complementarios y necesarios como la preparación y la rehabilitación temprana como medio para mejorar la eficacia y eficiencia en la reacción a crisis y facilitar las estrategias de salida de intervenciones de asistenciales.

R 19. Prioritaria

Centrar la inversión en Acción Humanitaria en poblaciones, sectores y enfoques de respuesta basados en el mandato humanitario (salvar y evitar la degradación grave e inminente de vidas) evitando la dispersión en sectores y enfoques que atienden problemas estructurales o no esenciales para la vida de las víctimas de crisis humanitarias y procurando invertir, e involucrarse directamente en la respuesta a crisis agudas para disponer de información de primera mano.

5. Eficacia

R 20. Prioritario

En un contexto de recorte de recursos, se recomienda la **concentrar las inversiones en contextos, poblaciones y sectores prioritarios en base a necesidades y nivel de exposición al riesgo de las poblaciones afectadas unido al valor añadido que pueda aportar la AECID, evitando la dispersión de recursos y que el impacto de la ayuda española sea poco relevante o quede diluido.**

R 21. Prioritario

Categorizar los contextos en los que invertir en base a criterios mencionados e informados por fuentes propias (OAH/OTCs) y secundarias (índices de ECHO, UNCAPs, Flash Appeals, llamamientos de la Federación de la Cruz Roja, etc...).

R 22.

Promover una respuesta por parte de la OAH que vaya más allá de la mera financiación, con la toma de posición, el acompañamiento y orientación en sectores y tipos de problemáticas humanitarias en los que atesore y capitalice experiencia y capacidades.

6. Eficiencia

R 23. Prioritario

Definir criterios y varemos de valoración homogéneos para filtrar y/o negociar con las agencias socio las iniciativas a financiar. Entre estos criterios incluir aquellos referidos a la eficiencia / valor añadido de las iniciativas valoradas.

R 24.

Participar en los foros de seguimiento y gestión de los Fondos Comunes Humanitarios en los que participa España de forma significativa (con volúmenes o porcentajes relevantes) para abogar por la mejora de la relación coste-eficiencia y su transparencia.

R 25.

Continuar con el uso de fondos de contingencia para reforzar la respuesta ágil a los cambios que sufren los programas humanitarios y a las crisis repentinas, sea a través de los fondos comunes humanitarios o a través de los convenios con agencias socio que presenten iniciativas adecuadas a necesidades y particularidades operativas.

R 26. Prioritario

Redimensionar los dispositivos desplegados en el terreno de forma a mantener presencia activa en contextos donde la inversión de la OAH sea relevante, tenga potencial de proyección/expansión en el país o en la región y el contexto humanitario exija un seguimiento más cercano por su complejidad.

R 27. Prioritario

Evitar en lo posible la ejecución directa de programas humanitarios por parte de la OAH al haberse valorado desproporcionados en la relación coste-eficacia y duplicar las capacidades disponibles en la red de agencias-socio.

7. Coherencia

R 28. Prioritario

Integrar a las OTCs y Unidades Geográficas en distintas fases del proceso de construcción, difusión y ejecución del Plan Operativo estratégico de la OAH para asegurarse de la incorporación de informaciones y análisis desde el terreno así como la coherencia en la posición de la AECID y las propuestas de intervención realizadas desde el terreno.

R 29. Prioritario

Participación sistemática de la OAH en las discusiones de generación de los Marcos e Asociación País quedando clara la no negociación en dicho marco de la agenda humanitaria.

R 30. Prioritario

Reforzar el contacto y la orientación del personal de OTCs con responsabilidades humanitarias, actualizando sus descripciones de puesto y definiendo una agenda común de seguimiento y análisis de contextos e intervenciones. Ello se podría realizar a través de la habilitación de la relación funcional entre la el equipo técnico de la OAH y el personal desplazado.

R 31. Prioritario

Seleccionar los socios aplicando sistemáticamente el filtro de los principios humanitarios (especialmente los de independencia y neutralidad) a la hora de atribuir los fondos evitando apoyar iniciativas con alto riesgo de ser instrumentalizadas para agendas diferentes de la humanitaria o de incurrir en un incumplimiento de los principios humanitarios en la selección de beneficiarios, distribución de la ayuda, etc...

8. Coordinación

R 32. Prioritario

Definir una agenda específica humanitaria para cada contexto que sirva de marco y hoja de ruta para los equipos de la OAH en sede y de las OTCs en el terreno. Siendo el rol de AECID en el terreno representación, contraste y análisis de informaciones, propuesta de y perfil de intervención con criterios propios, coordinación con actores (identificación de nichos de oportunidades, orientación y apoyo institucional de programas y agendas de actores sobre el terreno).

R 33.

Promover la participación en grupos de trabajo específicos sobre temas transversales tales como el Espacio Humanitario, la transparencia y rendición de cuentas, la aplicación de los principios de Do No Harm y el VARD o la eficiencia de la ayuda son altamente recomendadas en los 4 contextos analizados y de forma general a todo él en el que la AECID disponga de presencia de personal con tareas humanitarias sobre el terreno.

R 34. Prioritario

Asegurar la presencia de un especialista en Acción Humanitaria de forma permanente para reforzar el análisis y la posición en aquellos contextos en los que el volumen, complejidad e involucramiento especialmente intenso por parte de AECID lo recomiende. Reforzando sus capacidades en forma de orientación permanente, formación, asistencia técnica puntual. Dicho personal debería tener experiencia previa y capacidad de análisis de temas transversales (políticos) de la Acción Humanitaria. Donde no haya posibilidad de disponer de quipo desplazado la OAH deberá asumir esta tarea aumentando su presencia/movilidad en la zona.

R 35.

Ampliar el nivel de coordinación con otros donantes y agencias operativas internacionales a aquellos que sean clave y no europeos, tanto a niveles políticos, operativos como técnicos, estimulando el contacto directo entre desk officers y técnicos país y promoviendo alianzas para

apoyar iniciativas concretas, reparto de tareas en los contextos donde coincidan en base a capacidades, intereses y valores añadidos.

R 36.

Mantenimiento del apoyo a OCHA como agencia líder en coordinación y desarrollo de una relación estratégica con ella que incluya el apoyo al CERF como canalizador de recursos para respuesta rápida o crisis pobremente financiadas.

9. Conectividad (VARD)

R 37. Prioritario

Elección de uno o dos contextos en los que realizar un ejercicio piloto junto con la Unidad Geográfica correspondiente para planificar la estrategia de salida de la Acción Humanitaria por medio del refuerzo de capacidades, involucramiento institucional y promoción de medidas sostenibles, compaginando enfoques y recursos.

R 38. Prioritario

Ampliar la cartera de programas con enfoques mixtos (no exclusivamente de emergencia), que respondan tanto a necesidades básicas de forma inmediata junto con medidas tendentes a disminuir la dependencia.

R 39.

Identificación progresiva de actores (locales e internacionales) con enfoque VARD estratégico, pertinencia y legitimidad en el terreno, haciendo un esfuerzo por hacer más accesibles los instrumentos disponibles (CAPs, subvenciones de Estado) para su financiación. Sería especialmente interesante integrar el enfoque VARD en los convenios humanitarios plurianuales.

10. Acceso y Espacio Humanitario

R 40. Prioritario

Definir una política de seguridad para los propios equipos de AECID sobre el terreno, concretada en planes de seguridad en los 4 países analizados y en un marco de gestión de la seguridad que sirva de orientación y criterio mínimo de selección de socios para ser financiados. Crear una dinámica de briefings de seguridad con los socios de AECID en los contextos en los que se hayan detectado riesgos. Esta recomendación es extensible a cualquier programa humanitario de la AECID.

R 41. Prioritario

Reforzar las capacidades del equipo, tanto de la OAH como sobre el terreno para manejar informaciones de tipo político, socio-económico o medioambiental para producir su propio análisis de seguridad e incluirlo en su estrategia. Refuerzo que puede ser en formación y/o asistencia técnica.

R 42.

Definir un marco de seguridad para orientación de las entidades de la Administración Pública española que financien operaciones de Acción Humanitaria que disuada de apoyar con recursos públicos proyectos que contravengan dicho marco.

R 43.

Reforzar el trabajo común entre AECID y la sección política del Ministerio de Asuntos Exteriores para acercar el marco del Derecho Internacional Humanitario, conceptos y dinámicas a la acción exterior española con objeto de reforzar su capacidad de interlocución y de negociación en favor de la protección del Espacio Humanitario.

11. Idoneidad de los socios humanitarios de la AECID

R 44. Prioritario

Mantener la diversidad de socios que permitan posiciones sólidas y estables en contextos prolongados en el tiempo (NNUU, CICR, ONGs híbridas emergencia-desarrollo), intervenciones ágiles, eficaces y ajustadas a necesidades (ONGs de emergencia especializadas y con legitimidad sectorial o geográfica) y en sectores complejos como protección (CICR, NRC/DRC) y prestar especial atención a aquellas especialmente ágiles y con alcance a poblaciones más inaccesibles (ONGs locales). En todo caso se recomienda **equilibrar más el peso de los diferentes tipos de socios en la ejecución de los programas intentando alcanzar la distribución porcentual 50-25-25 reseñados en el PEO.**

R 45. Prioritario

Incrementar la exigencia de calidad en las propuestas sometidas por los socios, con mayor concreción (sobre las poblaciones-objetivo, las acciones a ejecutar, indicadores de cumplimiento e impacto) **y sinergia con el marco estratégico de la OAH.** Para ello sería necesario modificar o complementar los formatos de propuesta actualmente en vigor (tanto para la Subvención de Estado como la Convocatoria Abierta y Permanente). **Esta recomendación es especialmente relevante en el caso de las propuestas provenientes de las agencias del sistema de Naciones Unidas.**

R 46.

Perfilar la asociación con ONGs españolas ajustando el ámbito y recursos asignados en base a sus capacidades reales de intervención y presencia operativa sobre el terreno, estimulando su fortalecimiento en puntos aun débiles (respuesta a emergencias de algunas de las ONGs conveniadas) y desarrollo de una mayor colaboración estratégica (información previa y análisis de contextos humanitarios, planes de contingencia para la respuesta, apoyo de posiciones y agendas humanitarias –promoción del espacio humanitario, etc...).

R 47.

Realizar una exploración y contacto proactivos de ONGs internacionales con fuerte capacidad operativa en los distintos contextos a través de las OTCs y antenas humanitarias, difundiendo las prioridades estratégicas de AECID en cada contexto y la información sobre las modalidades de colaboración oportunas.

R 48.

Continuar la búsqueda proactiva de entidades locales a partir de las OTCs y antenas humanitarias en los contextos (especialmente en Etiopía y Sudán) para, de momento, cubrir zonas y poblaciones de difícil acceso para agencias internacionales y capitalizar la experiencia de trabajo con ONGs locales. En muchos casos el apoyo de una ONG internacional será deseable para suplir las carencias técnicas o protegerlas de presiones políticas por lo que **la figura de consorcios entre ONGs Internacionales y Locales debería ser potenciada.**

R 49.

Continuar y reforzar la coordinación con autoridades locales en todo contexto (para favorecer procesos de apropiación y de salida cuando se den las condiciones), **pero primando la garantía de independencia, eficacia y transparencia de los programas ejecutados y prestando atención a los conflictos de intereses, capacidades reales y grado de transparencia y seguimiento dado/permitido por las autoridades locales.** En ningún caso se recomienda delegar totalmente la ejecución de la ayuda humanitaria en autoridades locales y valorar en cada caso mecanismos de co-gestión existentes y posición de agencias que los asumen respecto de autoridades locales.

VI. Lecciones Aprendidas

VI. A. Relativas a la AECID, organización, procesos internos e instrumentos

LA 1.

Hasta ahora la OAH ha dependido excesivamente de las informaciones y análisis realizados por fuentes secundarias. A pesar de ello, AECID dispone de un equipo en la OAH y de recursos desplegados sobre el terreno con potencial para adquirir la experiencia y especialización necesarias para poder acometer esta tarea de forma homogénea. Existe pues la oportunidad de mantener, incluso ampliar la diversidad de fuentes secundarias, intensificando el intercambio de información con las agencias donantes y operativas más cercanas, añadiendo la utilización de los recursos desplegados previa formación y sistematización de los criterios y herramientas para el seguimiento de los contextos.

LA 2.

El plan Estratégico Operativo ha supuesto un gran paso desde ejercicios anteriores, al fijar un marco de referencia. En cualquier caso, este ha sido el producto de un grupo reducido de personas en la OAH, todavía con un enfoque demasiado general y no ha sido difundido y utilizado como tal por los equipos en el terreno ni otros grupos de interés (internos en AECID o externos –socios-). Por ello se estima necesario un diseño de forma más participativa (en el seno de la OAH y fuera de ella – unidades geográficas y terreno-), servir para perfilar más concretamente a posición española en Acción Humanitaria, ampliar su vigencia a dos o tres años y asegurar su difusión tanto entre los equipos AECID sobre el terreno como a potenciales grupos de interés (agencias socio, donantes y entre ellos la Cooperación Descentralizada). Dicho Plan Estratégico debería concretarse en un Plan anual por país que aterrizará dicho marco estratégico en cada contexto.

LA 3.

La falta de armonización de capacidades por parte de los equipos en el terreno y en la OAH ha impedido hasta ahora, la optimización de estos valiosos recursos. Por ello su especialización en temática humanitaria (especialmente elementos transversales) se antoja muy oportuna junto al refuerzo de la forma de relación entre equipos sobre el terreno y la OAH (organigrama, movilidad y apoyo en proximidad de la OAH a OTCs).

LA 4.

La OAH dispone de un abanico de instrumentos muy diverso (demasiado) pero que cubren sus necesidades de canalizar recursos de forma previsible y flexible a la vez. Una racionalización del uso de estos parece necesaria, siendo las Subvenciones de Estado y los Convenios los que parecen más adecuados para, según qué objetivos, ser utilizados con las entidades socio. Pero dicha racionalización no será útil si no se dota a la OAH de un marco de criterios de selección objetivo y público y se impone un requerimiento de evaluación externa a todo contrato firmado.

LA 5.

El apoyo de la OAH a los Fondos Humanitarios Comunes es una estrategia acertada que permite responder pertinentemente con previsibilidad y flexibilidad a las crisis en contextos volátiles. De todas formas dichos fondos adolecen de la rendición de cuentas y eficiencia deseables por lo que no se debería apoyar financieramente estos dispositivos sin más, sino que AECID (OAH y OTCs) deberían involucrarse en la orientación, seguimiento y evaluación de su gestión de forma activa.

LA 6.

Las intervenciones directas son una modalidad obsoleta de intervención, su eficiencia y escaso valor añadido las hacen, en general, desaconsejables.

VI. B. Relativas a los programas ejecutados

LA 7.

La pertinencia de los programas es adecuada al responder a los retos humanitarios más evidentes, pero se considera oportuno especificar y concretar el enfoque de los programas de la OAH. Para ello se debería reforzar el perfil humanitario de la AECID afinando su agenda o programa de respuesta en base a problemáticas transversales esenciales (acceso, independencia, etc...) y enfoques más específicos. Por otro lado, aparece una descompensación importante en la inversión realizada en los Campamentos de Refugiados Saharais con uno de los presupuestos más altos destinados al contexto con menos población afectada y con mayor grado de respuesta internacional.

LA 8.

La eficacia de los programas analizados es positiva aunque hay una oportunidad de perfilar y dimensionar la respuesta en intervenciones/contextos donde el sistema humanitario español pueda aportar un valor añadido sin que ello suponga la limitación a contextos prioritarios para la agenda bilateral de la cooperación. El aporte de la OAH podría incluir apoyo intangible – acompañamiento institucional, orientación técnico-operativa, complementariedad con otros donantes, ventaja comparativa). Ello recomienda categorizar los contextos en los que invertir en base a criterios mencionados e informados por un panel diverso de fuentes (propias y terceras).

En aras de mejorar la eficacia de la financiación aportada por la OAH es oportuno reforzar el acompañamiento que esta debe hacer a los socios en materia de toma de posición, orientación y capitalización de experiencia para evitar ser un mero distribuidor de fondos y aprovechar el potencial institucional que atesora.

LA 9.

La eficiencia de los programas ha sido mejorada respecto de otros ejercicios aunque con respuestas muy dispares en cuanto a su previsibilidad, flexibilidad y su relación coste-eficacia. Se hace necesaria la definición de criterios explícitos de toma de decisiones y selección de socios y para aplicarlos de forma adecuada así como se hace necesaria la optimización de los equipos desplegados sobre el terreno manteniendo presencia activa y cercana en aquellos contextos determinados como prioritarios por la OAH.

Por otro lado también se hace necesario reforzar el uso de fondos de contingencia y de instrumentos como los convenios plurianuales para integrar una respuesta previsible a la vez que flexible en todos los casos. Por último sería oportuno transferir a agencias socio las operaciones de intervención directa que restan en la agenda con poco valor añadido y un coste-eficacia negativos.

LA 10.

Respecto de la coherencia, se estima que hay una oportunidad grande para cruzar y enriquecer mutuamente los procesos de planificación estratégica de la OAH y la planificación de los Marcos de Asociación País por medio de la participación de ambas unidades (geográfica y OAH) en sus fases internas. Queda claro que los productos de cada proceso deben seguir siendo distintos y en todo caso, el MAP no debe incluir la agenda humanitaria ni el plan humanitario para cada país debe seguir

siendo un ejercicio independiente y, en general, no negociado con los gobiernos locales. Por otro lado, se hace necesario el refuerzo del contacto y orientación del personal desplegado sobre el terreno para trabajar en una agenda común.

LA 11.

En el capítulo sobre coordinación, sería importante la formulación de una estrategia con vocación plurianual con un plan de acción anualizado para cada contexto en el que la OAH intervenga. Su ausencia ha privado de una hoja de ruta que sirva de posicionamiento y agenda tanto para orientar a los equipos de AECID como para terceros actores. Es cierto que para ello sería básico asegurar la presencia de especialistas en Acción Humanitaria en el seno de las OTCs, con mandato, descripción de puesto y capacitación mínimos para, entre otras cosas, asegurar el posicionamiento en temas humanitarios clave en colaboración con otros donantes y agencias. En todo caso es necesario ampliar el nivel de colaboración de los equipos técnicos de la OAH con otros actores humanitarios.

LA 12.

El reto de cubrir la zona gris entre los enfoques de emergencia y desarrollo sigue siendo un reto que no ha sido posible acometer, en parte, por la impermeabilidad existente entre las unidades geográficas y la OAH. La elección de pocos contextos, donde el VARD sea una prioridad y con posibilidades de colaboración entre ambas unidades debería darnos pie a una historia de éxito de la que capitalizar experiencias y dinámicas. Para ello la OAH cuenta con un elenco de agencias socio con experiencia en procesos de transición que podrían acompañar a la AECID (OAH y Unidades Geográficas) en este recorrido piloto y ofrecer un panel de intervenciones de transición, saliendo del enfoque eminentemente emergencista.

LA 13.

El acceso efectivo a las poblaciones afectadas no es posible sin una gestión responsable y adecuada de la seguridad. La Seguridad de los equipos de AECID y su política para acompañar a las agencias socio apoyadas por ella, ha reposado tradicionalmente, sobre las competencias de la Oficina de Información Diplomática y las representaciones consulares. Unas competencias y directrices que no se ajustan en ningún modo a las características y necesidades del personal humanitario que, por definición, debe desplegarse en zonas de crisis. Por ello se hace urgente la definición de un marco de política de seguridad que rijan para el personal humanitario de AECID y que sirva de filtro para la selección de proyectos y agencias socio. Este capítulo es relevante y extensible a las instituciones que realizan cooperación descentralizada. El acceso no sólo depende de la seguridad con la que los equipos humanitarios puedan acceder sino también la percepción de la ayuda y sus actores a nivel local, la presión política que ejerzan los Estados donantes... entre otros factores. Por otro lado, España ha incorporado a su acervo de valores los Principios Humanitarios aquellos contenidos en el marco jurídico del Derecho Internacional Humanitario. Por ello se hace oportuna la exploración de la colaboración entre AECID y la sección de política exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación promoviendo el enriquecimiento de la agenda de la Acción Exterior española con una integración más estrecha de los compromisos humanitarios y reforzando la Acción Humanitaria española con la movilización de medidas de política exterior.

LA 14.

En cuanto a la red de socios con los que AECID ha intervenido, la OAH ha centrado su acción, mayoritariamente, a través de las agencias del sistema de Naciones Unidas, quedando muy condicionada de sus limitaciones (escasa visibilidad sobre las acciones apoyadas, dilución de la

transparencia y rendición de cuentas, escasa participación en el posicionamiento humanitario...).

Por ello se estima que la diversificación de socios es una lección clave a la hora de revertir esta situación a la vez que establecer un diálogo con el sistema de NN.UU. y otros donantes de cara a buscar sinergias con el marco estratégico humanitario de la AECID y mejorar los aspectos antes señalados.

La OAH dispone de un panel de socios (internacionales, españoles y locales) experimentados y legitimados con los que se puede desarrollar una relación más estratégica e intensa de la que extraer un rendimiento mayor en términos de información-análisis, posicionamiento humanitario, calidad de ejecución y de rendición de cuentas. Una relación basada en el conocimiento y confianza mutuos.

Por último, a veces se ha utilizado el marco de principios y prácticas de cooperación para el desarrollo de forma extensiva llevando a delegar la intervención humanitaria en actores no independientes poniendo en tela de juicio dichas intervenciones. La coordinación con las instituciones locales en los contextos de intervención es necesaria, pero nunca debe reemplazarla acción de los actores humanitarios.



VII. Anexos

- Anexo 1.** Términos de Referencia de la Evaluación y del Informe Consolidado.
- Anexo 2.** Tabla de datos de llamamientos y respuestas a cada una de los programas analizados y consolidado.
- Anexo 3.** Tabla comparativa de análisis de respuesta OAH a las crisis objeto de la evaluación.
- Anexo 4.** Análisis de los instrumentos de financiación humanitaria de AECID.
- Anexo 5.** Informe de Evaluación del Programa de la OAH en los Campamentos de Refugiados Saharauis en el año 2011.
- Anexo 6.** Informe de Evaluación del Programa de la OAH en Etiopía en el año 2011.
- Anexo 7.** Informe de Evaluación del Programa de la OAH en los Territorios Palestinos Ocupados en el año 2011.
- Anexo 8.** Informe de Evaluación del Programa de la OAH en Sudán en el año 2011.

Anexo 1

Términos de Referencia de la evaluación

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

INTRODUCCION Y JUSTIFICACION DEL PLAN DE EVALUACION

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

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

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

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

FINALIDAD DEL PLAN DE EVALUACION

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

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

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

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

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

OBJETIVOS DE LA EVALUACION

1. Evaluar la idoneidad del proceso de decisión y gestión de recursos sobre la respuesta de la AECID/OAH ante las crisis humanitarias seleccionadas en 2011
2. Evaluar la adecuación de las propuestas presentadas y aprobadas de los socios seleccionados.
3. Diagnosticar la situación humanitaria actual en los contextos objeto de estudio y presentar las perspectivas de evolución para 2012
4. Mapear los posibles actores con los que la OAH pueda diversificar su respuesta y trabajar de forma más eficiente, siempre bajo la óptica de los medios/instrumentos existentes.

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

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

OBJETO DE LA EVALUACIÓN

La evaluación analizará los siguiente puntos:

Sobre la OAH:

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

Sobre las agencias socias:

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

Sobre el contexto y el conjunto de agencias operativas presentes.

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

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Programas 2011:

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

CRITERIOS Y PREGUNTAS SOBRE EL PROCESO DE PROGRAMACION DE LA OAH

Pertinencia

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

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

Coherencia

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

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

Coordinación

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

Eficacia

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

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

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

Accesibilidad

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

Eficiencia

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

Conectividad

¿Cuál es la proporción de tipologías de intervención apoyadas?

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

CRITERIOS Y PREGUNTAS SOBRE LAS PROPUESTAS DE LOS SOCIOS FINANCIADOS

Pertinencia

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

Coherencia

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

Coordinación

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

Eficacia

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

Accesibilidad

¿Logra la respuesta acceder a la población prioritaria?

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

Eficiencia

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

¿Existe una cadena de “reporting” adecuada?

Conectividad

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

PRODUCTOS FINALES

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

METODOLOGÍA

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

PLAN DE TRABAJO

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

Etapa I: Gabinete.

Tiempo estimado: 15 días

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

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

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

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

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

ETAPA II: Trabajo de campo.

Tiempo estimado: 20 días

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

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

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

Informe por país/respuesta: (25 págs.)

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

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

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

Informe consolidado o Metaevaluación (25 págs.)

- 1) Resumen Ejecutivo

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

2) Introducción

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

Mencionar posibles limitantes/condicionantes en la realización de la consultoría

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

3) Breve descripción de los contextos evaluados

Descripción breve del contexto en los 4 países analizados

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

Acompañar la tabla con un breve narrativo por país

4) Conclusiones de las evaluaciones realizadas

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

Presentación por criterios y numeradas

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

5) Recomendaciones

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

Presentarlas numeradas y destacando las prioritarias

5) Lecciones aprendidas

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

6) Anexos

Anexo de las 4 evaluaciones

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

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

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

CALENDARIO

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

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN HUMANITARIA Y MAPEO DE ACTORES EN EL CONTEXTO EN CUESTIÓN (ENTRE 5 Y 10 PÁGS.)

Este tiene como objetivo la propuesta de un mejor enfoque de decisiones de cara al ejercicio 2012 basado en el análisis de contraste entre el estado de necesidades (actual más las tendencias detectadas) y el dispositivo de socios potenciales disponibles (basado en capacidades, acceso-aceptación, tipo de presencia, valor añadido).

Dicha propuesta deberá ajustarse a aquellos actores a los cuales pueda acceder la CE con su marco institucional y de instrumentos.

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

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

PREMISAS DE LA EVALUACIÓN, AUTORÍA Y PUBLICACIÓN

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

EQUIPO EVALUADOR

Estará compuesto por 5 evaluadores y un coordinador.

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

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

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

III . POA

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

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

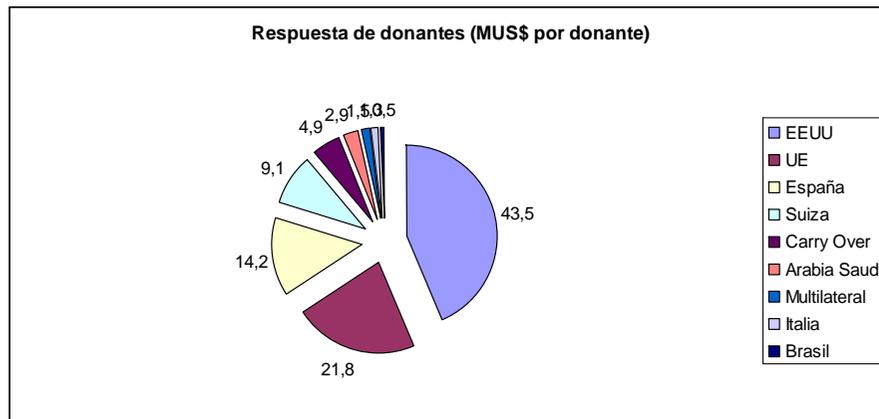
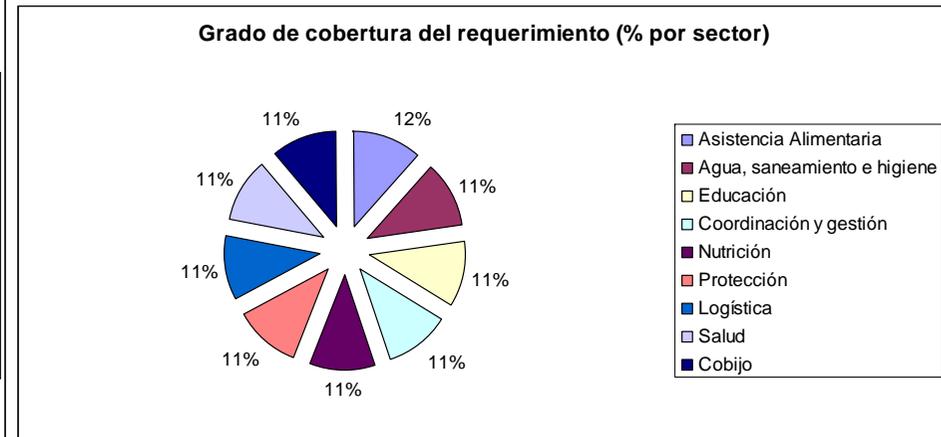
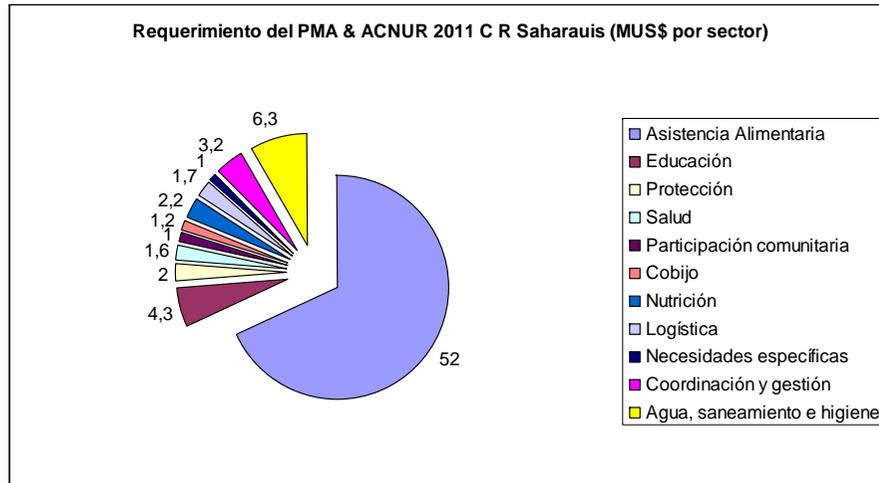
.....

^[2] Todas las conclusiones deben estar basadas en hechos o evidencias a través de claras cadenas de razonamiento y juicios de valor transparentes; y cada juicio de valor deberá ser explícito en cuanto al aspecto del proyecto que se está juzgando y el criterio de evaluación utilizado.

ANEXO 2

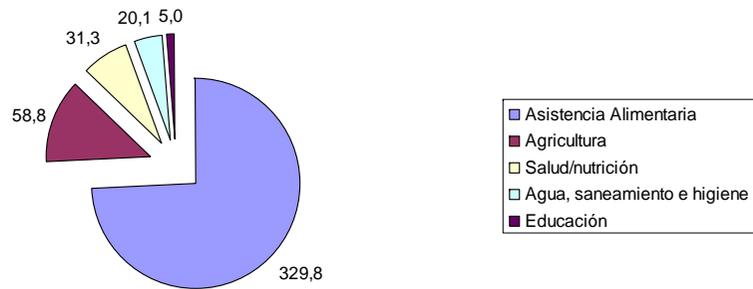
Tabla de datos de llamamientos y respuestas a cada una de los programas analizados y consolidado

CAMPAMENTOS DE REFUGIADOS SAHARAUIS

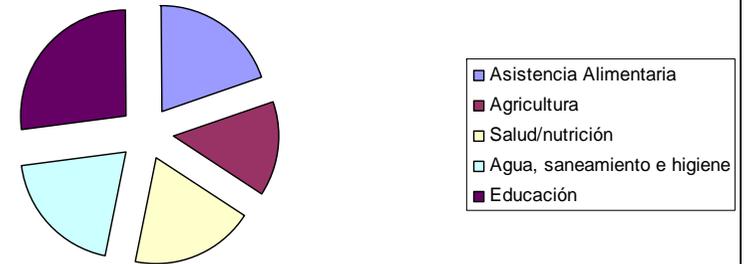


ETIOPIA

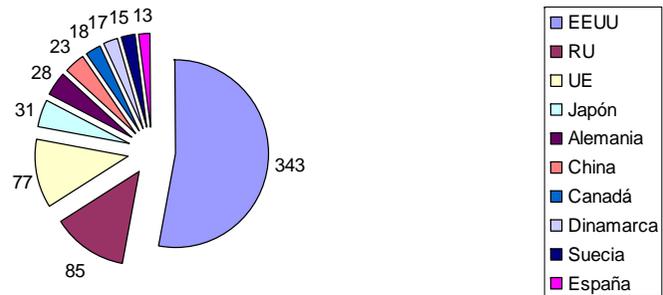
Llamamiento HRD Etiopía 2011 (MUS\$ por sector)



Grado de cobertura del llamamiento (% por sector)

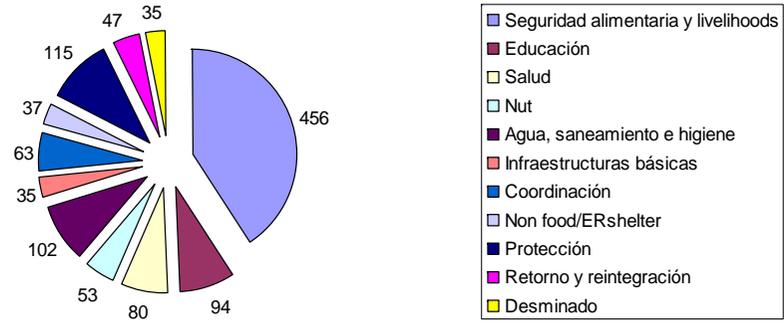


Respuesta de principales donantes (MUS\$ por donante)

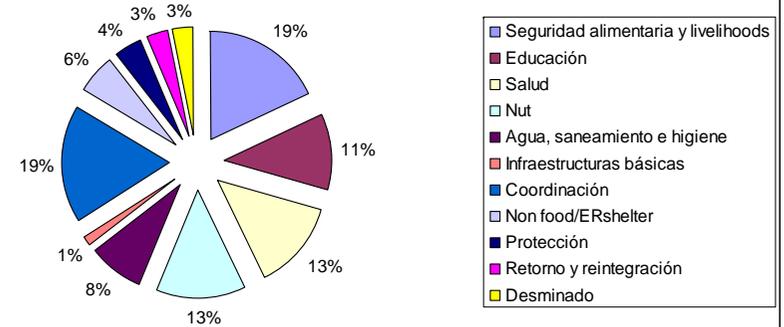


SUDAN

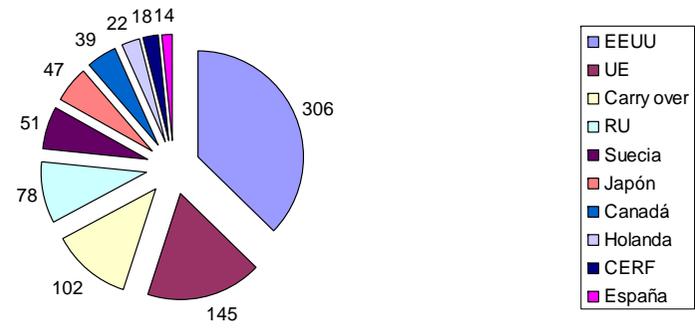
Llamamiento consolidado Sudán 2011 (MUS\$ por sector)



Grado de cobertura del llamamiento (% por sector)

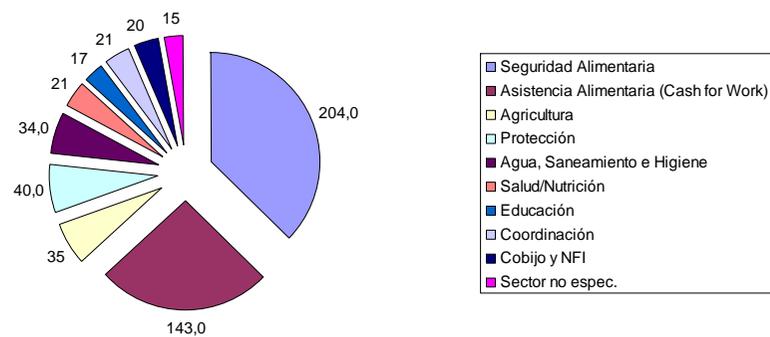


Respuesta de donantes (MUS\$ por donante)

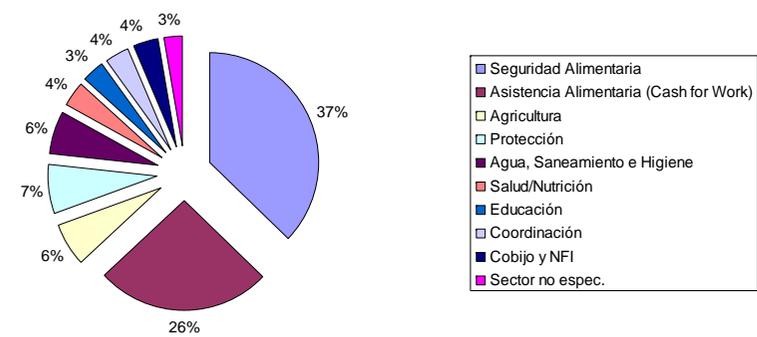


TERRITORIOS PALESTINOS OCUPADOS

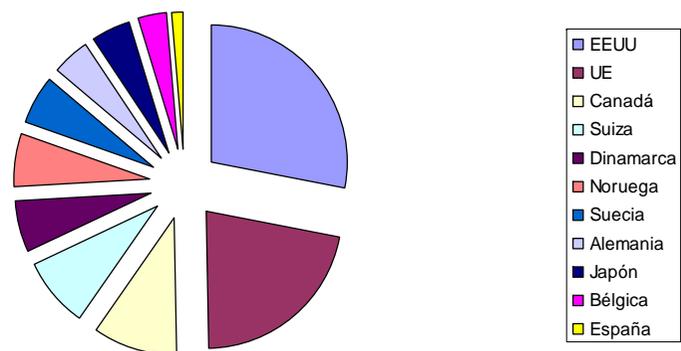
Llamamiento consolidado TPO 2011 (MUS\$ por sector)



Grado de cobertura del llamamiento (% por sector)



Respuesta de donantes (MUS\$ por donante)



DATOS CONSOLIDADOS DE LA RESPUESTA DE LA OAH

	C R Saharais	Etiopía	Sudán	TPO	Consolidado
Necesidades (Requerimientos publicados)	76,7 MUS\$	454,3 MUS\$	1.119 MUS\$	550 MUS\$	2.200 MUS\$
Cobertura total (volumen / % de requerimientos)	80,7 (106%)	427 (94%)	716,16 (64%)	302,5 MUS\$ (55%)	1.522,4 MUS\$ (69,2%)
Beneficiarios (* estimación acordada)	125.000*	1 M	6 M	1,8 M	8,925 M
Respuesta OAH (volumen / % de respuesta a requerimientos publicados)	7,7 MUS\$ (10,1%)	7,6 MUS\$ (1,6%)	5,3 MUS\$ (0,7%)	4,7 MUS\$ (1,1%)	25'3 MUS\$ (1,7%)
Sectores	% respuesta	% respuesta	% respuesta	% respuesta	% respuesta
Coordinación			6		1,1
Asistencia Alimentaria	84,4	16	5	27	33,0
Seguridad Alimentaria / Agricultura	8,4	6			11,3
Salud/nutrición		22	22	20	14,5
Agua Saneamiento e Higiene		31	18	11	13,8
Protección				27	4,6
Cobijo			12	2	2,5
Multisector		25	37	13	17,7
Construcción de paz	4,2				0,9
Desminado	2,5				0,5

Socios	Vol	%								
NN.UU.	5,7	74,3	4,9	93	4,9	93	2,5	52	18,2	70
CICR/FICR	1,6	21,1	0	0	0	0	28	28	2,9	11,2
ONGs Int no españolas	0	0	0	0	0	0	0,2	8	2,1	8,1
ONGs Españolas	0	0	0,5	7	0,4	7	0,4	5	1,5	5,8
ONGs Locales	0	0	0	0	0	0	0,3	6	0,3	1,2
Ejecución directa	0,3	4,2	0	0	0	0	0	0	0,3	1,2
Enfoques										
Prevenición	0	0	2	27	0	0	0	0	2	8
Preparación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Respuesta	6,5	77	5,6	73	5,3	100	4,2	89	21,6	83
Rehab. Temprana	1,9	23	0	0	0	0	0,5	11	2,4	9

ANEXO 3

Tabla comparativa de análisis de respuesta OAH a las crisis objeto de la evaluación

Crterios	Etiopía	Sudán	C. Saharauis	Territorios Palestinos Ocupados
Pertinencia	Alta. Centrada en necesidades prioritarias (sectores y zonas). No cubre necesidades más perentorias (afectados por conflicto en Ogadén y refugiados de Sudán).	Alta. Centrada en necesidades prioritarias (geográficas y sectoriales).	Media. Centrada en sectores clave como asistencia alimentaria, apoyo logístico aunque también en sectores y enfoques no prioritarios (agricultura, medidas de confianza).	Alta. Centrada en general en necesidades prioritarias a pesar de algunas intervenciones que se salen del enfoque humanitario y/o de servicios básicos. Importante vacío en el sector protección aunque a él se contribuyó a través de una financiación estructural al CICR.
Eficiencia	Media. Respuesta ágil y flexible en los casos de crisis sobrevenidas (refugiados somalíes) por medio de convenios y programación con financiación previsible.	Alta. Respuesta programada, ágil y flexible, especialmente la canalizada a través del FCH.	Baja. El coste del dispositivo desplegado es excesivo respecto del presupuesto desembolsado. El ratio de presupuesto/beneficiarios atendidos es el más alto con diferencia.	Alta. Las contribuciones cubren necesidades de forma previsible y a través de programas bien dimensionados.
Eficacia	Media. Contribución de forma dispersa a la cobertura de necesidades complementando al resto de donantes.	Media. Contribución de forma dispersa a la cobertura de necesidades complementando al resto de donantes.	Alta. Contribución concentrada e importante a los requerimientos esenciales de asistencia alimentaria y servicios básicos (salud).	Media. La contribución española incide de forma dispersa sobre las necesidades aunque de forma complementaria a otros donantes.
Coherencia	Baja. Alta respecto del marco estratégico de la AECID sin embargo no con el Plan Operativo Estratégico de la OAH. Una parte importante del presupuesto se canaliza por medio de agencias de NN.UU. muy condicionadas por el gobierno Etíope (falta de independencia).	Media. No coherencia con el PEO que no fue circulado a la antena. Coherencia con los principios humanitarios en cuanto a tipos de intervención, necesidades cubiertas y socios.	Baja. Escasa coherencia con el PEO así como con los principios humanitarios al ser una intervención muy condicionada por la ausencia de datos fiables.	Alta. Coherencia general con el PEO y con los principios humanitarios.
Coordinación	Media. Participación en foros de coordinación principalmente para compartir información y sin posicionamiento claro (foros de donantes). Coordinación interna mejorable entre OTC y OAH.	Media. Participación en foros de coordinación de forma activa aunque sin posicionamiento claro en temas clave.	Media. Buena coordinación con donantes de referencia (ECHO principalmente). Coordinación mejorable entre OTC y OAH así como con otros donantes nacionales (CC.AA. y EE.LL.).	Alta. Participación en foros de coordinación en el terreno con iniciativa y posicionamiento en temas específicos (respuesta a emergencias, acceso...)
Conectividad	Media. OAH y Unidad Geográfica mantienen agendas distintas y no conectadas cuando la vulnerabilidad es esencialmente estructural. Sin embargo es positivo el apoyo a organizaciones y programas de reducción de la vulnerabilidad.	Baja. Ausencia de planificación o intervención alguna que facilite la transición entre respuesta a crisis y desarrollo/retorno.	Baja. La ausencia de un programa de desarrollo en la AECID exige un enfoque VARD expreso y negociado con otros donantes, cosa que no existe. Conviven iniciativas humanitarias con otras estructurales con escaso diálogo entre si.	Baja. Potencial para VARD importante al disponer de presupuestos y estrategia de desarrollo pero no están conectadas entre si. Proyectos que encaran vulnerabilidad estructural no integran enfoque VARD.
Acceso	Baja. Las condiciones de seguridad en la región Somalí y la falta de capacidades y protocolo de seguridad y de posición clara al respecto por parte de la AECID impiden el acceso fluido a estas poblaciones.	Baja. Condiciones de seguridad en Darfur, TPAs y Kordofán y falta de posición para gestionarla así como para presionar a actores en pos de acceso humanitario.	Media. Si bien el acceso físico se ha deteriorado ligeramente tras el secuestro de cooperantes (necesidad de escolta ya Dakhla) la falta de acceso a datos fiables supone un problema significativo para la estimación de necesidades.	Baja. Acceso escaso e irregular a zonas C y Gaza, con extrema dificultad de seguimiento. Posición de AECID al respecto activa y alineada con los donantes de referencia.

ANEXO 4
Análisis de los instrumentos de financiación humanitaria de
AECID

Instrumento	Rapidez	Previsibilidad	Flexibilidad	Adecuación
Subvenciones de Estado	Media. Decisión rápida por OAH ante solicitud por agencias socio (directa o reacción a Flash Appeal).	Alta. Al dotar de visibilidad financiera anual a la agencia beneficiada. (no estoy convencido de esto)	Media. Al permitir enmiendas operativas y presupuestaria pero sin alterar los objetivos para los que fueron aprobadas.	Alta - Aplicables a todas las fases del ciclo humanitario y cobertura suficiente de operaciones de amplio calibre para responder a crisis de envergadura.
Convenios ONGs	Alta. Activación rápida (72 h) por agencias socio.	Alta. Por cubrir periodos plurianuales con montos importantes.	Alta. Al permitir enmiendas e incluso activaciones muy variadas y estar sujetas (en el caso de Convenios de emergencia) a objetivos muy generales de capacitación de ONGs para responder a crisis agudas.	Alta. Aplicables tanto a crisis prolongadas en el tiempo como a emergencias (en sus dos modalidades de C Humanitario y de Emergencia). De fácil gestión y tramitación?
CAP	Baja. Lenta y rígida (convocatorias regulares)	Baja. Por estar sujeta a aprobaciones puntuales y dotar de cobertura máxima a 18 meses.	Baja. Por no admitir enmiendas que afecten a los objetivos de la propuesta aprobada, generalmente muy específicos.	Media. - No adecuado a emergencias. - Baja previsibilidad para los socios. - Accesible y gestionable por ONGs locales. - Apto para proyectos reducción/preparación para desastres. - Cantidades limitadas.
MPJ	Alta. Rápida por OAH ante solicitud o decisión de intervención.	Baja. Cobertura puntual de intervenciones, esencialmente ejecutadas por la propia AECID.	Baja. Aprobación bajo petición expresa de forma muy coyuntural.	Baja. - Cantidades limitadas. - Apto y accesible sólo para intervenciones directas.