

Edición: Febrero 2017

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional
para el Desarrollo

Fotografías de portada © AECID.

Informe realizado por: Sara Ulla Díez y Rocío Poo Gutiérrez.

NIPO online: 502-17-012-0

NIPO papel: 502-17-011-5

Depósito legal: M-7898-2017

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

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

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

*Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es*

ÍNDICE

Pág 1	1.	INTRODUCCIÓN
Pág 1	1.1	ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO
Pág 3	1.2	OBJETIVOS
Pág 6	2.	METODOLOGÍA
Pág 6	2.1	DISEÑO
Pág 6	2.2	VARIABLES ANALIZADAS
Pág 7	2.3	PLAN DE ANÁLISIS Y DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS
Pág 10	3.	ANÁLISIS GLOBAL DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD) EN LOS AÑOS 2013 Y 2014
Pág 10	3.1	VÍA DE CANALIZACIÓN
Pág 14	3.2	ENTIDADES FINANCIADORAS
Pág 20	3.3	ENTIDADES CANALIZADORAS
Pág 21	3.4	NIVEL DE FRAGMENTACIÓN DE LA AYUDA
Pág 23	4.	LA ASIGNACIÓN DE LA AOD ESPAÑOLA A LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PLAN DIRECTOR
Pág 23	4.1	CONSIDERACIONES INICIALES
Pág 25	4.2	LA AOD ASIGNABLE A LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS
Pág 29	5.	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD EN LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PLAN DIRECTOR
Pág 29	5.1	DISTRIBUCIÓN GENERAL DE LA AOD DE 2013 Y 2014 ENTRE LAS OCHO ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS
Pág 34	5.2	DISTRIBUCIÓN EN LAS LÍNEAS DE ACCIÓN
Pág 38	5.3	DISTRIBUCIÓN BILATERAL Y MULTILATERAL
Pág 39	5.4	ENTIDADES FINANCIADORAS DE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS
Pág 41	5.5	ENTIDADES CANALIZADORAS DE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS
Pág 44	5.6	LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS
Pág 44	5.6.1	LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS
Pág 47	5.6.2	LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS
Pág 48	5.7	INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

Pág 53 6. EL DETALLE DE LAS ACCIONES QUE CONSTRUYEN LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

Pág 53	6.1.	ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 1: CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS Y EL ESTADO DE DERECHO
Pág 60	6.2.	ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 2: REDUCIR LAS DESIGUALDADES Y LA VULNERABILIDAD A LA POBREZA Y A LAS CRISIS
Pág 64	6.3.	ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 3: PROMOVER OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LOS MÁS POBRES
Pág 71	6.4.	ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 4: FOMENTAR SISTEMAS DE COHESIÓN SOCIAL ENFATIZANDO SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS
Pág 79	6.5.	ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 5: PROMOVER DERECHOS DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO
Pág 84	6.6.	ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 6: MEJORAR LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS GLOBALES Y REGIONALES
Pág 89	6.7.	ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 7: RESPONDER A LAS CRISIS HUMANITARIAS CON CALIDAD
Pág 93	6.8.	ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 8: CONSTRUIR UNA CIUDADANÍA GLOBAL COMPROMETIDA CON EL DESARROLLO

Pág 98 7. CONCLUSIONES Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Pág 98	7.1.	CONCLUSIONES
Pág 105	7.2.	LIMITACIONES DEL ESTUDIO

TABLAS

Pág 7	TABLA 1	VARIABLES OBJETO DE ANÁLISIS
Pág 9	TABLA 2	MARCO ESTRATÉGICO ESTABLECIDO EN EL IV PLAN DIRECTOR
Pág 10	TABLA 3	AOD BRUTA Y NETA DESEMBOLSADA EN 2013 Y 2014, Y PORCENTAJE SOBRE LA RENTA NACIONAL BRUTA. $RNB(2013) = 1.014.902$ MILLONES DE EUROS; $RNB(2014) = 1.052.245$ MILLONES DE EUROS
Pág 11	TABLA 4	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA POR VÍAS DE CANALIZACIÓN EN 2013 Y 2014
Pág 12	TABLA 5	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA POR VÍA DE CANALIZACIÓN Y CARÁCTER DE LA CONTRIBUCIÓN
Pág 14	TABLA 6	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA POR ENTIDAD FINANCIADORA
Pág 15	TABLA 7	ENTIDADES FINANCIADORAS DE LA AOD EN 2013 Y 2014
Pág 17	TABLA 8	DIEZ ENTIDADES CON MAYOR VOLUMEN DE AOD FINANCIADO
Pág 20	TABLA 9	AOD BRUTA POR VÍA DE CANALIZACIÓN Y ENTIDAD FINANCIADORA
Pág 20	TABLA 10	AOD BRUTA POR ENTIDADES FINANCIADORAS Y CANALIZADORAS
Pág 22	TABLA 11	ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LA AOD DESEMBOLSADA POR LAS ENTIDADES FINANCIADORAS, UNA VEZ RETIRADAS ALGUNAS ACCIONES COMO SE EXPLICA EN EL TEXTO

Pág 25	TABLA 12	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA POR SU VINCULACIÓN A LAS ORIENTACIONES DEL IV PLAN DIRECTOR
Pág 27	TABLA 13	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA POR SU VINCULACIÓN A LAS ORIENTACIONES Y VÍA DE CANALIZACIÓN
Pág 28	TABLA 14	DESTINO DE LA AOD BRUTA NO ASIGNABLE A LA ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS POR VÍA DE CANALIZACIÓN
Pág 30	TABLA 15	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA POR ORIENTACIONES CON RESPECTO AL TOTAL Y CON RESPECTO A LA AYUDA ASIGNABLE
Pág 33	TABLA 16	DISTRIBUCIÓN DE AOD BRUTA ASIGNABLE POR ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS
Pág 37	TABLA 17	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA EN LAS ORIENTACIONES Y LÍNEAS DE ACCIÓN
Pág 39	TABLA 18	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA AOD ASIGNABLE A LAS ORIENTACIONES POR VÍA DE CANALIZACIÓN
Pág 40	TABLA 19	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD POR ENTIDADES FINANCIADORAS Y ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS
Pág 42	TABLA 20	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA ASIGNABLE POR ENTIDAD FINANCIADORA Y CANALIZADORA
Pág 43	TABLA 21	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA POR ORIENTACIONES Y ENTIDADES CANALIZADORAS ASIGNABLE A LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS, AOD BRUTA 2013-2014
Pág 44	TABLA 22	DISTRIBUCIÓN POR NIVEL DE RENTA DE LOS PAÍSES SOCIOS DE LA AOD BRUTA 2013-2014 ASIGNABLE A LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS
Pág 48	TABLA 23	CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS SEGÚN EL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO
Pág 49	TABLA 24	CLASIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS SEGÚN EL MODO DE CANALIZACIÓN
Pág 51	TABLA 25	DISTRIBUCIÓN DE INSTRUMENTOS EN FUNCIÓN DE LOS ÁMBITOS DE ACCIÓN (TOTALES POR COLUMNA)
Pág 51	TABLA 26	DISTRIBUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN LAS ORIENTACIONES
Pág 52	TABLA 27	APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS SEGÚN LA CLASIFICACIÓN DEL CAD POR CADA TIPO DE ACTOR FINANCIADOR DE AOD

FIGURAS

Pág 13	FIGURA 1	CARÁCTER DE LA CONTRIBUCIÓN EN FUNCIÓN DE LA VÍA DE CANALIZACIÓN DE LA AOD. SUMA DE AOD BRUTA DE 2013 Y DE 2014
Pág 14	FIGURA 2	PORCENTAJES DE AOD BRUTA DESEMBOLSADA POR CADA TIPO DE ACTOR
Pág 19	FIGURA 3	PORCENTAJES DE AOD BRUTA DESEMBOLSADA POR CADA DE ACTOR Y VÍA DE CANALIZACIÓN
Pág 24	FIGURA 4	ESQUEMA DE ASIGNACIÓN DE LA AOD A LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PD
Pág 26	FIGURA 5	ASIGNACIÓN DE LA AOD BRUTA A LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PLAN DIRECTOR
Pág 27	FIGURA 6	NIVEL DE ASIGNACIÓN EN OE POR VÍA DE CANALIZACIÓN

Pág 31	FIGURA 7	PORCENTAJE DE AOD BRUTA EN CADA UNA DE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PD
Pág 32	FIGURA 8	PORCENTAJE DE LA AOD BRUTA ASIGNABLE A LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS. DATOS DE 2013 Y 2014
Pág 35	FIGURA 9	PORCENTAJES DE AOD EN LAS ORIENTACIONES Y LÍNEAS DE ACCIÓN SOBRE EL TOTAL DE AYUDA ASIGNADA DE 2013 Y 2014
Pág 46	FIGURA 10	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD POR ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS Y NIVEL DE RENTA DE LOS PAÍSES SOCIOS
Pág 55	FIGURA 11	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA EN LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 1
Pág 57	FIGURA 12	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA EN LAS LÍNEAS DE TRABAJO QUE COMPONEN LA LÍNEA 1B
Pág 59	FIGURA 13	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA EN LAS LÍNEAS DE TRABAJO QUE COMPONEN LA LÍNEA 1C
Pág 61	FIGURA 14	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA EN LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 2
Pág 65	FIGURA 15	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA EN LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 3
Pág 66	FIGURA 16	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA EN LAS LÍNEAS DE TRABAJO QUE COMPONEN LA LÍNEA 3A
Pág 69	FIGURA 17	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA EN LAS LÍNEAS DE TRABAJO QUE COMPONEN LA LÍNEA 1C
Pág 72	FIGURA 18	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA EN LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 4
Pág 80	FIGURA 19	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA EN LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 5
Pág 85	FIGURA 20	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA EN LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 6
Pág 90	FIGURA 21	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA EN LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 7
Pág 93	FIGURA 22	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BRUTA EN LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 8

LISTADO DE ACRÓNIMOS

AATT	Asistencias técnicas
ACSUR	Asociación para la Cooperación con el Sur
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APPD	Alianzas Público Privada para el Desarrollo
BPG	Bienes Públicos Globales
CAACI	Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
EELL	Entidades Locales
EIRD	Estrategia Internacional de Reducción de Desastres
EpD	Educación para el desarrollo
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GTEC	Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad
IEPALA	Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
NE	No especificado
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OE	Orientación Estratégica
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMUDES	Organismos multilaterales de desarrollo
ONG	Organización No Gubernamental
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas
PD	Plan Director
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM-A	Países de renta media-alta
PRM-B	Países de renta media-baja
PRB	Países de renta baja
PMA	Países menos adelantados
RNB	Renta Nacional Bruta

SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Territorios Palestinos en Oriente Próximo
VARD	Vinculación de la Ayuda Rehabilitación y Desarrollo

I. INTRODUCCIÓN

I.1 ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

El IV Plan Director (2013-16) define las líneas políticas de la Cooperación Española ante una realidad cambiante, cada vez más compleja, en la que nuevos fenómenos como la globalización, los movimientos migratorios, el cambio climático o el auge de los países emergentes, comparten escenario con otros más tradicionales, como el hambre, la desigualdad, la guerra, la violencia hacia las mujeres, etc.

El IV Plan Director (en adelante IV PD) recoge la propuesta de España ante esta realidad, y lo hace con un planteamiento separado de los sectores habituales, característicos de los planes directores anteriores, intentando transitar hacia resultados de desarrollo, ofreciendo un perfil renovado más encaminado a la eficacia de la ayuda y la consecución de resultados. Esta propuesta se define en el propio documento como realista, con determinación para rediseñar la cooperación y con orientación hacia los resultados y la rendición de cuentas. Se articula en torno a ocho Orientaciones Estratégicas (OE), que establecen los objetivos generales de desarrollo a los que quiere contribuir la Cooperación Española en este periodo.

El Plan, además de definir los objetivos, propone las vías para lograrlo y las capacidades con las que se cuenta. Por último, dedica un apartado a su seguimiento y evaluación en el que establecen los elementos que deben caracterizar su evaluación final. Allí se determina que el diseño de la evaluación debe venir marcado por la propia naturaleza del Plan como documento estratégico y orientador del conjunto de la Cooperación Española y por la contextualización de su ejecución. Atendiendo a su función, se afirma que la evaluación debe contribuir al aprendizaje y rendir cuentas al Parlamento, a la ciudadanía española y a nuestros socios. En cuanto a la temporalidad de la evaluación, el IV Plan Director establece que debe realizarse a lo largo de 2016, y que sus resultados deben presentarse con la antelación suficiente para que puedan alimentar el proceso de elaboración del V Plan director.

Este estudio, sin embargo, a pesar de que así lo determinaba el IV Plan Director no constituye un ejercicio tradicional de evaluación. Esto se debe a algunos aspectos contextuales, cuyo peso en el momento de inicio de este trabajo, han hecho reconsiderar la pertinencia misma de hacer un ejercicio de esas características, y han determinado las decisiones sobre los análisis requeridos. Algunos de esos factores tienen que ver con aspectos de carácter estrictamente empírico:

- a) La **existencia de información** robusta y reciente de naturaleza tanto descriptiva como analítica sobre diversos aspectos del IV Plan Director, y que evalúa en detalle la arquitectura de planificación y gestión. De forma particular, hay algunos documentos de evaluación, así como documentos de seguimiento y análisis:

- *Examen intermedio del IV Plan Director*, realizado en 2015 (SGCID, 2015a).
 - *Examen de Pares del CAD*, realizado en la segunda mitad de 2015 y publicado en marzo de 2016 (OCDE, 2016).
 - *Seguimiento AOD 2013* (SGCID, 2014).
 - *Seguimiento AOD 2014* (SGCID, 2015b).
 - *Reflexiones sobre la política española de cooperación internacional* (SGCID, 2015c).
- b) El alcance temporal del IV Plan Director y la disponibilidad de datos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). A la fecha de cierre de este documento el IV Plan Director está vigente, por lo que en ningún caso podría ser una evaluación de todo su recorrido. Además, en este momento sólo se cuenta con información detallada de la AOD de 2013 y 2014. El proceso de recopilación y revisión de los datos de todos los actores nacionales correspondiente a 2015 todavía no está cerrado. Por tanto, en este momento, sería imposible contar con datos de AOD de todo el periodo de implementación del IV Plan Director que nutrieran la evaluación completa.

Otros factores tienen un carácter más sustantivo por cuanto atañen al debate actual, tanto por las necesidades coyunturales de la Cooperación Española de reflexionar hacia el siguiente ciclo de planificación, como por el debate a nivel internacional de las implicaciones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la necesaria confluencia de ambas.

- c) Las **necesidades de información de los distintos actores consultados**. Antes de la toma de decisiones sobre este ejercicio de análisis, se han mantenido reuniones con objeto de identificar y matizar las necesidades de información. En concreto, en los meses de febrero y marzo de 2016 se han mantenido reuniones en la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), recogiendo opiniones tanto del equipo directivo como del Grupo Técnico para la Eficacia y Calidad de la Ayuda (GTEC); y también en el Grupo de Seguimiento y Evaluación del Consejo de Cooperación. Se encontró un considerable consenso en relación a los siguientes aspectos:
- Una evaluación del IV PD encaminada a la rendición de cuentas debería incluir todo el periodo comprendido en el Plan, y por tanto ahora no ha lugar una evaluación del Plan propiamente dicha. Su necesidad y diseño debería replantearse en 2017 cuando estén disponibles al menos todos los datos financieros.
 - La formulación del IV PD ha suscitado ciertas dificultades que conviene analizar para guiar la elaboración del siguiente PD. De manera particular, la articulación del documento en torno a Orientaciones Estratégicas en lugar de ámbitos sectoriales aparece como un aspecto que requiere un análisis específico². También ha suscitado particular interés el

² Esto también se pone de manifiesto en el Informe del Consejo de Cooperación sobre el Examen Intermedio del IV Plan Director de la Cooperación Española (Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 28 de julio de 2015).

análisis del IV Plan Director como documento de planificación, su capacidad para guiar decisiones y las limitaciones para su evaluación.

- La necesidad de contar con una descripción de las actuaciones, y que permita tener sistematizada la información de lo que ha hecho la Cooperación Española en los primeros años del Plan Director para saber hacia dónde corresponde reorientar la acción.

En este momento, finalizando la vigencia del IV Plan Director y definida la agenda internacional 2030, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es el momento de establecer las líneas de la Cooperación Española para un nuevo periodo. El diseño de la acción requerirá de una apuesta política que respalde la decisión tomada por España en la firma de los documentos que nos vinculan a tal objetivo común. Un correcto diseño de la acción a realizar los próximos años va a requerir de una apuesta política decidida, y una capacidad técnica no menor que deberán recogerse en el próximo V Plan Director. Ambas -tanto la dirección técnica como la política- deberían ir avaladas y adecuadamente asentadas en la evidencia de acciones pasadas.

Para contribuir a este propósito, el informe que aquí comenzamos se inserta en una línea de documentos que evalúan el último periodo de la Cooperación Española. El primero fue el Examen Intermedio del IV PD de la Cooperación Española 2013-2016 (SGCID, 2015a), cuyo análisis se centra en los diez resultados de gestión del IV Plan Director, siendo por tanto un análisis centrado en los procedimientos utilizados para la implementación del IV Plan, y eminentemente en la acción del MAEC.

Este segundo informe complementa al anterior; deja a un lado los procesos –los cómo– y se centra en la acción financiada por la Cooperación Española –los qué– ocurridos durante los años 2013 y 2014. Más concretamente, si en el apartado 2, del IV PD, denominado *¿Qué vamos a hacer?* se presentan las ocho orientaciones de la Cooperación Española, aquí pretendemos describir qué se ha financiado, desde un punto de vista descriptivo, pero incorporando un análisis de la coherencia entre la política propuesta y la acción implementada.

1.2 OBJETIVOS

Nos planteamos un trabajo con dos objetivos fundamentales. En primer lugar, **cumplir con el compromiso de la rendición de cuentas** a la ciudadanía, al sistema de cooperación internacional, a los órganos de control y consulta, y a los países socios sobre la utilización de los fondos públicos. Y en segundo lugar, **nutrir y ofrecer información que apoye los procesos de debate y la toma de decisiones que darán lugar al V Plan Director** en los distintos niveles de responsabilidad.

Éste es el primero de una serie de estudios que buscan dar respuesta a las necesidades de información detectadas. En particular, aquí planteamos la *sistematización y análisis de las acciones financiadas para la implementación de las Orientaciones Estratégicas del IV Plan Director*.

Este trabajo se concreta en varias preguntas más específicas:

1. Cómo ha sido la cobertura de las orientaciones estratégicas en la implementación del IV Plan Director.
2. Cómo ha sido la distribución geográfica y por nivel de renta de los países socios de las orientaciones estratégicas.
3. Cuáles han sido los mecanismos de implementación utilizados.
4. Cuál ha sido la aportación de los diferentes actores de la cooperación española, identificando posibles patrones específicos.
5. Cómo ha sido la coherencia entre las acciones financiadas y las orientaciones estratégicas definidas en el IV Plan Director.

Este trabajo se ha realizado a partir del procesado y análisis de los datos disponibles de la Ayuda Oficial al Desarrollo española en los años 2013-2014³. Para ello se ha contado con los volcados completos de la información disponible en Info@OD y que proporcionan todos los actores financiadores de AOD.

El documento se organiza de la siguiente forma. Tras esta introducción en la que se expone el planteamiento general, se describe la aproximación metodológica adoptada para el análisis, en la que hemos combinado una aproximación cuantitativa que ha constituido la parte central del análisis, y una cualitativa que ha permitido explicar, interpretar y matizar la información cuantitativa, con objeto de construir y aportar detalle a la realidad de la ayuda española en 2013 y 2014.

A partir de ahí el grueso del documento se dedica a presentar los resultados obtenidos del análisis, y a ello se dedican los capítulos 3 a 6. En el capítulo 3 se caracteriza de manera general la AOD española de los años 2013 y 2014: monto, modalidades de canalización y principales actores financiadores y canalizadores. Este apartado enmarca el análisis y permite explicar aspectos relevantes sobre el funcionamiento de la AOD que servirán de base para los análisis de los apartados posteriores. En este proceso ha sido fundamental diferenciar qué parte de la AOD española se puede asignar en el sistema de reporte oficial a las OE que establece el IV PD, qué parte no se puede, y cuál es la razón para esta diferencia.

Avanzando un paso más en la caracterización de las acciones financiadas para cumplir con las orientaciones estratégicas, el capítulo 5 se centra en la parte de AOD asignada a las orientaciones, que analiza de forma pormenorizada. Ello da una idea más concreta de cuáles han sido las decisiones de la cooperación española para contribuir a los objetivos del IV Plan Director.

³ En el momento del cierre de este documento no están todavía disponibles los datos de AOD de 2015 y por eso se han procesado los dos primeros años del IV Plan Director.

El capítulo 6 entra de forma individualizada en cada una de las orientaciones, combinando los datos cuantitativos con el análisis cualitativo. Se describen las acciones más características de cada línea y sub-línea y se observa la coherencia existente entre las acciones realizadas y la propuesta del IV Plan Director.

Por último, en el capítulo 7, se presenta una interpretación conjunta, a modo de discusión de resultados, en la que se exponen las conclusiones más importantes de este trabajo.

2. METODOLOGÍA

2.1 DISEÑO

Desde un punto de vista metodológico, este trabajo tiene naturaleza descriptiva con cierta vocación diagnóstica hacia un futuro ejercicio de planificación. Pretende ofrecer una información sistematizada y estructurada sobre las actuaciones que han sido objeto de financiación en los años 2013 y 2014, y analizar su grado de coherencia con las orientaciones del IV Plan Director. El diseño ha sido mixto, combinándose tanto datos como técnicas de análisis de naturaleza cuantitativa y cualitativa.

2.2 VARIABLES ANALIZADAS

Este trabajo se ha realizado íntegramente a partir de la base de datos de Info@OD, que recoge la totalidad de Ayuda Oficial al Desarrollo. Esta base de datos, de carácter público⁴, es gestionada por el Servicio de Estadística de la SGCID del MAEC, si bien los datos son cumplimentados anualmente a través de una plataforma por los propios actores financiadores.

A continuación, se incluye el listado de variables analizadas para este trabajo. La descripción completa y codificación así como los volcados a partir de los que se han realizado los análisis puede encontrarse en Info@OD⁵:

⁴ Disponible en <http://www.infoaod.es>.

⁵ Toda la información y datos pueden encontrarse en el módulo analista de Info@OD <https://infoaod.maec.es>. Para una consulta a información procesada y resultados de carácter global también puede consultarse la página de cooperación en cifras <http://cooperacionencifras.exteriores.gob.es>

Tabla 1. Variables objeto de análisis

VARIABLES ESTRATÉGICAS		VARIABLES DE ENTIDADES FINANCIADORAS	
1. Orientaciones estratégicas		13. Tipo de actores	
2. Líneas de acción		14. Actores	
3. Detalle de líneas		15. Detalle de actores	
4. Título de la intervención			
5. Descripción			
VARIABLES INSTRUMENTALES		VARIABLES DE ENTIDADES CANALIZADORAS	
6. Modo de canalización		16. Tipo de entidad canalizadora	
7. Carácter de contribución		17. Detalle de entidad canalizadora	
8. Instrumento		18. Entidad canalizadora	
VARIABLES GEOGRÁFICAS		VARIABLES ECONÓMICAS	
9. Área geográfica		19. AOD bruta desembolsada	
10. País/territorio		20. AOD neta desembolsada	
11. Nivel de renta			
12. Prioridad geográfica			
VARIABLE TEMPORAL			
		21. Año de desembolso	

2.3 PLAN DE ANÁLISIS Y DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS

Para analizar el avance en la implementación de las orientaciones estratégicas se ha analizado el dato completo de asignación presupuestaria. Por defecto, se ha analizado la AOD bruta. Las variables económicas se han ido progresivamente cruzando con el resto de variables objeto de análisis en cada apartado por medio de tablas de contingencias bivariantes o multivariantes.

Para un buen entendimiento de este análisis es importante tener presente que lo que se ha analizado ha sido el dato de financiación, no la ejecución de proyectos o programas, ni el esfuerzo realizado por las distintas instituciones implicadas, ni tampoco el cumplimiento de objetivos o la consecución de resultados. Esto, si bien tiene la limitación de no poder analizar ni afirmar nada en relación al cumplimiento de objetivos, tiene la ventaja de poder establecer un nexo lógico muy cercano entre la propuesta y la acción realizada.

Los análisis cualitativos se han realizado con objeto de identificar la coherencia entre las intervenciones y las líneas de acción que componen las orientaciones estratégicas. Se ha realizado un análisis de contenido de las variables título y descripción de la intervención. A partir de un volcado del contenido íntegro de estas variables, se ha clasificado y codificado la información en función de las dimensiones relativas a las líneas de acción que componen cada orientación.

La variable “descripción” contiene un resumen del proyecto y en ella se recogen los objetivos generales, específicos, actividades a llevar a cabo y resultados esperados. Si bien es ciertamente desigual la información vertida por los diferentes actores, permite tener una buena aproximación a la acción financiada. En el análisis de contenido, hemos asumido por defecto que si un aspecto es central en el proyecto debe aparecer en la descripción, aunque sea sólo mencionado. De tal manera, cuando se afirma en este documento que no se encuentra el nexo entre algunas intervenciones y las líneas de acción en las que se adscriben, es porque la idea nuclear de la línea no está ni siquiera mencionada en la descripción.

A lo largo de este documento, se destacan algunas intervenciones de forma específica por ser particularmente representativas –por el volumen de AOD financiado- de una línea determinada. Esto no ha implicado en ningún caso un análisis de las acciones mencionadas, ni consulta específica sobre ellas. Debemos subrayar en este punto que estas acciones destacadas sólo tienen en este documento una función de ejemplos, por su valor para ayudar a describir mejor lo que hace la Cooperación Española en una determinada línea o sublínea. No se ha hecho ningún análisis ni, por tanto, existe intención de juicio de valor sobre ninguna de las intervenciones.

Para una visión completa de las orientaciones y líneas de acción que componen el IV Plan Director se ha incluido en la tabla 2 su marco estratégico completo.

Tabla 2. Marco estratégico establecido en el IV Plan Director

FINALIDAD ULTIMA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	ÁMBITOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	ORIENTACIONES GENERALES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	LINEAS DE ACCIÓN
Contribución al desarrollo humano, la erradicación de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos	Cooperación para el desarrollo	1. Consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho	a. Impulsar la calidad de la democracia b. Fortalecer estructura y sistemas de gestión del sector público c. Trabajar por el estado de derecho y la garantía de los derechos humanos
		2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis	a. Políticas de prevención b. Programas de protección social c. Una alimentación adecuada y suficiente frente a la crisis
		3. Promover oportunidades económicas para los más pobres	a. Desarrollo rural y territorial y la agricultura como sector clave b. Crecimiento económico inclusivo y sostenible
		4. Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos	a. Derecho humano a la salud b. Derecho humano a una educación básica c. Derecho humano a la alimentación d. Derecho humano al agua y saneamiento básico
		5. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género	a. Promover la Igualdad formal b. Promover la Igualdad real c. Empoderamiento de las mujeres
		6. Mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales	a. Desarrollo sostenible y medio ambiente b. Paz y seguridad c. Estabilidad económica y financiera d. Salud global e. Diversidad de las expresiones culturales
	Acción humanitaria	7. Responder a las crisis humanitarias con calidad	a. Utilizar el enfoque VARD cuando sea necesario. / Aumentar la participación de la cooperación española en la EIRD. b. Asunción de un rol de facilitador en procesos de AH c. Coordinación de la AH / Espacio humanitario. d. Protección de víctimas y aplicación del DIH e. Respuesta basada en necesidades humanitarias y priorizando en base a vulnerabilidad
	Educación para el desarrollo	8. Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo	a. Reforzar los procesos de educación para el desarrollo b. Espacios de trabajo conjunto coordinación c. Fomentar la cultura evaluativa de la EpD

3. ANÁLISIS GLOBAL DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD) EN LOS AÑOS 2013 Y 2014

En el año 2013 la Ayuda Oficial al Desarrollo española bruta se situó en 1.941 millones de euros. En el año 2014, la AOD bruta desembolsada descendió a 1.596 millones de euros. Estas cifras supusieron un 0,17% y un 0,13% de la Renta Nacional Bruta de cada año, respectivamente.

Tabla 3. AOD bruta y neta desembolsada en 2013 y 2014, y porcentaje sobre la Renta Nacional Bruta. RNB(2013) = 1.014.902 millones de euros; RNB(2014) = 1.052.245 millones de euros

	AOD BRUTA	AOD NETA	% RENTA NACIONAL BRUTA
2013	1.941.307.230,98	1.768.528.041,56	0,174%
2014	1.596.641.654,58	1.414.570.470,97	0,134%

3.1 VÍA DE CANALIZACIÓN

La AOD española se canaliza de diferente forma en función de los actores que participan en la transmisión de la ayuda, pudiendo ser ayuda bilateral o ayuda canalizada a través de organismos multilaterales, que a su vez se divide en ayuda multilateral y multilateral. Esta clasificación, establecida por el CAD, define los tres tipos de ayuda:

Actividades realizadas con países socios:

1. **Ayuda bilateral**, intervenciones de cooperación que son realizadas por las administraciones y organizaciones de la sociedad civil del país donante con el país receptor, así como los programas de sensibilización destinados a la educación para el desarrollo y los costes administrativos.

Actividades realizadas con organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES)⁶:

2. **Ayuda multilateral.** Ayuda canalizada a través de organismos multilaterales. También llamada *ayuda no marcada o ayuda core*, que son las aportaciones al presupuesto general del organismo receptor, no siendo posible la decisión sobre su destino final⁷.
3. **Ayuda multilateral**, también llamada *ayuda marcada o non-core*. Son las aportaciones de España a acciones determinadas -al menos- por sector de intervención o por área geográfica. En este caso, España puede decidir hacia dónde va la ayuda, pudiendo determinarse una característica de amplio espectro -p.ej. proyectos de salud, un país determinado-, o más concreto, por ejemplo, haciendo una aportación financiera a algún proyecto específico del catálogo de los realizados por la institución.

Esta diferencia no es menor, ya que se vincula directamente con la capacidad de España de tomar decisiones sobre el destino de su dinero dentro del organismo y con el tipo de acciones que debe planificar la cooperación española en cada caso.

Tras estas consideraciones iniciales, analizando la ayuda española podemos afirmar que **la mayor proporción de AOD ha sido canalizada por vía multilateral, tanto en 2013 como en 2014**. Esto es, han sido mayoritariamente aportaciones al presupuesto general (core) de organismos multilaterales de desarrollo, en el que no es posible tomar decisiones sobre el destino específico de los fondos. Ésta ha constituido el 54,4% del total de la AOD española de 2013, y el 66,7% de 2014.

Tabla 4. Distribución de la AOD bruta por vías de canalización en 2013 y 2014

	2013		2014	
	AOD BRUTA	% AOD	AOD BRUTA	% AOD
Bilateral	834.009.596,98 €	42,96%	454.914.326,48 €	28,49%
Multilateral	50.451.867,36 €	2,60%	76.843.251,28 €	4,81%
Multilateral	1.056.845.766,64 €	54,44%	1.064.884.076,82 €	66,70%
TOTAL	1.941.307.230,98 €	100,00%	1.596.641.654,58 €	100,00%

⁶ Bajo esta rúbrica incluimos, siguiendo los criterios del CAD, los organismos multilaterales de desarrollo, las instituciones financieras internacionales y la Unión Europea.

⁷ No se valora en este punto, la presión o efecto de lobby ejercida en los órganos de gestión de los propios organismos en los que España participa, con objeto de direccionar las intervenciones de cada organismo.

Si analizamos el carácter de la contribución, diferenciando entre ayuda obligatoria y ayuda voluntaria, vemos que hay una importante proporción de **ayuda multilateral de carácter obligatorio**. Este pago está sujeto a acuerdos legales y tratados internacionales que no permiten una modificación sencilla con objeto de reajustar el presupuesto (Tabla 5 y Figura 1), lo que obviamente limita la capacidad de decisión de España.

Tabla 5. Distribución de la AOD bruta por vía de canalización y carácter de la contribución

	BILATERAL	MULTIBILATERAL	MULTILATERAL	TOTAL GENERAL
Obligatoria		844.368,7 €	2.099.196.452,5 €	2.100.040.821,1 €
2013		38.101,0 €	1.043.808.865,6 €	1.043.846.966,7 €
2014		806.267,6 €	1.055.387.586,8 €	1.056.193.854,5 €
Voluntaria	1.288.923.923,5 €	20.150.702,4 €	22.470.815,0 €	1.331.545.440,9 €
2013	834.009.597,0 €	11.708.093,4 €	12.974.325,0 €	858.692.015,4 €
2014	454.914.326,5 €	8.442.609,0 €	9.496.490,0 €	472.853.425,5 €
Fondo Fiduciario		102.720.813,5 €		102.720.813,5 €
2013		37.525.318,0 €		37.525.318,0 €
2014		65.195.495,5 €		65.195.495,5 €
Sin datos		3.579.234,1 €	62.576,0 €	3.641.810,1 €
2013		1.180.354,9 €	62.576,0 €	1.242.930,9 €
2014		2.398.879,2 €		2.398.879,2 €
Total general	1.288.923.923,5 €	127.295.118,6 €	2.121.729.843,5 €	3.537.948.885,6 €
2013	834.009.597,0 €	50.451.867,4 €	1.056.845.766,6 €	1.941.307.231,0 €
2014	454.914.326,5 €	76.843.251,3 €	1.064.884.076,8 €	1.596.641.654,6 €

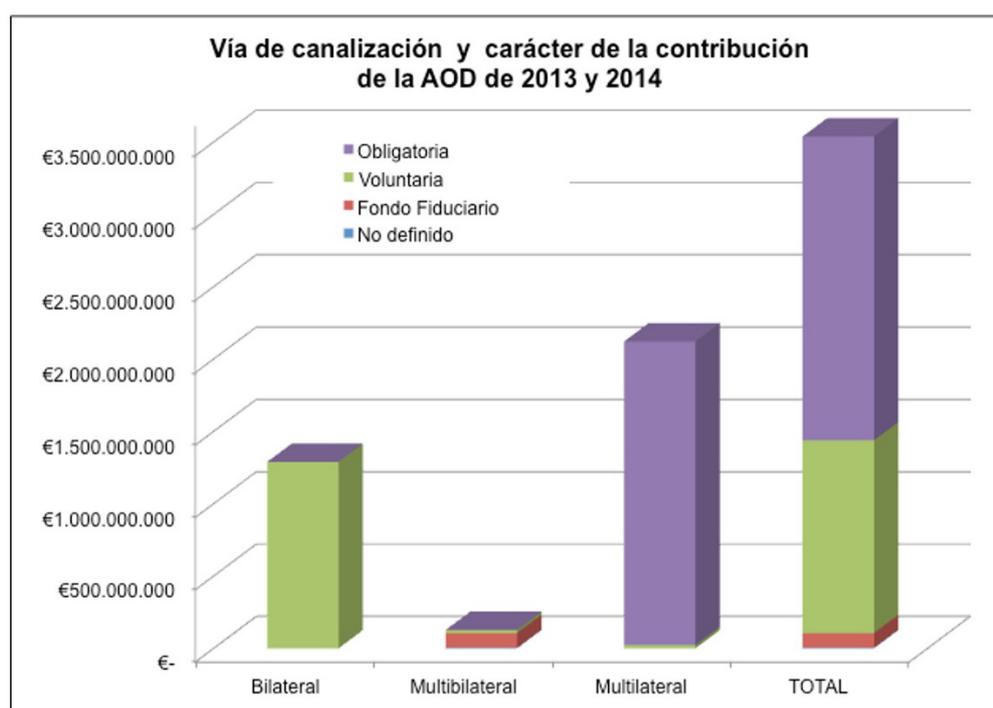
Es particularmente relevante en ese apartado de ayuda multilateral obligatoria la aportación de España a la Unión Europea, que supone un 73% de la ayuda multilateral, esto es, 1.550 millones de euros entre 2013 y 2014.

Durante estos dos años en los que la AOD española ha sido considerablemente reducida con respecto a años anteriores, los compromisos adquiridos previamente con los OMUDES (contribuciones obligatorias), suponen una gran proporción del presupuesto que contribuye a la política de cooperación española. Dejar de considerar esta realidad en el análisis conjunto puede dar lugar a una imagen distorsionada de la distribución de la AOD.

Tanto en la Tabla 5 como en la Figura 1 se puede apreciar claramente el escenario descrito. Dentro de las aportaciones a organismos multilaterales de desarrollo, hay un peso mayoritario de financiación a su presupuesto general (ayuda multilateral), algo más de 2.121 millones de euros, y mayoritariamente obligatoria, quedando en poco más de 22 millones la parte voluntaria. Esa cifra queda muy por encima de la ayuda marcada (ayuda multilateral), que entre 2013 y 2014 no llegó a 128 millones de euros. Por último, la aportación bilateral supuso aproximadamente 834 millones en 2013 y descendió a 454 millones en 2014, haciendo un total en ambos años de casi 1.289 millones de euros.

La mayor parte de la ayuda española en estos dos años (59,3%) ha sido multilateral obligatoria. El resto de la ayuda ha sido de carácter mayoritariamente bilateral.

Figura 1. Carácter de la contribución en función de la vía de canalización de la AOD. Suma de AOD bruta de 2013 y de 2014



3.2 ENTIDADES FINANCIADORAS

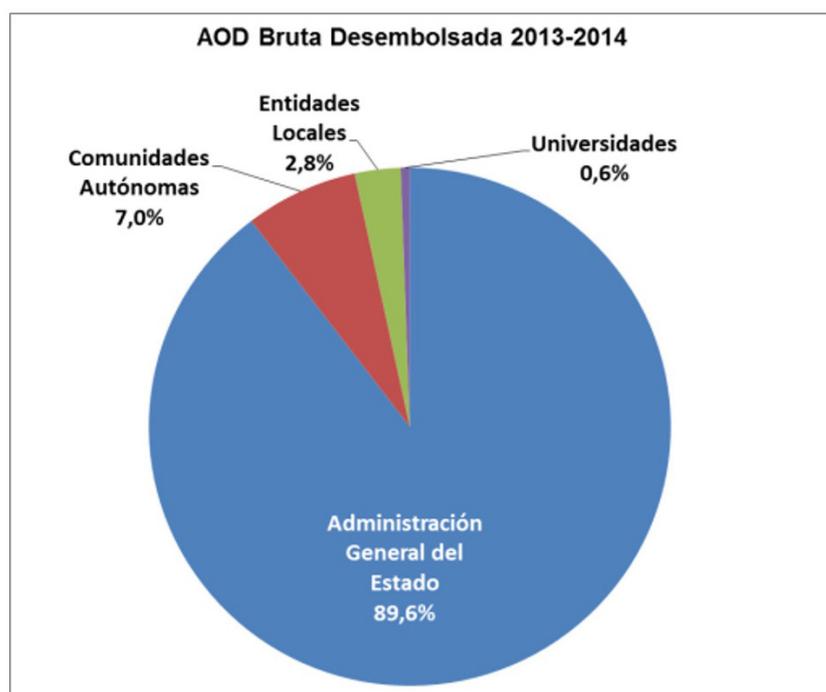
El sistema español de cooperación es complejo en cuanto al número de actores que aportan financiación.

En los años 2013 y 2014 han financiado AOD un total de 15 unidades ministeriales pertenecientes a 12 Ministerios, 16 Comunidades Autónomas y una Ciudad Autónoma, un total de 192 Entidades Locales y 48 Universidades.

Tabla 6. Distribución de la AOD bruta por entidad financiadora

	2013		2014	
	AOD BRUTA	% AOD	AOD BRUTA	% AOD
AGE	1.745.938.339 €	89,94%	1.424.240.135 €	89,20%
CCAA	138.935.739 €	7,16%	108.832.306 €	6,82%
EELL	46.791.378 €	2,41%	53.545.270 €	3,35%
Universidades	9.641.773 €	0,50%	10.023.941 €	0,63%
TOTAL	1.941.307.230€	100,00%	1.596.641.654€	100,00%

Figura 2. Porcentajes de AOD bruta desembolsada por cada tipo de actor



Durante los años 2013 y 2014 la AGE financió el 89,6% de la AOD bruta desembolsada por la Cooperación Española. Las CCAA el 7%, las EELL el 3% y las Universidades el 0,6%. Dentro de cada tipo de entidad hay una importante diversidad, que se puede apreciar en la tabla 7.

Tabla 7. Entidades financiadoras de la AOD en 2013 y 2014.

**En esta tabla se han incluido todos los Ministerios, todas las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales agrupadas por la CCAA a la que pertenecen y las 10 primeras universidades por orden de aportación de AOD.*

ENTIDADES FINANCIERAS	TOTAL AOD
12 Ministerios de la AGE	3.170.178.475,03 €
MINHAP - Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	1.551.048.730,00 €
MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	930.717.524,08 €
MINECO - Ministerio de Economía y Competitividad	609.601.071,29 €
MESS - Ministerio de Empleo y Seguridad Social	36.749.947,60 €
MDEF - Ministerio de Defensa	28.247.758,00 €
MINT - Ministerio del Interior	4.404.946,00 €
MECD - Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	3.341.352,20 €
MAGRAMA - Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	2.914.943,32 €
MINETUR - Ministerio de Industria, Energía y Turismo	1.331.863,03 €
MFOM - Ministerio de Fomento	1.058.833,74 €
MSSSI - Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	601.533,62 €
MJUS - Ministerio de Justicia	159.972,15 €
16 Comunidades Autónomas + 1 Ciudad Autónoma	247.768.046,32 €
CCAA AND - Andalucía	76.570.461,49 €
CCAA CAV - País Vasco	70.290.048,26 €
CCAA CAT - Cataluña	29.496.577,15 €
CCAA EXT - Extremadura	11.569.123,19 €
CCAA AST - Asturias	9.456.609,06 €
CCAA NAV - Navarra	9.319.952,38 €
CCAA GAL - Galicia	8.857.393,94 €
CCAA CYL - Castilla y León	8.369.546,40 €
CCAA CLM - Castilla - La Mancha	6.565.585,95 €
CCAA ARA - Aragón	4.898.579,50 €
CCAA VAL - C. Valenciana	4.413.192,29 €
CCAA MAD - Madrid	2.533.672,22 €

CCAA CAC - Canarias	1.788.966,97 €
CCAA BAL - Baleares	1.596.782,52 €
CCAA LRJ - La Rioja	1.541.555,00 €
CCAA CAN - Cantabria	488.000,00 €
CCAA CEU - Ceuta	12.000,00 €
192 Entidades Locales	100.336.649,02 €
EELL CAT - Cataluña	23.353.049,41 €
EELL CAV - País Vasco	20.391.323,05 €
EELL AND - Andalucía	10.892.159,25 €
EELL ARA - Aragón	9.964.018,21 €
EELL CYL - Castilla y León	6.123.628,42 €
EELL NAV - Navarra	3.591.918,71 €
EELL VAL - C. Valenciana	2.619.336,84 €
EELL CLM - Castilla - La Mancha	2.337.537,95 €
EELL MAD - Madrid	2.167.962,41 €
EELL AST - Asturias	2.067.616,72 €
EELL EXT - Extremadura	1.592.946,57 €
EELL CAC - Canarias	666.403,43 €
EELL LRJ - La Rioja	600.103,56 €
EELL MUR - Murcia	376.261,70 €
EELL BAL - Baleares	366.925,00 €
EELL GAL - Galicia	329.514,83 €
EELL CAN - Cantabria	192.985,90 €
Otras EELL	12.702.957,06 €
48 Universidades	19.665.715,18 €
UV - Universitat de Valencia	2.484.927,61 €
UCM - Universidad Complutense de Madrid	1.562.746,90 €
UGR - Universidad de Granada	1.552.211,92 €
UdG - Universitat de Girona	1.134.334,92 €
ULPGC - Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	973.869,39 €
UPV - Universitat Politècnica de Valencia	885.234,29 €
UA - Universitat d'Alacant	842.094,11 €
UPM - Universidad Politécnica de Madrid	784.044,49 €
UNIA - Universidad Internacional de Andalucía	744.698,81 €
UPC - Universitat Politècnica de Catalunya	715.723,93 €
Otras Universidades	7.985.828,82 €
Total general	3.537.948.885,55 €

En el análisis de los actores es importante tener una apreciación de la diversidad. Entre 2013 y 2014 un total de 269 actores han financiado actuaciones de cooperación para el desarrollo. A pesar de esta importante fragmentación de la financiación, un análisis de las cantidades aportadas señalan que las 10 primeras entidades por volumen de ayuda desembolsada explican el 94,8% de la ayuda total (Tabla 8a).

Tabla 8. Diez entidades con mayor volumen de AOD financiado

a) *Diez primeras entidades por volumen de AOD aportada en 2013 y 2014: suma de AOD, porcentaje aportado y porcentaje acumulado*

	ENTIDADES FINANCIERAS	SUMA AOD BRUTA	% TOTAL	% ACUM.
1	M. Hacienda y Adm. Públicas	1.551.048.730,00	43,8%	43,8%
2	M. Asuntos Exteriores y Cooperación	930.717.524,08	26,3%	70,1%
3	M. Economía y Competitividad	609.601.071,29	17,2%	87,4%
4	CCAA Andalucía	76.570.461,49	2,2%	89,5%
5	CCAA País Vasco	70.290.048,26	2,0%	91,5%
6	M. Empleo y Seg. social	36.749.947,60	1,0%	92,6%
7	CCAA Cataluña	29.496.577,15	0,8%	93,4%
8	M. Defensa	28.247.758,00	0,8%	94,2%
9	Ayto. de Barcelona	11.937.334,43	0,3%	94,5%
10	CCAA Extremadura	11.569.123,19	0,3%	94,8%

b) *Diez primeras entidades por volumen de AOD aportada en 2013 y 2014, retirando la aportación obligatoria a la Unión Europea: suma de AOD, porcentaje aportado y porcentaje acumulado*

	ENTIDADES FINANCIERAS	SUMA AOD BRUTA	% TOTAL	% ACUM.
1	M. Asuntos Exteriores y Cooperación	930.717.524,08	46,8%	46,8%
2	M. Economía y Competitividad	609.601.071,29	30,7%	77,5%
3	CCAA Andalucía	76.570.461,49	3,9%	81,4%
4	CCAA País Vasco	70.290.048,26	3,5%	84,9%
5	M. Empleo y Seguridad Social	36.749.947,60	1,8%	86,7%
6	CCAA Cataluña	29.496.577,15	1,5%	88,2%
7	M. Defensa	28.247.758,00	1,4%	89,6%
8	Ayto. de Barcelona	11.937.334,43	0,6%	90,2%
9	CCAA Extremadura	11.569.123,19	0,6%	90,8%
10	CCAA Asturias	9.456.609,06	0,5%	91,3%

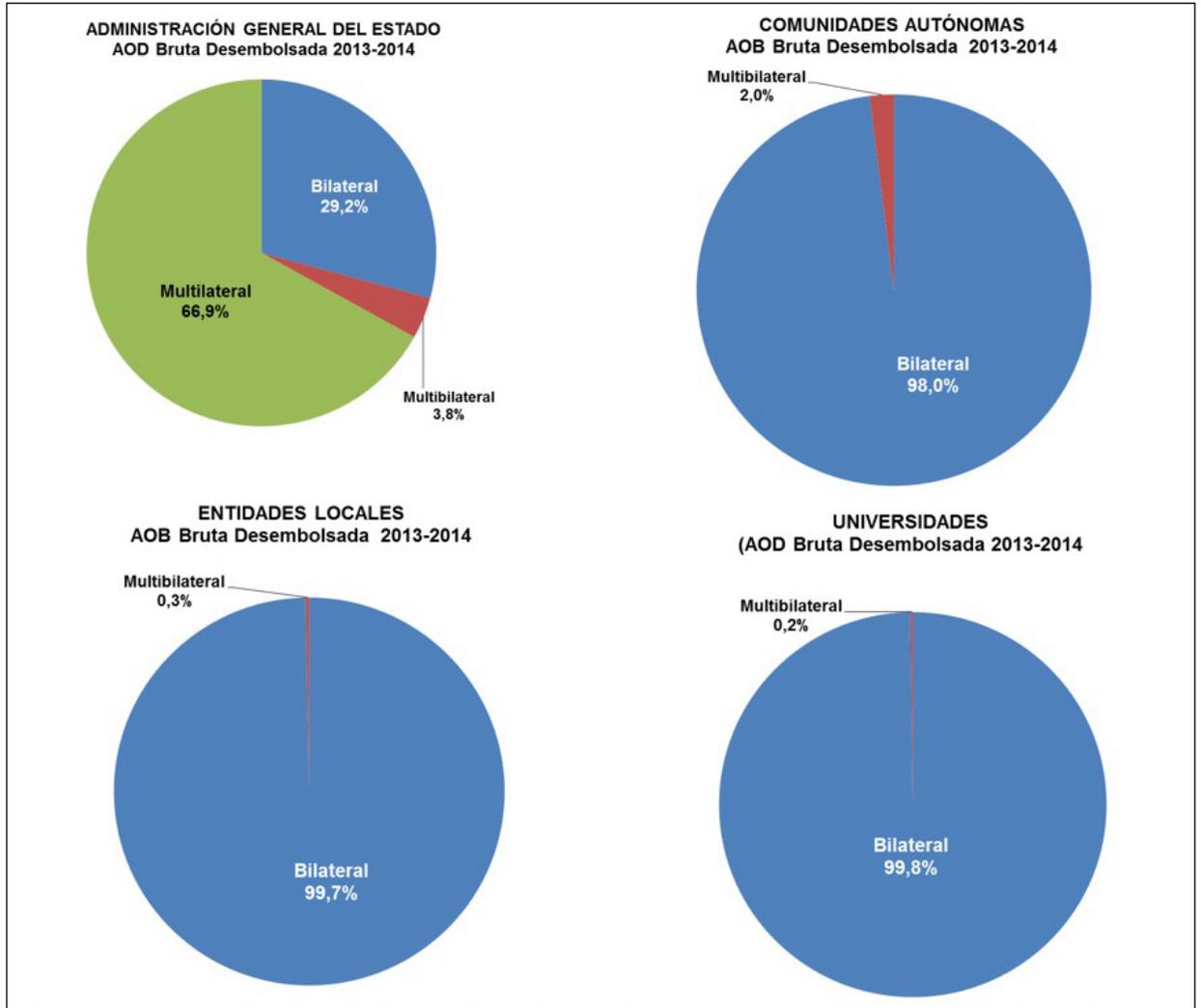
Dada la importante proporción de ayuda que se realiza a la Unión Europea se ha realizado un segundo análisis retirando esta aportación (tabla 8b). Incluso retirando estos 1.550 millones de aportación a la Unión Europea del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el listado se mueve sólo una posición. Sale del primer lugar del listado el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y aparece en último lugar la Comunidad Autónoma de Asturias. En este caso los 10 primeros actores explican un 91,3% de la ayuda.

En relación a la vía de canalización utilizada para ejecutar la ayuda por cada uno de los actores se observa que, el 100% de la AOD bruta multilateral y el 96% de la AOD bruta multilateral han sido financiados por la AGE.

Sólo un 4% de la AOD multilateral ha sido financiada por las CCAA, las EELL y las universidades, habiendo estado ligada fundamentalmente a ayuda humanitaria⁸.

⁸ Este aspecto recibirá atención más adelante cuando se analicen cada una de las orientaciones estratégicas del IV Plan Director.

Figura 3. Porcentajes de AOD bruta desembolsada por cada de actor y vía de canalización



En relación con la cooperación bilateral, aunque la AGE es quien más financia, y en términos absolutos la cifra de AOD es muy superior al del resto de actores, es importante tener en cuenta que éstos han aportado más de un 10% de la AOD bruta de los dos años analizados, con un desembolso de casi 368 millones de euros.

Tabla 9. AOD bruta por vía de canalización y entidad financiadora

	BILATERAL	MULTILATERAL	MULTILATERAL	TOTAL
AGE	926.410.761	122.037.869	2.121.729.843	3.170.178.475
CCAA	242.852.501	4.915.545	-	247.768.046
EELL	100.036.702	299.946	-	100.336.649
Universidades	19.623.958	41.756	-	19.665.715
TOTAL	1.288.923.923	127.295.118	2.121.729.843	3.537.948.885

Estos datos apuntan hacia un perfil diferencial de los distintos actores de la Cooperación Española, y que se pondrá de manifiesto a lo largo de los distintos apartados de este documento.

3.3 ENTIDADES CANALIZADORAS

Un análisis de las entidades canalizadoras de la AOD española, nos informa de que más del 60% de la AOD española se canaliza a través de OMUDES, y más del 30% se canaliza a través de entidades del sector público y ONG y sociedad civil. El resto, menos de un 4%, se canaliza a través de entidades de carácter diverso como Universidades o centros de investigación, a través de becas, o mediante otras fórmulas tales como alianzas público-privadas y redes.

Tabla 10. AOD bruta por entidades financiadoras y canalizadoras

ENTIDADES CANALIZADORAS						
	SECTOR PÚBLICO	ONG Y SOCIEDAD CIVIL	APPD Y REDES	OMUDES	OTRAS ENTIDADES	TOTAL
AGE	611.778.860 19,30%	233.863.570 7,38%	9.688.206 0,31%	2.228.778.213 70,30%	86.069.624 2,71%	3.170.178.475 100%
CCAA	42.971.102 17,34%	186.096.907 75,11%	4.742.274 1,91%	4.915.545 1,98%	9.042.216 3,65%	247.768.046 100%
EELL	17.085.837 17,03%	80.457.691 80,19%	902.960 0,90%	299.946 0,30%	1.590.212 1,58%	100.336.649 100%
UNIV	41.013 0,21%	118.081 0,60%	3.200 0,02%	41.756 0,21%	19.461.662 98,96%	19.665.715 100%
TOTAL	671.876.813 18,99%	500.536.251 14,15%	15.336.641 0,43%	2.234.035.462 63,14%	116.163.717 3,28%	3.537.948.885 100%

Al igual que se observaron distintos perfiles de los actores como agentes financiadores de la AOD, también lo hemos detectado en la elección de las entidades que cada actor escoge para gestionar o ejecutar su AOD; esto es, qué entidades son las primeras destinatarias de la ayuda de los donantes españoles (AGE, CCAA, EELL y Universidades).

Las comunidades autónomas y entidades locales canalizan su AOD mayoritariamente a través de ONGD. La AGE fundamentalmente a través de OMUDES y sector público. Las Universidades lo hacen a través de otras universidades y personal becado.

Si se analiza de forma conjunta la aportación de cada uno de los actores y sus entidades canalizadoras, la AGE canaliza de forma mayoritaria su ayuda a través de organismos multilaterales de desarrollo (70,30%). También un porcentaje considerable (19,30%) se canaliza a través del sector público de los países socios (Ministerios, Gobiernos regionales, Municipalidades, etc.).

3.4 NIVEL DE FRAGMENTACIÓN DE LA AYUDA

Dada la complejidad y diversidad del sistema parece recomendable hacer una aproximación al nivel de fragmentación-concentración de la ayuda, ya que ello resulta informativo tanto en lo que concierne a los planteamientos de planificación y gestión en los donantes españoles, como a las posibles consecuencias de gestión –tanto en España como en los países socios- y probablemente también de impacto en los países socios.

Para este análisis se han filtrado algunos registros⁹ con objeto de dar una imagen más ajustada sobre la realidad de la fragmentación de la ayuda. Para ello se ha retirado de este análisis: a) los valores más elevados como las aportaciones a la Unión Europea y la operación de canje de deuda de Costa de Marfil; b) los gastos administrativos; c) las operaciones que están vigentes, pero que no han realizado ningún desembolso en el periodo analizado; y d) las aportaciones de carácter agrupado para las que no es posible identificar los actores financiadores.

Observando los estadísticos descriptivos de la tabla 11, llama la atención la gran dispersión de la ayuda de todos los actores, apreciándose unos rangos muy amplios entre sus valores mínimos y máximos. Es particularmente llamativo en el caso de la AGE cuyo valor mínimo es de 59,02€ y el máximo algo más de 50 millones de euros. Esta fuerte dispersión se refleja igualmente en el valor de las desviaciones típicas, y que es un reflejo de una realidad con muy pocas acciones muy voluminosas y un número muy amplio de acciones de menor cuantía.

⁹ Debemos especificar en este punto que el dato utilizado ha sido el de registro de Info@OD, por lo que si una intervención ha implicado más de un registro aparecería más de una vez. Esta decisión se ha tomado ya que cada registro (acto de financiación) requiere de algún tipo de gestión, ya que la multiplicidad de registros se corresponde en su mayoría con la realización de la misma acción en países diferentes. Aquí el acento se quiere poner no sólo en la implicación que puede tener la fragmentación en relación al posible impacto de la intervención, sino también en los importantes costes administrativos y de gestión que implica para las instituciones implicadas, sean éstas las administraciones públicas españolas, las entidades canalizadoras, las instituciones públicas y organizaciones en los países socios, los organismos multilaterales de desarrollo, etc.

Tabla 11. Estadísticos descriptivos de la AOD desembolsada por las entidades financieras, una vez retiradas algunas acciones como se explica en el texto

AOD BRUTA DESEMBOLSADA

ACTORES	SUMA	Nº REG.	MÍN.	MÁX.	MEDIA	DESVIACIÓN TÍPICA
AGE	1.272.219.180 €	3001	59 €	50.034.577€	424.073 €	2.252.657 €
CCAA	227.448.617 €	2723	56 €	1.533.486	83.528 €	125.470 €
EELL	79.781.969 €	4558	10 €	335.000	17.503 €	22.046 €
UNIVERS.	13.323.668 €	2422	29 €	245.831	5.501 €	11.936 €
TOTAL	1.592.773.436 €	12.704	10	50.034.577	125.385	1.109.072

Las intervenciones de mayor volumen son las de la AGE que tienen una media de volumen financiado de 424.000 euros. A continuación las Comunidades Autónomas con un promedio financiado por acción de 83.528 euros. A continuación las Entidades locales con un promedio de 17.503 euros y por último las universidades con 5.501 euros de media.

Así, este tipo de análisis puede parecer poco informativo, si sólo nos fijamos en que las acciones de la AGE son más voluminosas que las del resto de los actores, y que estos actores hacen aportaciones de menor cuantía. Sin embargo, este análisis es más interesante si se considera la importante cantidad de acciones emprendidas y gestionadas por los actores y el tiempo de gestión que requiere cada una de las acciones que se han llevado a cabo entre 2013 y 2014, y las capacidades existentes en las organizaciones. Incluso considerando que bastantes de estas acciones puedan tener un carácter plurianual, ello no elimina el hecho que sigan requiriendo tareas de gestión, seguimiento, justificación, etc.

4. LA ASIGNACIÓN DE LA AOD ESPAÑOLA A LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PLAN DIRECTOR

4.1 CONSIDERACIONES INICIALES

Una vez descritas las características más generales de la AOD española, se avanza en el análisis de su vinculación con las Orientaciones Estratégicas del IV Plan Director. Para ello, se ha determinado qué proporción de la AOD desembolsada aparece vinculada a las **orientaciones estratégicas** establecidas en el IV Plan Director en el sistema de reporte Info@od. También se indicará cuál es la proporción de AOD no asignada a las orientaciones, qué factores subyacen a la base de esta imposibilidad de asignación y a qué se han dedicado estos fondos.

Los datos analizados proceden de la base de datos de AOD Info@OD que han proporcionado los propios financiadores. En esa base los actores cumplimentan la información relativa a la orientación hacia la que se orienta cada actuación, y también a la línea de acción y al detalle dentro de la línea, teniendo así información pormenorizada sobre cada actuación¹⁰.

Antes de entrar en ese análisis, es necesario clarificar qué se entiende por asignable y no asignable, en base a qué se ha hecho esta diferenciación y cuáles son las implicaciones de esta clasificación.

Se habla de AOD asignable a las orientaciones cuando la cantidad financiada se puede relacionar de forma directa con una orientación estratégica, una línea de acción y -en los casos que hay- una sublínea. Así, la “AOD asignable a las orientaciones estratégicas del Plan Director” es el grupo compuesto por las acciones vinculadas en Info@OD a alguna de las ocho orientaciones por los propios financiadores.

Un 62,9% de AOD de 2013 y 2014 no puede ser asignado de forma específica a las orientaciones del IV Plan Director según el sistema de reporte.

Ello no significa que no tenga relación con el IV PD, sino que no se puede afirmar que exista un nexo entre cierta cantidad y un objetivo específico.

¹⁰ Permítanos el lector insistir en la idea de que el valor de “asignado” o “no asignado” viene dado por el sistema de reporte estadístico; por tanto, figura en la base Info@od y no ha sido producto de un análisis, valoración ni recategorización para este trabajo.

Además de las ocho orientaciones, los actores pueden consignar los siguientes valores: “sectores no asignables”, “otras orientaciones no incluidas en el IV Plan Director” y “no especificado”. En estos casos, se habla de registros de carácter multisectorial, algunas contribuciones multilaterales, y aportaciones que no corresponden al mapeo de las orientaciones estratégicas o no se pueden asignar a ningún sector u orientación de forma específica. Más adelante, se verá en detalle cuáles son estas aportaciones. En todos estos casos, estas acciones se han clasificado como “AOD no asignable a las orientaciones estratégicas del Plan Director”.

Es importante no perder de vista que el hecho de no poder asignar un determinado porcentaje de AOD a las orientaciones del IV Plan Director no significa que no tengan relación con él, sino que con la planificación y sistema de reportes actuales no se pueden establecer nexos entre una determinada cantidad de AOD y objetivos concretos.

Como ejemplo, es obvio que la política de cooperación de la Unión Europea y el IV PD comparten los objetivos más nucleares, pero no se puede establecer conexión entre la aportación económica a la UE y líneas específicas de acción, ni cuánto ha sido la aportación de España a cada una de ellas, ni por tanto identificar los posibles resultados de la Cooperación Española. Análoga situación ocurre con la mayor parte de las contribuciones al presupuesto general de los organismos multilaterales de desarrollo, cuotas obligatorias, etc.¹¹.

Figura 4. Esquema de asignación de la AOD a las orientaciones estratégicas del IV PD



¹¹ Un análisis de la participación de España en el tejido multilateral a través de sus contribuciones no marcadas, requeriría de un diseño y análisis específico que no pertenece a este estudio.

4.2 LA AOD ASIGNABLE A LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

Una vez hechas estas consideraciones iniciales, veamos los datos. Para este análisis, en primer lugar se han clasificado todas las acciones financiadas en el periodo analizado, atendiendo a la OE en la que están enmarcadas (tabla 12). De este modo vemos que de los casi 3.538 millones de euros de AOD bruta desembolsada, solamente el 37,05% está asignada a las orientaciones estratégicas, quedando un 62,95% de la AOD no asignada a las mismas.

Dicho de otro modo, poco más de un tercio de la AOD -el 37,05%-, puede asignarse de forma específica a los grandes retos y transformaciones, definidos a través de las orientaciones estratégicas, que aspira a cumplir la política de Cooperación Española, como se indica en el IV Plan Director.

Tabla 12. Distribución de la AOD bruta por su vinculación a las orientaciones del IV Plan Director

ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS	TOTAL AOD	% AOD
OE1 – Consolidar procesos democráticos	196.150.412,83	5,54%
OE2 – Reducir desigualdades y vulnerabilidad	107.488.274,16	3,04%
OE3 – Oportunidades económicas para los más pobres	401.877.248,11	11,36%
OE4 – Sistemas de cohesión social	311.350.045,26	8,80%
OE5 – Derechos de las mujeres e igualdad de género	21.475.593,88	0,61%
OE6 – Bienes públicos globales y regionales	150.354.898,04	4,25%
OE7 – Responder a crisis humanitarias	77.470.837,44	2,19%
OE8 – Ciudadanía global comprometida	44.558.012,24	1,26%
TOTAL AOD ASIGNABLE A LAS OE	1.310.725.321,97	37,05%
Otras orientaciones no incluidas en el IV PD	36.303.334,78	1,03%
Sectores no asignables	414.998.742,92	11,73%
No especificado	1.775.921.485,89	50,20%
TOTAL AOD NO ASIGNABLE A LAS OE	2.227.223.563,58	62,95%
TOTAL AOD 2013-2014	3.537.948.885,55	100%

Figura 5. Asignación de la AOD bruta a las orientaciones estratégicas del IV Plan Director



Casi 6 de cada 10 euros de 2013 y 7 de cada 10 euros de la Ayuda Oficial al Desarrollo en 2014 (datos de AOD bruta) se canalizó a través de contribuciones a los presupuestos generales de los Organismos Multilaterales de Desarrollo.

La explicación radica en algo ya abordado en páginas anteriores, y es que durante los años 2013 y 2014, la mayor parte de la AOD española -59,97%-, se canalizó a través de la cooperación multilateral, que va al presupuesto general del organismo. No se puede determinar, en más del 90% de los fondos, a qué orientación estratégica contribuye a alcanzar ya que es el organismo internacional quien decide en qué va a emplear la aportación española¹².

De forma más concreta, casi 6 de cada 10 euros de 2013 y 7 de cada 10 euros de la Ayuda Oficial al Desarrollo en 2014 (datos de AOD bruta) se canalizó a través de contribuciones a los presupuestos generales de los Organismos Multilaterales de Desarrollo y no se pueden vincular de forma específica en el sistema de reporte a las líneas de acción del IV Plan Director.

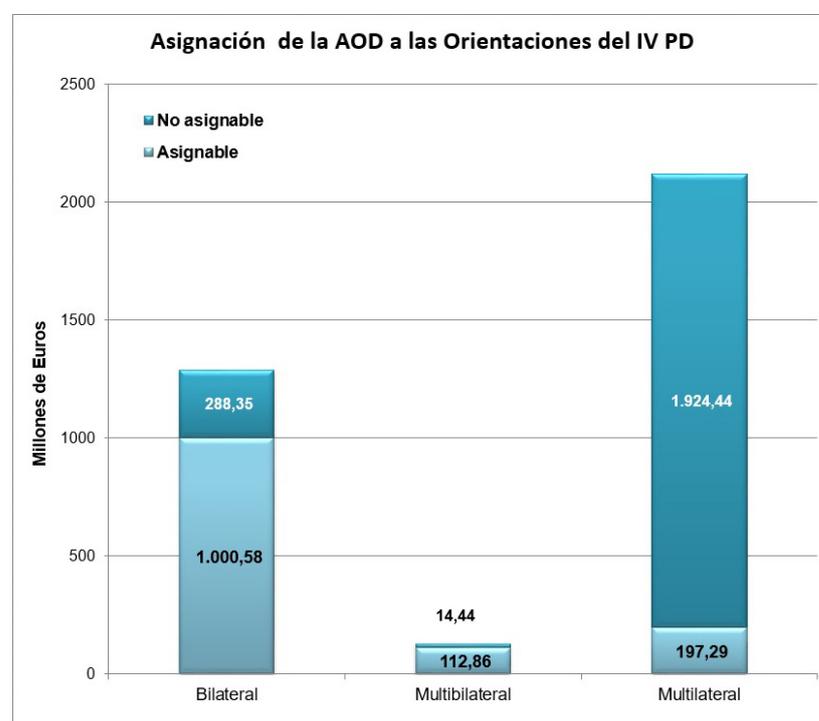
¹² Las OМУDES a cuyo presupuesto apoyamos con las contribuciones obligatorias comparten la finalidad última de la Cooperación Española de desarrollo humano y reducción de la pobreza, pero sería un ejercicio muy costoso, poco fiable y de poco valor añadido analizar qué parte del presupuesto de los OМУDES iría a cada OE de forma específica.

Consecuentemente, la **ayuda asignable a orientaciones estratégicas** proviene en su mayor parte de la AOD Bilateral y Multilateral (77,6% de la AOD bilateral y al 88,7% de la AOD multilateral) y a una pequeña proporción de la AOD multilateral (9,3%). Adicionalmente, queda una parte de la AOD bilateral (22,4%) y otra de la multilateral (11,3%) que tampoco pueden vincularse a las OE (tabla 13, figura 6).

Tabla 13. Distribución de la AOD bruta por su vinculación a las orientaciones y vía de canalización

	AOD BRUTA DESEMBOLSADA		AOD BRUTA DESEMBOLSADA	
	AOD ASIGNABLE	% AOD	AOD BRUTA	% AOD
AOD Bilateral	1.000.576.944	77,6%	288.346.979	22,4%
AOD Multilateral	112.857.053	88,7%	14.438.066	11,3%
AOD Multilateral	197.291.325	9,3%	1.924.438.519	90,7%
TOTAL	1.310.725.322	37,05%	2.227.223.564	62,95%

Figura 6. Nivel de asignación en OE por vía de canalización



Las siguientes secciones de este documento se centran en la AOD que está asignada a las orientaciones, pero dado el alto porcentaje de AOD que se queda fuera de este análisis, conviene detallar qué hay comprendido en su interior (tabla 14).

Tabla 14. Destino de la AOD bruta no asignable a la orientaciones estratégicas por vía de canalización

	AOD BRUTA NO ASIGNABLE A LAS OE		
	BILATERAL	MULTIBILATERAL	MULTILATERAL
Contribuciones obligatorias a OМУDES			1.922.438.519
Gastos administrativos no asignables a proyectos	198.031.675,47		
Refugiados en los países donantes	32.271.460,48		
Otros conceptos	58.043.843,26	14.438.065,60	2.000.000
TOTAL	288.346.979	14.438.066	1.924.438.519

En cuanto a la **AOD no asignable canalizada por la vía Multilateral** se corresponde, como ya se ha señalado, en un 90,06% a contribuciones obligatorias a OМУDES y el resto a una contribución voluntaria al PNUD, realizada en 2013, por valor de 2 millones de euros.

Por otra parte hay 302 millones de euros de **AOD no asignable de carácter bilateral y multilateral**, que suponen un 8,56% del total de AOD del periodo 2013-14, que se destinó a cubrir:

- Gastos administrativos no asignables a proyectos concretos: los gastos derivados de la gestión en las oficinas centrales (198 millones de euros). Los gastos administrativos no incluidos en otros ítems y, por lo tanto, no imputables a ninguno de los ámbitos suponen el 15% de la AOD bilateral bruta del periodo 2013-2014.
- Gastos vinculados a refugiados en los países donantes (32 millones de euros) que comprende los costes de entidades públicas en la manutención de refugiados en España durante los primeros 12 meses de su estancia. Este instrumento no se incluye en ninguno de los ámbitos de la Cooperación Española y supuso en el periodo analizado el 3% de la AOD bilateral bruta.
- El resto (*otros conceptos*), 58 millones de euros, se corresponde con acciones de diversa naturaleza, que no han podido ser categorizados en otros lugares. Tal es el caso de la formación e investigación de carácter multisectorial u otras acciones de carácter igualmente multisectorial.

Dado que el objetivo de este informe es proporcionar un análisis descriptivo de qué ha hecho la Cooperación Española durante los dos primeros años de vigencia del IV PD para cumplir con las orientaciones estratégicas, el siguiente apartado se centra en el análisis de la AOD asignable a las orientaciones establecidas en dicho plan.

5. DISTRIBUCIÓN DE LA AOD EN LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS DEL IV PLAN DIRECTOR

5.1 DISTRIBUCIÓN GENERAL DE LA AOD DE 2013 Y 2014 ENTRE LAS OCHO ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

A partir de este momento, nuestra atención se focalizará en las orientaciones estratégicas, tratando de responder a la pregunta *¿Cuáles han sido las acciones que ha financiado la Cooperación Española para alcanzar los objetivos recogidos en tales orientaciones?*

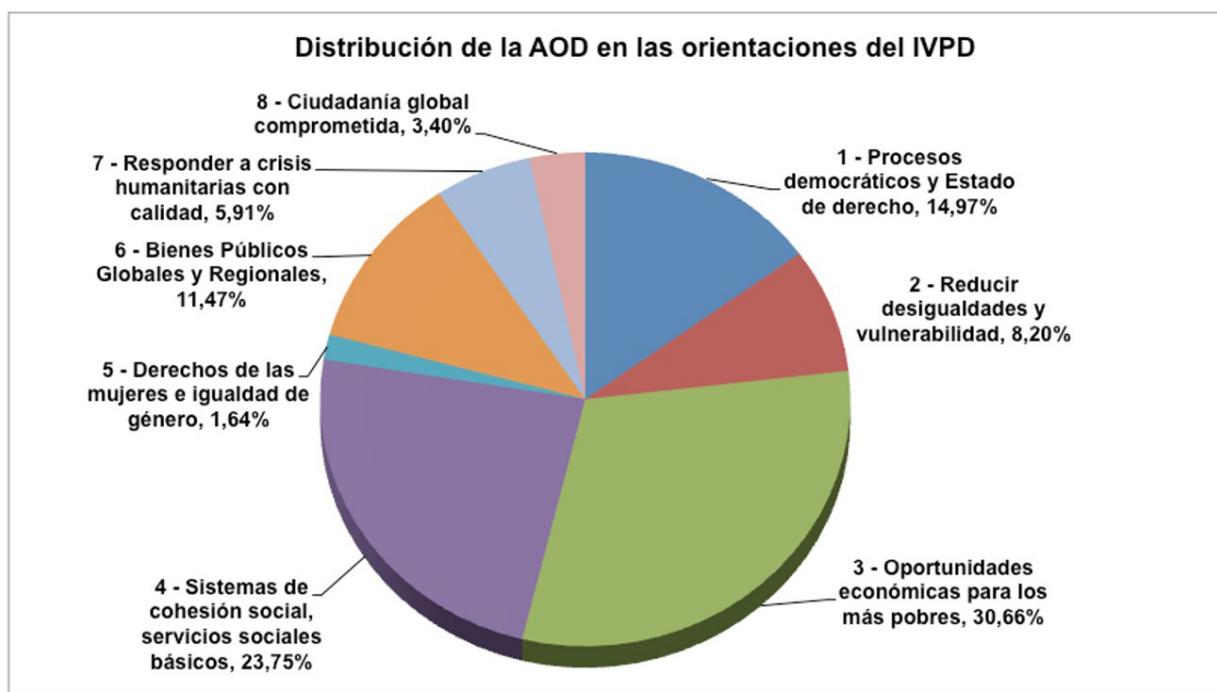
En la siguiente tabla se detalla la financiación, incluyendo el porcentaje tanto con respecto al 100% de la AOD (columna central), como calculado con respecto a la ayuda vinculable a las orientaciones del IV Plan Director (columna derecha).

Tabla 15. Distribución de la AOD bruta por orientaciones con respecto al total y con respecto a la ayuda asignable

	AOD BRUTA	% AOD BRUTA TOTAL	% AOD BRUTA ASIGNABLE
AYUDA AL DESARROLLO	1.188.696.472	33,60%	90,69%
OE1 Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho	196.150.412	5,54%	14,97%
OE2 Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a la crisis	107.488.274	3,04%	8,20%
OE3 Promover oportunidades económicas para los más pobres	401.877.248	11,36%	30,66%
OE4 Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos	311.350.045	8,80%	23,75%
OE5 Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género	21.475.593	0,61%	1,64%
OE6 Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales	150.354.898	4,25%	11,47%
ACCIÓN HUMANITARIA	77.470.837	2,19%	5,91%
OE7 Responder a las crisis humanitarias con calidad	77.470.837	2,19%	5,91%
EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO	44.558.012	1,26%	3,40%
OE8 Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo	44.558.012	1,26%	3,40%
TOTAL AOD ASIGNABLE	1.310.725.321	37,05%	100%
Otras orientaciones no incluidas en el IV PD	36.303.334	1,03%	
Sectores no asignables	414.998.742	11,73%	
No especificado	1.775.921.485	50,20%	
TOTAL AOD BRUTA 2013-2014	3.537.948.885	100%	

La distribución de la ayuda aporta una imagen clara del peso diferencial que han tenido las ocho orientaciones en los años 2013 y 2014.

Figura 7. Porcentaje de AOD bruta en cada una de las orientaciones estratégicas del IV PD



Las orientaciones estratégicas 1, 3 y 4 han supuesto un 69.38% de la ayuda asignable total de 2013 y 2014. Esto es, 7 de cada 10 euros de ayuda asignable a las orientaciones establecidas en el IV PD han ido destinadas a *promover oportunidades económicas para los más pobres* (OE3=30,66%); *fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos* (OE2=23,75%); y *consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho* (OE1=14,97%).

Siete de cada diez euros de la ayuda asignada a las orientaciones estratégicas han ido destinados a las OE1, OE3 y OE4.

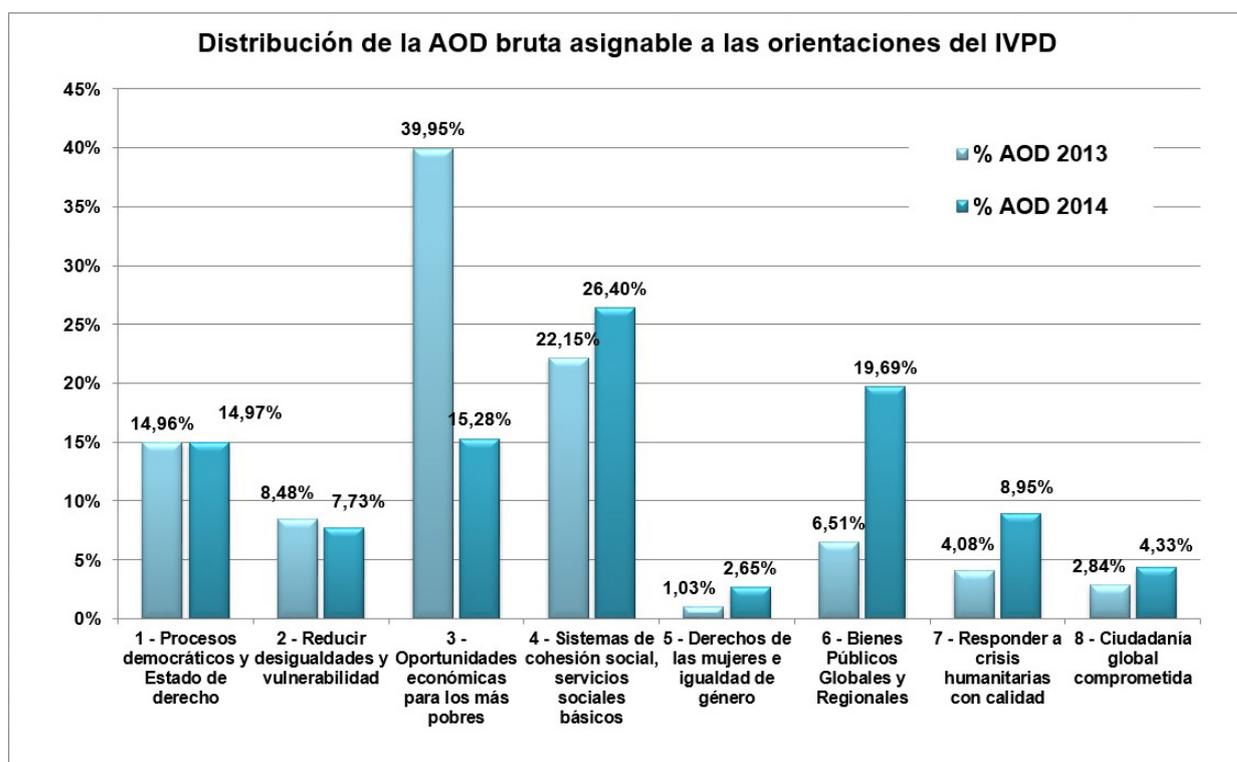
Hay tres orientaciones que han agrupado entre aproximadamente el 6% y el 12% de la ayuda asignable. Éstas han sido, por orden decreciente, la OE6 *Mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales* (11,41%); la OE2 *Reducir las desigualdades y vulnerabilidad a la pobreza extrema y las crisis* (8,2%); y la OE7 *Responder a las crisis humanitarias con calidad* (5,91%).

Por último, hay dos orientaciones que no llegan a acumular en los dos años ni un 4% de la ayuda asignable a las orientaciones. Éstas son: la OE8 *Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo* (3,4%) y la OE5 *Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género* (1,64%).

Esto es lo destacable en lo que atañe a las cifras globales. Pero conviene hacer ciertas matizaciones, ya que hay algunas diferencias importantes entre el año 2013 y 2014 (ver figura 8 y tabla 16). En ambos ejercicios, las orientaciones específicas 1 y 4 se mantienen muy estables en cuanto a la proporción asignada (en torno al 14% la primera; y en un rango entre 22% y 26% la segunda). Sin embargo, en 2013 hay un aporte muy considerable a la orientación 3 -*promover oportunidades económicas para los más pobres*-, que disminuye de forma notable en el 2014, pasando de un 40% a poco más de un 15% de la ayuda total asignable a las OE¹³. Por otra parte, este segundo año, la orientación 6 -*bienes públicos globales y regionales*- se eleva notablemente, llegando a suponer casi un 20% de la ayuda total asignable a las OE¹⁴.

La orientación que menor aportación ha recibido tanto en 2013 como en 2014 ha sido la quinta -*promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género*-, que no ha llegado a un 2% de la cifra global.

Figura 8. Porcentaje de la AOD bruta asignable a las orientaciones estratégicas. Datos de 2013 y 2014



¹³ Esto es debido a dos operaciones por valor de 183,5 millones de euros. Una condonación de la deuda comercial a Costa de Marfil por valor de 176,2 millones de euros y una condonación y reestructuración de la deuda de Guinea Conakry de 7,2 millones de euros.

¹⁴ La justificación específica se abordará en el apartado correspondiente al análisis en profundidad de las Orientaciones Estratégicas, en el capítulo 6.

Para comprender en detalle la distribución de la AOD en las orientaciones en ambos años hay otro dato relevante que no conviene perder de vista, y es que la AOD asignable a tales orientaciones pasó de 817 millones en 2013 a algo más de 493 millones en 2014. Para una revisión más en detalle de la distribución de la financiación y la proporción de cada orientación véase la tabla 16.

Tabla 16. Distribución de AOD bruta asignable por orientaciones estratégicas

	AOD BRUTA DESEMBOLSADA					
	2013		2014		TOTAL	
	SUMA	%	SUMA	%	SUMA	%
OE1 - Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho	122.263.989	14,9	73.886.424	14,9	196.150.412€	14,9
OE2 - Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a la crisis	69.334.563	8,5	38.153.710	7,7	107.488.274	8,2
OE3 - Promover oportunidades económicas para los más pobres	326.456.913	39,9	75.420.334	15,3	401.877.248	30,7
OE4 - Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos	181.035.059	22,2	130.314.985	26,4	311.350.045	23,8
OE5 - Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género	8.390.499	1,0	13.085.094	2,7	21.475.593	1,6
OE6 - Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales	53.201.240	6,5	97.153.657	19,7	150.354.898	11,5
OE7 - Responder a las crisis humanitarias con calidad	33.320.125	4,1	44.150.711	8,9	77.470.837	5,9
OE8 - Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo	23.193.501	2,8	21.364.510	4,3	44.558.012	3,4
TOTAL ASIGNABLE	817.195.893	100	493.529.428	100	1.310.725.321	100

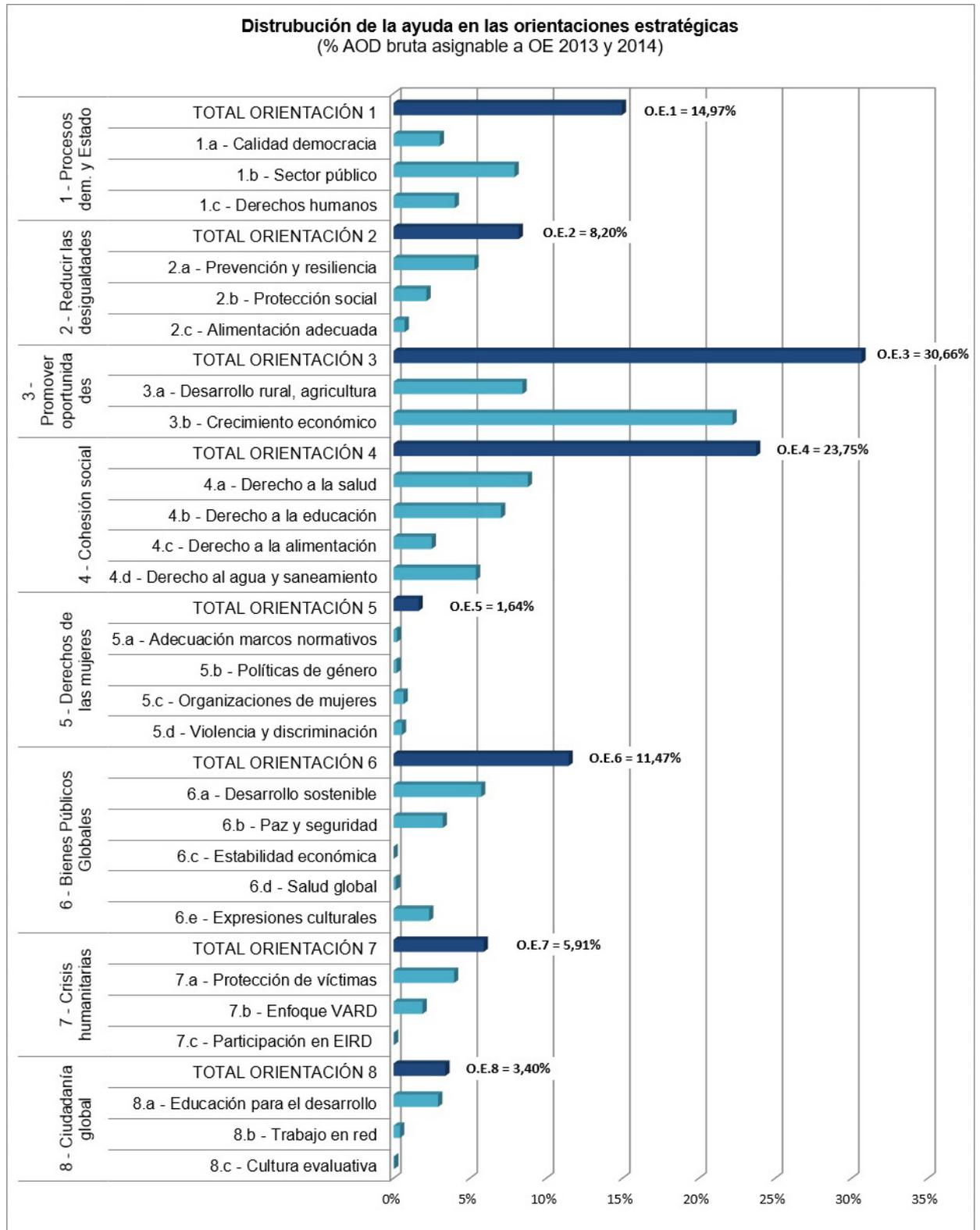
5.2 DISTRIBUCIÓN EN LAS LÍNEAS DE ACCIÓN

Cada orientación estratégica se articula en torno a una serie de líneas de acción que “*proporcionan un marco más específico de características comunes con elementos sectoriales*” y “*permiten establecer un trabajo diferenciado*”. El trabajo en cada una de las 27 líneas de acción componentes de las ocho orientaciones permitirá el cumplimiento de las orientaciones estratégicas en un modelo de cadena de resultados.

Un análisis pormenorizado de la asignación presupuestaria en cada una de esas líneas permite observar de forma inmediata que -al igual que ocurría con las orientaciones- ha habido algunas líneas que han sido claramente prioritarias en términos económicos. Una sola de las líneas de acción ha agrupado casi la cuarta parte de la AOD bruta asignable a las OE de 2013 y 2014. Esta línea es la 3b -*Crecimiento económico*- que ha supuesto un 22.21% del total (ver figura 9)¹⁵.

¹⁵ Aquí se localizan las operaciones de deuda ya mencionadas. Los contenidos de cada línea serán abordados en detalle en el capítulo 6.

Figura 9. Porcentajes de AOD en las orientaciones y líneas de acción sobre el total de ayuda asignada de 2013 y 2014



Por debajo de ésta, recibiendo considerablemente menos proporción de ayuda hay cuatro líneas entre el 7% y el 9% de la AOD. En orden decreciente, son:

- 4.a** - Derecho humano a la salud: equidad y cobertura universal (8,8%);
- 3.a**- Desarrollo rural y territorial, y la agricultura como sector clave (8,45%);
- 1.b** - Fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión del sector público (7,92%); y
- 4.b** - Derecho humano a una educación básica de calidad para todos y todas (7,05%).

En el extremo opuesto hay diez líneas de actuación que no han alcanzado el 1% de la ayuda total asignable a orientaciones estratégicas; esto es, ninguna de ellas ha superado los 10 millones de euros en total, en los dos años objeto de análisis¹⁶. El listado de estas diez líneas es el que se recoge a continuación, y los datos detallados se pueden consultar en la tabla 17:

- 2.c** - Una alimentación adecuada y suficiente frente a la crisis.
- 5.a** - Adecuación de marcos normativos (de género) de los países a la normativa internacional.
- 5.b** - Promoción de políticas públicas de género y cohesión social para el fortalecimiento de la gobernabilidad.
- 5.c** - Fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres.
- 5.d** - Establecimiento de líneas específicas para paliar todas las formas de violencia y discriminación contra mujeres y niñas (violencia, trata, explotación sexual, mutilación genital femenina).
- 6.c** - Estabilidad económica y financiera internacional.
- 6.d** - Salud global.
- 7.c** - Aumentar la participación en la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD).
- 8.b** - Fortalecimiento del trabajo en red y de coordinación y complementariedad entre actores.
- 8.c** - Fomento de la cultura evaluativa de la educación para el desarrollo.

Como se verá a lo largo de este informe, la diferencia en cuanto al volumen de AOD asignado, entre unas líneas y otras, puede deberse a varias razones. Por una parte, a que durante los años 2013 y 2014, la Cooperación Española no haya adjudicado un gran volumen a los objetivos establecidos en algunas líneas. Pero por otro lado puede ser que el diseño actual del IV Plan Director dé lugar a que varias líneas enmarquen objetivos similares o no deje claro las diferencias entre unas y otras, por lo que la financiación relativa a determinado tipo de acción se halle dispersa entre varias líneas o incluso erróneamente asignada.

¹⁶ Es importante recordar que la cifra total sobre la que se hacen los cálculos de este apartado es la suma de la AOD bruta de 2013 y 2014 vinculable a las orientaciones estratégicas del IV Plan Director, que supone 1.310.725.321,97 €.

Tabla 17. Distribución de la AOD bruta en las orientaciones y líneas de acción

ORIENTACIONES Y LÍNEAS DE ACCIÓN	AOD BRUTA ASIGNABLE A LAS OE	
	SUMA	%
1 - CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS Y EL ESTADO DE DERECHO	196.150.412,8 €	14,97%
1.a - Impulso de la calidad de la democracia	39.744.896,4 €	3,03%
1.b - Fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión del sector público	103.858.534,5 €	7,92%
1.c - Estado de derecho y garantía de los derechos humanos	52.546.981,9 €	4,01%
2 - REDUCIR LAS DESIGUALDADES Y LA VULNERABILIDAD A LA POBREZA EXTREMA Y A LA CRISIS	107.488.274,2 €	8,20%
2.a - Políticas de prevención/Fortalecimiento de mecanismos de resiliencia	69.572.693,9 €	5,31%
2.b - Programas de protección social	28.280.911,8 €	2,16%
2.c - Una alimentación adecuada y suficiente frente a la crisis	9.634.668,5 €	0,74%
3 - PROMOVER OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LOS MÁS POBRES	401.877.248,1 €	30,66%
3.a - Desarrollo rural y territorial, agricultura como sector clave	110.785.968,9 €	8,45%
3.b - Crecimiento económico inclusivo y sostenible	291.091.279,2 €	22,21%
4 - FOMENTAR SISTEMAS DE COHESIÓN SOCIAL, ENFATIZANDO LOS SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS	311.350.045,3 €	23,75%
4.a - Derecho humano a la salud: equidad y cobertura	115.375.218,3 €	8,80%
4.b - Derecho humano a una educación básica de calidad	92.372.666,1 €	7,05%
4.c - Políticas públicas que garanticen el derecho humano a la alimentación	32.796.044,3 €	2,50%
4.d - El derecho humano al agua y el saneamiento básico	70.806.116,6 €	5,40%
5 - PROMOVER LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO	21.475.593,9 €	1,64%
5.a - Adecuación de marcos normativos de los países a la normativa internacional	2.956.656,1 €	0,23%
5.b - Promoción de políticas públicas de género y cohesión social para el fortalecimiento de la gobernabilidad	2.716.654,9 €	0,21%
5.c - Fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres	8.606.683,3 €	0,66%
5.d - Establecimiento de líneas específicas contra la violencia y discriminación contra mujeres y niñas	7.195.599,6 €	0,55%
6 - MEJORAR LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS GLOBALES Y REGIONALES	150.354.898,0 €	11,47%
6.a - Desarrollo sostenible y medio ambiente	75.253.058,9 €	5,74%
6.b - Paz y seguridad	42.289.803,5 €	3,23%
6.c - Estabilidad económica y financiera internacional	108.663,0 €	0,01%
6.d - Salud global	2.106.186,3 €	0,16%
6.e - La diversidad de las expresiones culturales	30.597.186,4 €	2,33%

7 - RESPONDER A LAS CRISIS HUMANITARIAS CON CALIDAD	77.470.837,4 €	5,91%
7.a - Impulso de la protección de las víctimas y de la aplicación del DIH	52.025.445,9 €	3,97%
7.b - Apoyo al enfoque VARD	24.951.380,9 €	1,90%
7.c - Aumentar la participación en la EIRD	494.010,6 €	0,04%
8 - CONSTRUIR UNA CIUDADANÍA GLOBAL COMPROMETIDA CON EL DESARROLLO	44.558.012,2 €	3,40%
8.a - Refuerzo de los procesos de educación para el desarrollo	38.335.861,9 €	2,92%
8.b - Fortalecimiento del trabajo en red y de coordinación y complementariedad entre actores	5.570.954,78 €	0,43%
8.c - Fomento de la cultura evaluativa de la educación para el desarrollo	651.195,52 €	0,05%
TOTAL GENERAL	1.310.725.322€	100%

5.3 DISTRIBUCIÓN BILATERAL Y MULTILATERAL

Hasta ahora se ha visto que la cobertura en términos económicos de las ocho orientaciones estratégicas y las 27 líneas de acción ha sido muy diferente.

Para dar un paso más en la caracterización de la ayuda, es preciso saber cuál es la vía de canalización que se ha utilizado en cada caso. Esto permitirá conocer qué acciones gestiona España de forma bilateral con los países, y qué parte gestiona a través de organismos multilaterales.

Dentro de la ayuda multilateral, se ha distinguido -al igual que en secciones anteriores- entre la ayuda que va al presupuesto general del organismo (ayuda multilateral, ayuda no marcada o *core*) de aquella que está asignada intencionalmente por España a algún foco geográfico, sector o incluso proyecto (ayuda multilateral o ayuda marcada).

Se ha observado que salvo la orientación 6 (*bienes públicos globales y regionales*) en la que hay más peso multilateral, y la línea 7 (*crisis humanitarias*) en la que el peso está repartido entre la vía multilateral y la bilateral, el resto de la AOD vinculada a las OE es mayoritariamente bilateral.

En varias partes de este documento se ha podido observar la descompensación existente a favor de la ayuda canalizada a través de organismos multilaterales, que en su mayoría no está vinculada de forma específica a una orientación estratégica. Aquí se ve la parte complementaria, siendo la ayuda vinculada a las orientaciones estratégicas del IV Plan Director mayoritariamente bilateral.

Tabla 18. Distribución porcentual de la AOD asignable a las orientaciones por vía de canalización

ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS	% AOD BILATERAL	% AOD MULTI-BILATERAL	% AOD MULTILATERAL
OE1 Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho	87,79%	11,21%	1,00%
OE2 Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a la crisis	89,58%	10,42%	-
OE3 Promover oportunidades económicas para los más pobres	88,03%	2,74%	9,23%
OE4 Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos	72,93%	5,50%	21,57%
OE5 Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género	84,27%	15,73%	-
OE6 Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales	35,76%	4,34%	59,91%
OE7 Responder a las crisis humanitarias con calidad	44,99%	53,72%	1,29%
OE8 Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo	100,00%	-	-

5.4 ENTIDADES FINANCIADORAS DE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

Directamente vinculado con la vía de canalización está el hecho de quién realiza la aportación dineraria; esto es, quién financia cada una de las orientaciones de la Cooperación Española.

Esto permite comprender la complejidad y diversidad de los donantes, y avanzar sobre lo presentado en el apartado 3.2 en el que se detallaban los actores que habían financiado ayuda oficial al desarrollo en 2013 y 2014. La diferencia es que en este apartado como se ha venido haciendo, el análisis se ciñe a las orientaciones estratégicas.

En un sistema con una estructura tan diversificada es importante saber *quién ha hecho qué*, no sólo con objeto de proporcionar una ajustada rendición de cuentas sobre el gasto; sino porque además conocer los perfiles de los miembros del sistema de cooperación, podría allanar el camino para una posible especialización articulada, planificada y potenciada. Con ello se podrían maximizar las fortalezas de cada actor y evitar dispersión y solapamientos innecesarios.

Tabla 19. Distribución de la AOD por entidades financiadores y orientaciones estratégicas

	AGE	CCAA	EELL	UNIVERSIDADES	TOTAL GENERAL
OE1	142.002.722,4 72,4%	39.079.860,9 19,9%	14.498.443,7 7,4%	569.386 0,3%	196.150.412,8 100%
OE2	69.841.966,2 65%	28.572.457,5 26,6%	8.766.453,2 8,2%	307.397,3 0,3%	107.488.274,2 100%
OE3	359.874.805,3 89,5%	31.330.882,4 7,8%	9.374.123,6 2,3%	1.297.436,8 0,3%	401.877.248,1 100%
OE4	219.139.688,9 70,4%	63.849.267,5 20,5%	21.880.053 7%	6.481.035,8 2,1%	311.350.045,3 100%
OE5	7.917.320 36,9%	8.725.184,7 40,6%	4.633.776,8 21,6%	199.312,4 0,9%	21.475.593,9 100%
OE6	141.722.853,1 94,3%	4.777.228,8 3,2%	2.550.930,5 1,7%	1.303.885,6 0,9%	150.354.898 100%
OE7	59.883.741 77,3%	14.232.874,1 18,4%	3.307.924,4 4,3%	46.297,9 0,1%	77.470.837,4 100%
OE8	7.282.888,3 16,3%	24.168.782,2 54,2%	11.569.779 26%	1.536.562,9 3,4%	44.558.012,2 100%
TOTAL	1.007.665.985 76,9%	214.736.538 16,4%	76.581.484 5,8%	11.741.315 0,9%	1.310.725.322 100%

Si se observa la distribución de la ayuda en función de la aportación de sus actores (totales por columna), la AGE ha financiado el 76,9% de la Ayuda al Desarrollo de los años 2013 y 2014. El segundo lugar por volumen lo ocupan las Comunidades Autónomas que han aportado un 16,4%; un 5,8% procede de Entidades Locales, y el 0,9% de Universidades. No obstante, esta proporción no es homogénea en todas las orientaciones estratégicas, y cabría diferenciar tres patrones.

- a) **Aportación mayoritaria de la AGE.** Este patrón se observa en dos de las orientaciones estratégicas. La mayor aportación de la AGE se ha producido en la orientación 3 (*promover oportunidades económicas para los más pobres*), si bien en términos proporcionales en relación al resto de actores, el peso específico de la AGE se observa más claramente en la orientación 6 (*bienes públicos globales y regionales*) en la que la AGE aporta el 94,3% de la AOD.
- b) **Aportación mayoritaria de la AGE con peso compartido por el resto de los actores,** apreciándose un papel más importante, en términos proporcionales, de Comunidades Autónomas, Entidades Locales y universidades. Su peso específico aumenta en las orientaciones 1, 2, 4 y 7 en las que la AGE aporta entre el 65% y el 77%, siendo el resto de los actores los que asumen hasta un 35% de la ayuda como es el caso de la orientación 2.

- c) **Aportación mayoritaria de la cooperación descentralizada.** Hay un tercer perfil en el que hay un equilibrio diferente de fuerzas, y son las comunidades autónomas, las entidades locales y las universidades las que asumen el peso mayoritario. Éstas son la orientación 5 (*derechos de las mujeres*) y muy particularmente la orientación 8 (*educación para el desarrollo*) en la que se ve claramente que los protagonistas son otros actores y no es la AGE, que sólo aporta un 16,3% de la ayuda. Particularmente, cabe destacar la aportación de las Comunidades Autónomas que asumen un 54,2% de la ayuda dedicada a esta orientación, y es también en la que entidades locales y universidades hacen el grueso de sus aportaciones.

Esto será objeto de particular análisis en páginas posteriores donde se analice en profundidad cada orientación y sus líneas de acción. Adicionalmente, en el anexo I se han incorporado tablas adicionales en las que se puede observar la proporción de cada tipo de entidad por cada una de las líneas de acción.

5.5 ENTIDADES CANALIZADORAS DE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

Aproximadamente un tercio de la AOD española asignable a las orientaciones estratégicas se canaliza a través de entidades del sector público, y otro tercio a través de las ONG y organizaciones de la sociedad civil. La AOD restante se canaliza mayoritariamente a través de OMUDES, y de otras entidades de carácter diverso como universidades o centros de investigación, a través de becas, o mediante otras fórmulas tales como alianzas público-privadas y redes, que agrupan aproximadamente un 9%.

Si se observa de forma conjunta la aportación de cada uno de los actores y sus entidades canalizadoras, vemos que la AGE canaliza de forma mayoritaria su ayuda a través del sector público de los países socios (Ministerios, Gobiernos regionales, Municipalidades, etc.). Hay un porcentaje muy considerable a través de organismos multilaterales de desarrollo (28,77%), y más de una quinta parte de la ayuda se canaliza a través de ONG y sociedad civil (21,36%), fundamentalmente ONG y otras entidades sin ánimo de lucro españolas, y una parte menor a través de ONG y otras entidades sin ánimo de lucro del país socio.

Tabla 20. Distribución de la AOD bruta asignable por entidad financiadora y canalizadora

ENTIDADES CANALIZADORAS						
	SECTOR PÚBLICO	ONG Y SOCIEDAD CIVIL	APPD Y REDES	OMUDES	OTRAS ENTIDADES	TOTAL GENERAL
AGE	413.788.502	215.221.223	8.813.236	289.925.720	79.917.302	1.007.665.985
	41,06%	21,36%	0,87%	28,77%	7,93%	100%
CCAA	20.883.488	177.324.720	4.671.274	4.895.545	6.961.508	214.736.537
	9,73%	82,58%	2,18%	2,28%	3,24%	100%
EELL	8.333.775	65.854.339	741.993	297.000	1.354.375	76.581.484
	10,88%	85,99%	0,97%	0,39%	1,77%	100%
Univ.	41.013 €	118.081	--	40.611	11.541.607	11.741.314
	0,35%	1,01%	0%	0,35%	98,30%	100%
TOTAL	443.046.779	458.518.365	14.226.504	295.158.877	99.774.794	1.310.725.321
	33,80%	34,98%	1,09%	22,52%	7,61%	100%

Al igual que sucede con el resto de las dimensiones consideradas en este apartado, la ayuda no se distribuye de forma homogénea entre las distintas orientaciones estratégicas. Se encuentran también diferentes patrones, que van a depender, tanto del carácter de las intervenciones asociadas a cada orientación como del actor que la financia en mayor proporción.

En términos globales, de cada 10 euros de ayuda vinculada a las orientaciones del IV Plan Director, 7 se canalizan a partes casi iguales entre instituciones públicas y ONG. Algo más de 2 euros se canalizan a través de organismos multilaterales de desarrollo y el resto en otras entidades de diversa naturaleza. Y de nuevo, al igual que se ha visto en páginas anteriores, hay una marcada heterogeneidad entre las orientaciones.

- El peso recae de forma repartida entre sector público y ONG en la OE1 (85%), OE2 (87,44%), OE3 (71%) y OE4 (65,2%); si bien en la 2 (*reducción de desigualdades*) el peso mayor lo tiene las ONG, mientras en la OE3 (*promoción de oportunidades económicas*) se sustenta sobre todo en instituciones públicas.
- La promoción de los derechos de las mujeres (OE5) se canaliza en tres cuartas partes a través de las ONG, y un 16% en los organismos multilaterales.
- Los objetivos relativos a los bienes públicos globales y regionales (OE6) se persiguen fundamentalmente a través de los organismos multilaterales, complementados por las entidades del sector público que canalizan un 25%.

- Las acciones de ayuda humanitaria (OE7) se canaliza en un 60% a través de las ONG y la mayor parte de los fondos restantes a través de organismos multilaterales.
- Por último, 7 de cada 10 euros dedicados a la educación para el desarrollo han sido canalizados a través de las ONG; el resto es sobre todo a través del sector público, si bien cuenta con la participación también de universidades y alianzas público-privadas.

Tabla 21. Distribución de la AOD bruta por orientaciones y entidades canalizadoras asignable a las orientaciones estratégicas, AOD bruta 2013-2014

	SECTOR PÚBLICO	ONG Y SOCIEDAD CIVIL	ALIANZA PÚBLICO-PRIVADO Y REDES	ORGANISMOS MULTILATERALES	OTRAS ENTIDADES
OE1	76.605.204,21	90.971.518,87	2.012.383,62	23.216.483,33	3.344.822,8
	39,1%	46,4%	1,0%	11,8%	1,7%
OE2	27.900.221,81	66.079.569,00	10.500,00	10.329.409,91	3.168.573,4
	25,96%	61,48%	0,01%	9,61%	2,95%
OE3	201.205.636,26	83.711.929,28	358.472,50	48.116.968,83	68.484.241,24
	50%	21%	<0,001%	12%	17%
OE4	88.342.883,04	114.674.158,17	6.493.817,62	84.290.054,69	17.549.131,74
	28,4%	36,8%	2,1%	27,1%	5,6%
OE5	1.931.962,94	15.965.886,55		3.378.432,00	199.312,39
	9%	74%		16%	1%
OE6	37.767.596,35	10.185.043,50	2.154.840,84	96.592.985,20	3.654.432,15
	25,1%	6,8%	1,4%	64,2%	2,4%
OE7	1.551.411,82	46.420.283,95	50.000	29.234.543,76	214.597,91
	2,0%	59,9%	0,1%	37,7%	0,3%
OE8	7.741.863,27	30.509.975,85	3.146.490,06		3.159.683,07
	17%	68%	7%		7%
TOTAL	443.046.779,7	458.518.365,1	14.226.504,6	295.158.877,73	99.774.794,74
	34%	35%	1%	23%	8%

5.6 LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

La caracterización de la ayuda vinculada a las orientaciones estratégicas necesariamente pasa por conocer quiénes son nuestros socios, es decir, con qué países se ha trabajado para hacer efectivos los propósitos recogidos en las orientaciones. La caracterización por países y zonas geográficas se traduce en un claro perfil de la Cooperación Española en América Latina, el norte de África, y África Subsahariana.

5.6.1 ANÁLISIS POR NIVEL DE RENTA

Tal y como se ha puesto de manifiesto en otros documentos (SGCID, 2015a; CAD, 2016), la Cooperación Española tiene un peso preponderante en países de renta media, tanto media-alta como media-baja.

El análisis de las orientaciones estratégicas en función de los niveles de renta de los países socios señala que, durante 2013 y 2014, ha habido una amplia proporción de la AOD de cada orientación estratégica que se implementa en países de renta media (tanto media-baja como media-alta). Si se juntan ambas categorías para saber la aportación de España a los países de renta media, se observa que en orden decreciente por orientaciones, esto supone más de un 60% en cuatro de las ocho orientaciones. En concreto, un 75,3% de la OE2 (*reducir desigualdades y vulnerabilidad*); un 72,25% de la OE5 (*derechos de las mujeres*); un 70,17% en la OE3 (*promover oportunidades para los más pobres*) y un 61,64% de la OE1 (*consolidar procesos democráticos*).

Tabla 22. Distribución por nivel de renta de los países socios de la AOD bruta 2013-2014 asignable a las orientaciones estratégicas

En celdas: NE: No especificado por países de destino; PRM-A: Países de renta media-alta; PRM-B: países de renta media-baja; PRB: países de renta baja; PMA: países menos adelantados. Totales por filas

ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS	NE	PRM-A	PRM-B	PRB	PMA	TOTAL
OE1 Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho	17,00%	25,62%	36,02%	0,08%	21,28%	100%
OE2 Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a la crisis	2,74%	32,28%	43,02%	0,10%	21,86%	100%
OE3 Promover oportunidades económicas para los más pobres	14,22%	15,93%	54,24%	0,03%	15,58%	100%
OE4 Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos	33,34%	25,26%	24,05%	0,37%	16,99%	100%
OE5 Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género	10,41%	27,36%	44,89%	0%	17,34%	100%
OE6 Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales	62,36%	15,77%	8,35%	0,16%	13,37%	100%
OE7 Responder a las crisis humanitarias con calidad	31,45%	6,70%	33,89%	0,12%	27,84%	100%
OE8 Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo	97,03%	0,93%	1,52%	0,02%	0,49%	100%

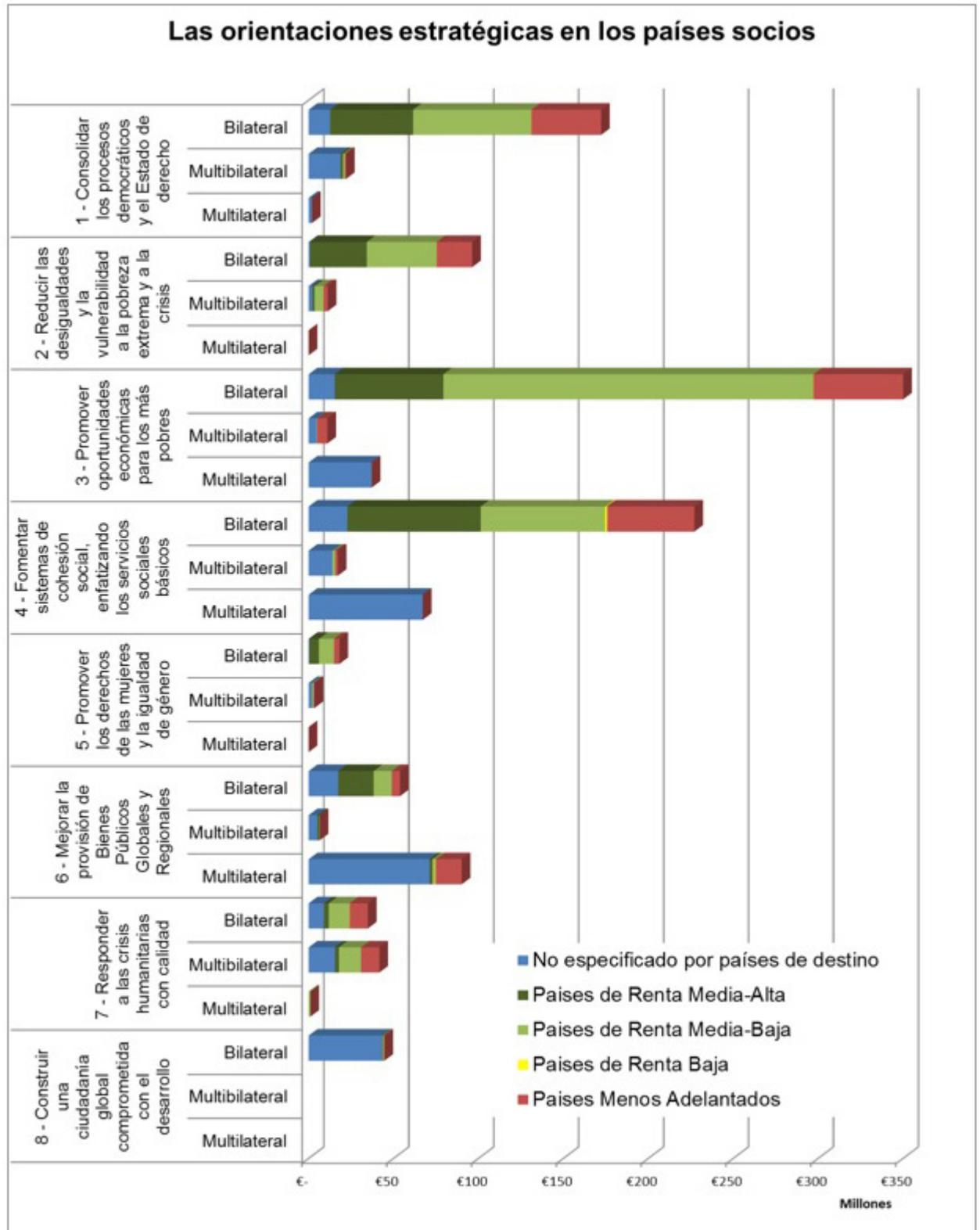
Si se observa en detalle la distribución de la AOD por niveles de renta de los países socios, se pueden describir algunos perfiles característicos.

La orientación con unos rasgos más diferenciados es la número 8 que, como se ve en la tabla 15, es mayoritariamente no localizable en países socios, dado que es España el país donde se llevan a cabo las acciones de educación para el desarrollo y sensibilización.

Se aprecia un perfil específico en las orientaciones relativas a la mejora de bienes públicos globales y regionales (OE6) y la de ayuda humanitaria (OE7), con importantes proporciones de ayuda no localizable geográficamente (63,36% y 31,45%, respectivamente), lo que encuentra su lógica en el carácter regional y global de ambos objetivos estratégicos. En la número 7 también es destacable la proporción –esperable- en países menos adelantados.

Conviene complementar estos análisis porcentuales con la consideración de los valores absolutos, ya que la diferencia de ayuda que reciben unas y otras orientaciones es muy notable, como ya se explicó en páginas anteriores. Además resulta de interés también ver la ayuda segregada por vía de canalización, por las razones ya ampliamente mencionadas en páginas anteriores vinculadas a la toma de decisiones. Este análisis combinado lo hemos recogido en la figura 10.

Figura 10. Distribución de la AOD por orientaciones estratégicas y nivel de renta de los países socios



En la figura se puede observar que, al igual que se apreciaba en términos porcentuales, aquí en términos absolutos la AOD se localiza de forma mayoritaria en los países de renta media (alta y baja). Los países menos adelantados reciben una parte considerablemente reducida de la AOD que es clasificable por orientaciones. Y las aportaciones a países de renta baja es considerablemente exigua.

También se pueden identificar algunos perfiles específicos. Es claramente mayoritario, como ya se puso de manifiesto, el peso diferencial sobre el total de la AOD, de las orientaciones 1, 3 y 4. En estas orientaciones hay una marcada inclinación hacia países de renta media. En la orientación 2 se observa un perfil proporcional análogo (el reparto de colores sigue el mismo patrón), si bien con una aportación económica mucho menor.

También la diferenciación por vía de canalización permite apreciar detalles en relación a las líneas 6, 7 y 8 que han tenido un perfil diferente en cuanto a localización geográfica, dado su alto porcentaje no especificado por países de destino (en azul). En el caso de la orientación 6 (bienes públicos globales y regionales) esto responde sobre todo a la ayuda multilateral; en la orientación 7 (ayuda humanitaria) de nuevo vuelve a estar muy compartida la carga bilateral y multilateral, y tiene sentido la falta de asignación geográfica por el carácter regional de muchas de sus acciones, como ya ha sido mencionado. La orientación 8 (educación para el desarrollo) es íntegramente bilateral y sus acciones se localizan casi en su totalidad en España. Finalmente, es también marcado el bajo peso proporcional de la orientación 5, que adquiere en su presentación gráfica un perfil muy bajo.

5.6.2 ANÁLISIS POR PAÍSES DE DESTINO

En relación con los países a los que se ha dirigido la AOD asignada a las orientaciones estratégicas, se observa que, la mayor parte, un 25% se ha dirigido a países en vías de desarrollo y de América Latina, ambos no especificados. Esta financiación, como ya se ha señalado, se corresponde con la AOD canalizada mediante organismos multilaterales o regionales. El 16% se concentra en cinco países de América Latina: Perú, Colombia, El Salvador, Bolivia y Nicaragua. El 14% se corresponde con las operaciones de alivio de deuda de Costa de Marfil. Y, por último, mencionaremos la AOD dirigida a Marruecos y Palestina, habiendo supuesto cada una de ellas un 2% de la AOD asignada a las orientaciones estratégicas.

Al analizar las orientaciones en función de los países socios en los que se concentra mayor financiación emergen ciertos rasgos característicos:

- Las orientaciones 1, 2, 3, 4, y 5 se concentran en América Latina (a excepción del punto de crisis alimentarias de la OE2 que se mencionará más adelante). En concreto en los países citados en el párrafo anterior, a los que añadir Ecuador, República Dominicana, Guatemala y Honduras. También, aunque en menor medida, las acciones enmarcadas en estas orientaciones se han dirigido a África Subsahariana (Etiopía, Mozambique, Senegal, Níger y Malí) y a Marruecos y Mauritania.

- La orientación 1, en su componente de estado de derecho y garantía de los derechos humanos, y la 6, en su componente de paz y seguridad, se concentran en los países del Norte de África y del Magreb, concretamente Marruecos, Líbano, Afganistán, y Palestina.
- El mayor volumen de financiación de las orientaciones 2, en su componente dirigido a resolver situaciones de crisis alimentarias, y 7, respuesta a las crisis humanitarias, se concentra en Palestina, la Población Saharaui, Filipinas, Siria, Malí y Níger.

La distribución de las orientaciones en los países socios será abordado en detalle, cuando se realice la parte correspondiente al estudio de las orientaciones estratégicas en el capítulo 6 de este documento. Adicionalmente se puede encontrar información detallada sobre la distribución geográfica en las orientaciones estratégicas el anexo 2.

5.7 INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

Para saber un poco más sobre lo ocurrido en 2013 y 2014, a continuación se describirá cuáles han sido los instrumentos utilizados. Éstos constituyen las vías procedimentales y operativas para conseguir los objetivos establecidos en el IV Plan Director. Cada instrumento tiene unas características que lo hacen más –o menos– apropiado para implementarse en un determinado contexto y para un determinado fin. En este apartado, utilizando la clasificación establecida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), se describen los instrumentos utilizados para la ejecución de la ayuda oficial al desarrollo en el periodo 2013-2014, cuyo listado completo se incluye a continuación en la tabla 23.

Tabla 23. Clasificación de instrumentos según el Comité de Ayuda al Desarrollo

CÓDIGO CAD	DEFINICIÓN
A01	Apoyo presupuestario directo.
A02	Apoyo presupuestario sectorial
B01	Apoyo general a ONG, organizaciones de la sociedad civil, PPP o institutos de investigación.
B02	Contribuciones generales a organismos multilaterales.
B03	Contribuciones a programas específicos y fondos gestionados por organizaciones multilaterales.
B04	Cesta de donantes o Fondo común
C01	Proyecto
D01	Personal del país donante
D02	Otras asistencias técnicas
D03	Becas formación/investigación en (en PVD).
D04	Programas sociales y culturales orientados al desarrollo.

CÓDIGO CAD	DEFINICIÓN
E01	Becas/ formación en país donante.
E02	Costes imputados a estudiantes.
F01	Operaciones de deuda.
G01	Gastos administrativos no incluidos en otros ítems.
H01	Sensibilización social sobre temática del desarrollo.
H02	Refugiados en los países donantes.

En primer lugar, los datos muestran, como cabría esperar, que la AOD que se gestiona a través de organismos multilaterales de desarrollo, utiliza mayoritariamente el instrumento afín de *contribución general* (B02), o el de *contribuciones a programas y fondos específicos* (B03), ya sea ayuda no marcada o marcada, respectivamente. En la parte que se gestiona de forma bilateral existe un mayor número de opciones en los instrumentos utilizados (tabla 24).

Tabla 24. Clasificación de instrumentos según el modo de canalización

INSTRUMENTOS	BILATERAL	MULTIBILATERAL	MULTILATERAL	TOTAL
Instrumentos de la Ayuda Programática	2,78%	0,056%		2,84%
Apoyo a ONG, otras entidades privadas, APPD e institutos de investigación	0,37%			0,37%
Contribuciones a organismos multilaterales		8,066%	15,05%	23,11%
Proyecto	51,75%	0,46%		52,21%
Expertos y otras asistencias técnicas	3,09%	0,03%		3,12%
Becas y gastos de estudiantes en los países donantes	0,91%	0,01%		0,92%
Operaciones de Alivio de Deuda	14,00%			14%
Gastos administrativos	0,03%			0,03%
Sensibilización	3,40%			3,4%
TOTAL	76,34%	8,61%	15,05%	100%

Un primer análisis en función del ámbito de la ayuda en el periodo 2013-2014 permite afirmar que el *proyecto*¹⁷ es el principal instrumento utilizado por la cooperación española para alcanzar los objetivos planteados. Particularizando en los tres ámbitos de la ayuda, de cooperación al desarrollo, acción humanitaria y educación para el desarrollo, se observa lo siguiente (tabla 25):

¹⁷ Atendiendo a la definición del CAD, un proyecto (C01) es un conjunto de insumos, actividades y resultados, que de acuerdo con el país socio, se utilizan para alcanzar unos objetivos específicos/resultados en un tiempo acordado, con un presupuesto definido y en un área geográfica delimitada. Los proyectos pueden variar significativamente en términos de objetivos, complejidad, cuantía y duración.

- El 47,6% de la AOD destinada a la **acción humanitaria** (orientación estratégica 7) se ejecuta mediante proyectos (36,8 millones).
- En el caso de la **ayuda al desarrollo** (orientaciones estratégicas 1 a 6), el 54,45% de la AOD de 2013 y 2014 se ha ejecutado mediante **proyectos**.
- Las ya mencionadas *contribuciones a organismos multilaterales* son el instrumento de mayor peso tras el proyecto. Además de éstos, vemos que las *operaciones de alivio de deuda*, como cabría esperar están íntegramente localizadas en ayuda al desarrollo, y suponen un 14% de la AOD bruta asignable a las orientaciones. Siguiendo en orden decreciente, el siguiente tipo de instrumento que encontramos es la *cooperación técnica*, que agrupa algo más de un 4% de la AOD bruta, englobando acciones de financiación de personal del país donante, asistencias técnicas y becas.
- *Las actuaciones de ayuda programática*¹⁸ suponen sólo un 2,84% de la AOD asignable a las orientaciones estratégicas en ambos años, y las encontramos localizadas en el ámbito de ayuda al desarrollo. Por último, suponiendo menos de un 1% de la AOD bruta asignable a las orientaciones del IV Plan Director encontramos otras sumas como el *apoyo general* a las ONG, entidades privadas, APPD e institutos de investigación; y un 0,03% en *gastos administrativos*¹⁹.
- En cuanto a las acciones de *sensibilización*, que caracterizan a la *Educación para el Desarrollo* – orientación estratégica 8-, se observa que si bien el instrumento utilizado es *sensibilización social sobre temática del desarrollo*, como también apunta el Examen Intermedio del IV Plan Director (2015), lo que varía es la temática pero las características de este instrumento en la Cooperación Española, son las mismas que las establecidas para el *proyecto*.

¹⁸ En base a la Guía de Modalidades e Instrumentos de cooperación de la AECID (AECID, 2014), se han considerado acciones de ayuda programática los siguientes: apoyo presupuestario directo, apoyo presupuestario sectorial y cestas de donantes.

¹⁹ Recordemos que el grueso de los gastos administrativos están localizados fuera de las orientaciones estratégicas como se describió previamente.

Tabla 25. Distribución de instrumentos en función de los ámbitos de acción (totales por columna)

INSTRUMENTOS	COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO	ACCIÓN HUMANITARIA	EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO
Instrumentos de la ayuda programática	3,13%		
Apoyo a ONG, otras entidades privadas, PPP e institutos de investigación	0,36%	0,71%	
Contribuciones a organismos multilaterales	22,11%	51,68%	
Proyectos	54,45%	47,61%	0,18%
Expertos y otras asistencias técnicas	3,44%		0,01%
Becas y gastos de estudiantes en países donantes	1,02%		
Operaciones de Deuda	15,44%		
Gastos Administrativos	0,00%		0,79%
Sensibilización	0,04%		99,02%
TOTAL	100%	100%	100%

Tabla 26. Distribución de los instrumentos utilizados en las orientaciones

INSTRUMENTOS	OE1 A OE6	OE7	OE8	TOTAL
Instrumentos de la ayuda programática	2,84%			2,84%
Apoyo a ONG, otras entidades privadas, PPP e institutos de investigación	0,33%	0,04%		0,37%
Contribuciones a organismos multilaterales	20,05%	3,05%		23,11%
Proyectos	49,38%	2,81%	0,01%	52,21%
Expertos y otras asistencias técnicas	3,12%			3,12%
Becas y gastos de estudiantes en países donantes	0,92%			0,92%
Operaciones de Deuda	14%			14%
Gastos Administrativos			0,03%	0,03%
Sensibilización	0,03%		3,37%	3,40%
TOTAL	90,69%	5,91%	3,4%	100%

Al analizar los instrumentos utilizados por los actores de la Cooperación Española se encuentran diferentes patrones:

- La *ayuda programática* (apoyo presupuestario general, apoyo presupuestario sectorial y cesta de donantes) y las operaciones de deuda son modalidades de cooperación que sólo implementa la AGE.
- El instrumento utilizado por todas las administraciones públicas es el *proyecto*, siendo las universidades las que menos proyectos implementan.
- Las universidades son las unidades con más *gastos administrativos* en proporción a los recursos que gestionan.
- Las CCAA ejecutan el 55% de la modalidad *sensibilización social sobre la temática del desarrollo*.
- Los *refugiados en los países donantes* es una modalidad casi exclusiva de la AGE en los dos años analizados.

Tabla 27. Aplicación de los instrumentos según la clasificación del CAD por cada tipo de actor financiador de AOD

INSTRUMENTO ²⁰	AGE	CCAA	EELL	UNIVERSIDADES	TOTAL
A01	100%				100%
A02	100%				
B01	88%	7,03%	5,46%	0,01%	100%
B02	100%				
B03	97,69%	2,24%	0,07%		100%
B04	100%	0%	0%	0%	100%
C01	64%	26%	9%	1%	100%
D01	82%	8%	1%	9%	100%
D02	46%	45%	5%	4%	100%
D03	93,23%	2,74%	0,35%	3,67%	100%
D04	97%	1%	2%	0%	100%
E01	6%	67%	0%	27%	100%
E02				100%	100%
F01	100%				100%
G01				100%	100%
H01	16%	55%	26%	3%	100%

²⁰ Las referencias completas de los instrumentos y códigos están en la tabla 24.

6. EL DETALLE DE LAS ACCIONES QUE CONSTRUYEN LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

El análisis de la implementación de las ocho orientaciones estratégicas que componen el IV Plan Director se ha realizado –al igual que el resto de los análisis- explotando la base de datos de la AOD española, Info@OD. Para ello se han procesado todas las acciones financiadas por la Cooperación Española asignables a cada una de las orientaciones estratégicas, que en conjunto suponen 1.310 millones de euros (años 2013 y 2014).

Cada orientación estratégica, como se expuso en el marco estratégico (tabla 2) se divide en varias líneas de acción. Adicionalmente, en las orientaciones 1 a 4, éstas líneas de acción a su vez se subdividen en líneas de trabajo.

En las próximas páginas trataremos de ofrecer una imagen de cada orientación que permita al lector conocer qué ha hecho -qué ha financiado- la cooperación española en cada uno de los ámbitos de acción. En este sentido, para cada orientación estratégica se describen los principales actores tanto financiadores como canalizadores de AOD, los principales instrumentos utilizados y los países a los que se ha dirigido la ayuda. También se incluye una descripción resultado del análisis cualitativo que permite conocer la coherencia entre las acciones financiadas y las orientaciones estratégicas en las que éstas se enmarcan. Se han incluido tablas detalladas de cada orientación en los anexos 3 y 4.

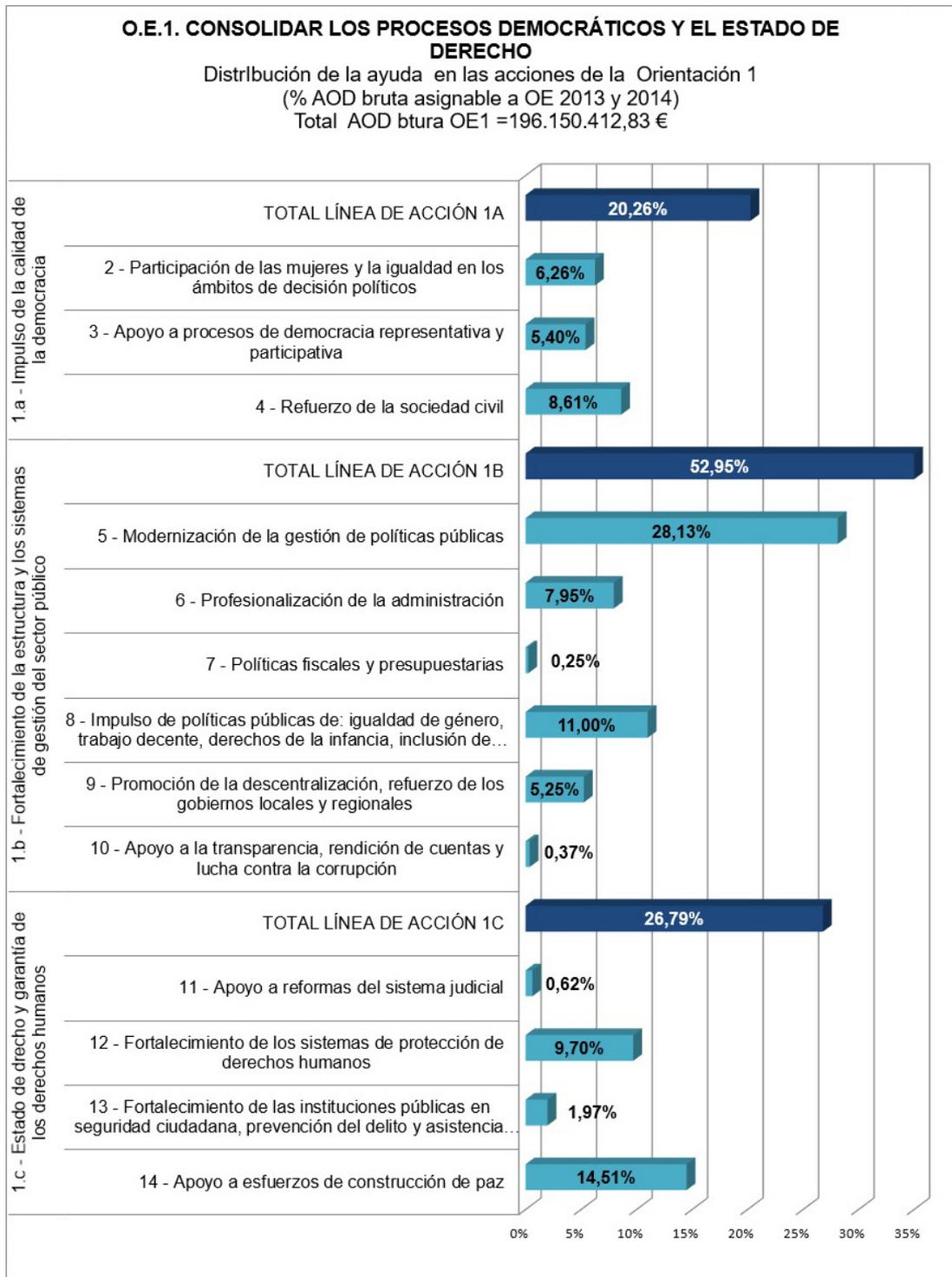
6.1. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA I: CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS Y EL ESTADO DE DERECHO

En el IV Plan director se indica que la democracia, la buena gobernanza de las instituciones y la garantía de los derechos humanos están en la base del desarrollo humano y sostenible. Por eso, alcanzar la orientación estratégica número 1, consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho requiere trabajar en las tres líneas de acción propuestas:

- Sociedades civiles organizadas y fuertes (*IA. Impulso de la calidad de la democracia*),
- Instituciones eficaces y representativas (*IB. Fortalecimiento de las estructuras y los sistemas de gestión públicos*)
- Derechos fundamentales garantizados (*IC. Trabajar por el Estado y la garantía de los derechos humanos*).

Durante los dos primeros años de vigencia del IV Plan Director, la financiación de las acciones enmarcadas en la OEI ha supuesto 196.150.412 euros; esto es el 14,97% de la AOD bruta asignable a las OE (5,54% del total de AOD bruta), siendo la tercera orientación estratégica por volumen de AOD bruta asignada en el periodo analizado. Sin embargo, esta financiación no se ha repartido de manera proporcional entre las tres líneas de acción que la componen (figura 11).

Figura 11. Distribución de la AOD bruta en la orientación estratégica I



La línea de acción IB - Fortalecimiento de las estructuras y los sistemas de gestión públicos, es en la que más recursos se han enmarcado (el 52,95% del total de AOD bruta asignado a la OEI), repartiéndose entre las otras dos líneas de acción (IA y IC) el resto de la financiación. A continuación, veremos con más detalle cada una de las tres líneas mencionadas.

IA. Impulsar la calidad de la democracia

Para **impulsar la calidad de la democracia (IA)** el IV Plan Director establece a su vez tres líneas de trabajo:

- la participación de las mujeres y la igualdad en los ámbitos de decisión políticos (2)²¹;
- el apoyo a los procesos de democracia representativa y participativa (3); y
- el refuerzo de la sociedad civil (4).

En esta línea de acción se han financiado acciones por valor de 39 millones de euros, el 35% de los cuales provienen de las Comunidades Autónomas, fundamentalmente del País Vasco²², y el 55,4% de la AGE, en concreto del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

El 80% de la financiación (31,8 millones de euros) se ha canalizado a través de ONG nacionales. Si bien los recursos se han distribuido entre más de 50 organizaciones, el 50% de la financiación se concentró en nueve (ACSUR- Las Segovias, Movimiento por la Paz (MPDL), Entre Pueblos, Intermón-Oxfam, CESAL, Solidaridad Internacional, Mundubat, ALBOAN y Asociación por la Paz y el Desarrollo).

Las intervenciones enmarcadas en esta línea de acción se dirigen fundamentalmente al fortalecimiento de la sociedad civil y su implicación en los procesos de decisión, garantizando la participación de las mujeres, siendo este tipo de acciones desarrolladas por las ONG nacionales en sus actividades de apoyo a sus pares en los países socios. Las acciones de la línea 2 se enfocan a mejorar la participación y el liderazgo de las mujeres. En las líneas de trabajo 3 y 4 las acciones se encaminan a fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en general.

La financiación asignada a esta línea de acción se repartió entre 41 países, si bien el 54,3% se concentró solamente en siete: seis de América Latina (Perú, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua) y un país del Norte de África (Marruecos). Entre las intervenciones financiadas en el periodo analizado destacan por su volumen las siguientes:

- Financiación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo a la ONG ALBOAN para la ejecución en Honduras del programa “Sembrando Ciudadanía: organizaciones territoriales construyen una nueva institucionalidad democrática” dirigido a que la población tenga voz y participe en la defensa de sus derechos y de los bienes naturales.
- La financiación de la AECID del Programa Regional de Apoyo a la Sociedad Civil Emergente y del Programa Masar de acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el Norte de África y Oriente Medio.

²¹ Para una identificación más rápida de las líneas de trabajo que componen cada una de las líneas de acción, se ha mantenido los códigos numéricos asociados en la base de datos Info@od, que aparecen aquí entre paréntesis.

²² El 77% de la financiación de las CCAA proviene de País Vasco y se ha concentrado fundamentalmente en la línea de trabajo IA4, refuerzo de la sociedad civil.

1B. Fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión del sector público

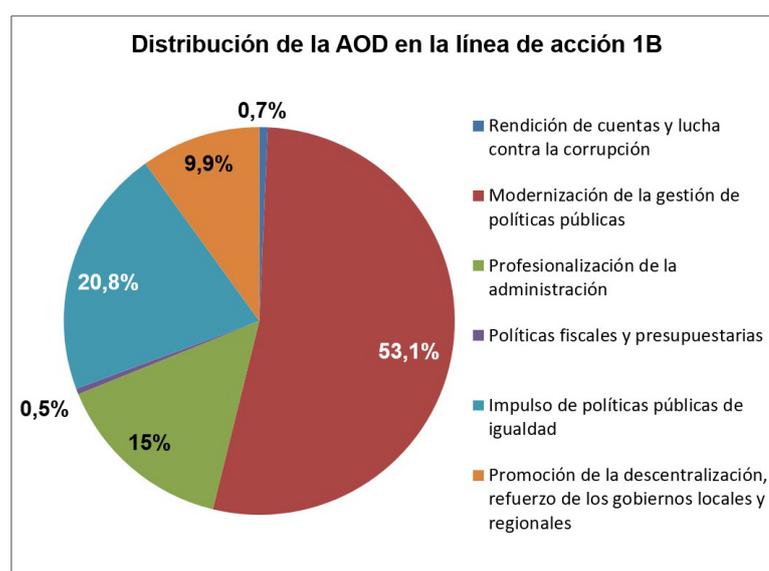
La línea de acción 1B, **fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión del sector público**, ha recibido más de 103 millones de euros, que provienen principalmente del MAEC (70,83% del total), y, en menor medida, 25,19% de la cooperación descentralizada, principalmente las Comunidades de Andalucía y el País Vasco, y del Ayuntamiento y la Diputación de Barcelona.

En el IV Plan Director se establece que para fortalecer la estructura y los sistemas de gestión del sector público se trabajará en las siguientes líneas:

- modernización de la gestión de políticas públicas (5);
- profesionalización de la administración (6);
- políticas fiscales y presupuestarias (7);
- impulso de las políticas públicas de igualdad de género, trabajo decente, derechos de la infancia y aquellas políticas que faciliten la inclusión de los colectivos en situación de discapacidad (8);
- promoción de la descentralización, refuerzo de los gobiernos locales y regionales (9); y
- en el apoyo a la transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción (10).

En la práctica, como se puede ver en la figura 12, durante los años 2013 y 2014, encontramos una gran diferencia en cuanto al volumen de fondos que ha recibido cada línea de trabajo para su desarrollo. Siendo la línea 5, modernización de la gestión de las políticas públicas la que ha recibido más de la mitad de los fondos destinados a esta línea de acción; esto es, más de 55 millones de euros, seguido por la línea 8, impulso de políticas públicas de igualdad, con 21,5 millones de euros y la línea 9, promoción de la descentralización con 10,2 millones. Las líneas 7 y 10, políticas fiscales y presupuestarias y rendición de cuentas y lucha contra la corrupción son las que menos financiación han recibido, no alcanzando el millón de euros ninguna de las dos.

Figura 12. Distribución de la AOD bruta en las líneas de trabajo que componen la línea 1B



En esta línea de acción el 61% de la financiación, 63,4 millones de euros, se ha implementado mediante proyectos siendo el instrumento más utilizado en las seis líneas de trabajo. Los proyectos han sido implementados por ONG y por entidades públicas.

Se han financiado proyectos de más de 50 ONG nacionales, por un valor total de 34 millones de euros, concentrándose el 34% de la financiación en nueve organizaciones (Save the Children, Solidaridad Internacional, Ayuda en Acción, CESAL, ACSUR- Las Segovias, ONGWA, Médicos del Mundo, IEPALA y la Fundación de Ayuda a la Drogadicción). La financiación se ha dirigido a 42 países aunque el 75% de los recursos se concentra en nueve: Perú, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Marruecos, Mozambique y Angola.

El 25% de los recursos asignados a esta línea de acción, 25,2 millones de euros, se han implementado mediante apoyos presupuestarios, siendo este instrumento utilizado para la modernización de las políticas públicas (5), el impulso de políticas públicas de igualdad (8) y, en menor medida, la profesionalización de la administración (6). Entre las entidades públicas de los países socios que han recibido fondos a través del apoyo presupuestario destacan el Ministerio de Hacienda de El Salvador (7.300.000€), el Ministerio de Salud de Malí (5.000.000€) y el Ministerio de Salud de Marruecos (3.345.000€).

En línea con el objetivo de fortalecimiento del sector público, el 48,78% de los fondos asignados se canalizan a través de entidades públicas fundamentalmente de los países socios (41 millones de euros) aunque también españolas (8 millones de euros). Las entidades españolas que canalizan un mayor volumen de fondos en esta línea de acción son la FIIAPP (4.600.000€) y el Programa de Cooperación Policial Internacional del Ministerio del Interior (1.433.746€) que se enmarca en la línea de profesionalización de la administración.

IC. Estado de derecho y garantía de los derechos humanos

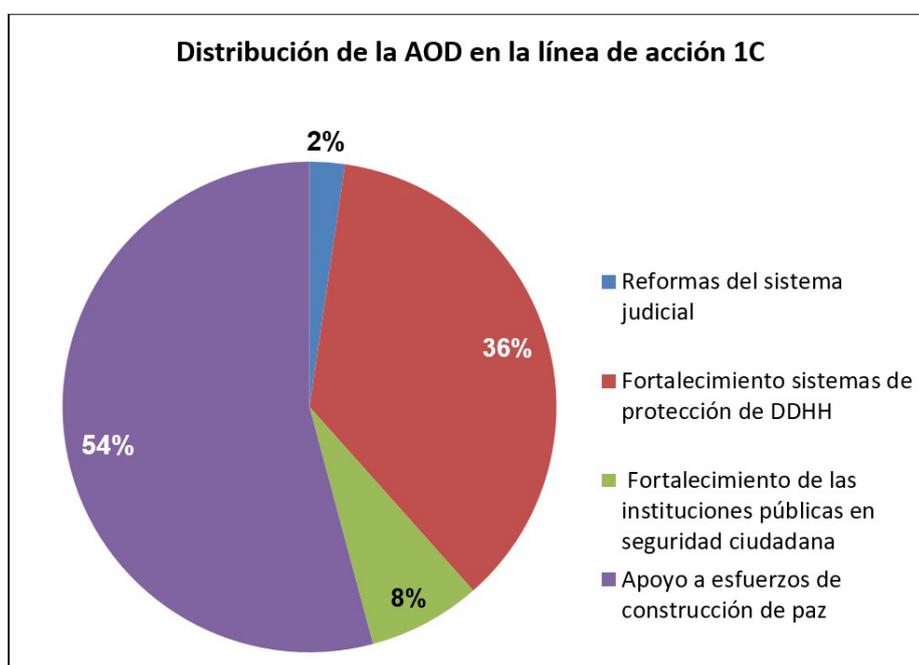
La línea de acción IC, **estado de derecho y garantía de los derechos humanos**, ha recibido fondos por más de 52 millones de euros los cuales provienen en un 75,1% de la AGE, siendo el MAEC y el Ministerio de Defensa los principales financiadores. La cooperación descentralizada ha supuesto solo un 18% de los fondos implementados en esta línea, destacando la financiación del País Vasco.

Para alcanzar este objetivo en el IV PD se establecen cuatro líneas de trabajo:

- apoyar las reformas del sistema judicial que apunten a fortalecer un poder judicial profesional e independiente y el acceso a la justicia en condiciones de igualdad de toda la ciudadanía (11);
- el fortalecimiento de los sistemas de protección de derechos humano y velar por el respeto y cumplimiento de los instrumentos jurídicos regionales y universales vigentes (12);
- el fortalecimiento de las instituciones públicas que velan por la seguridad ciudadana, la prevención del delito y la asistencia a personas privadas de libertad (13);
- el apoyo a los esfuerzos de construcción de paz en los países en situación de conflicto prolongado (14).

Sin embargo, al igual que en la línea de acción IB, no todas las líneas de trabajo han sido financiadas en la misma proporción, habiéndose priorizado las líneas I4, apoyo a los esfuerzos de construcción de paz (que ha recibido el 54% de los recursos que se han destinado a la IC) y la I2, fortalecimiento de los sistemas de protección de los DDHH (el 36%). Las líneas I1, reforma del sistema judicial, y I3, fortalecimiento de las instituciones públicas de seguridad ciudadana han contado con muchos menos recursos para su desarrollo (el 10% entre las dos).

Figura 13. Distribución de la AOD bruta en las líneas de trabajo que componen la línea IC



En esta línea de acción sigue siendo el proyecto el instrumento más utilizado (85% de los fondos ejecutados mediante proyectos).

En el apoyo a las reformas del sistema de justicia (I1) destacan el apoyo presupuestario sectorial, de 400.000 euros, dirigido a la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua para el desarrollo de la Ley de Violencia contras las Mujeres. También se han financiado proyectos -por 320.000 euros - de entidades públicas de diversos países de América Latina (República Dominicana, Bolivia, Guatemala y Nicaragua) dirigidos a la modernización de sus sistemas judiciales.

Para el fortalecimiento de las instituciones públicas de seguridad ciudadana (I3) se ha financiado el proyecto del Ministerio del Interior de casi 3 millones de euros, dirigido al apoyo a las autoridades senegalesas responsables de la seguridad costera y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 195.000 euros, para la mejora de la investigación criminal y la modernización de la Policía Nacional de la República Dominicana.

El apoyo a los esfuerzos de construcción de paz (14) se ha implementado mediante la aportación, de casi 18 millones de euros (el 68% de los recursos asignados a esta línea de trabajo), del Ministerio de Defensa, que se han dedicado a la construcción y reforma de infraestructuras civiles, la destrucción de artefactos explosivos, la prestación de asistencia médica y farmacológica a personal civil y el transporte de los recursos y del personal necesario para la realización de proyectos de ayuda humanitaria en Líbano y Afganistán. Asignados a esta línea de trabajo destacan también las contribuciones específicas realizadas por el MAEC al programa de cooperación España-OEA (2,4 millones de euros) y al programa de la Unión Africana de Paz y Seguridad (1 millón de euros).

Para el fortalecimiento del sistema de protección de los derechos humanos (12) se han realizado contribuciones (2,6 millones de euros) a programas específicos gestionados por organismos internacionales. Entre ellos podemos señalar, como ejemplos, el Programa de Derechos Fundamentales y Justicia de la Comisión Andina de Juristas (CAJ), y los aportes al Fondo Indígena o al Programa de Construcción de Paz en Colombia del PNUD.

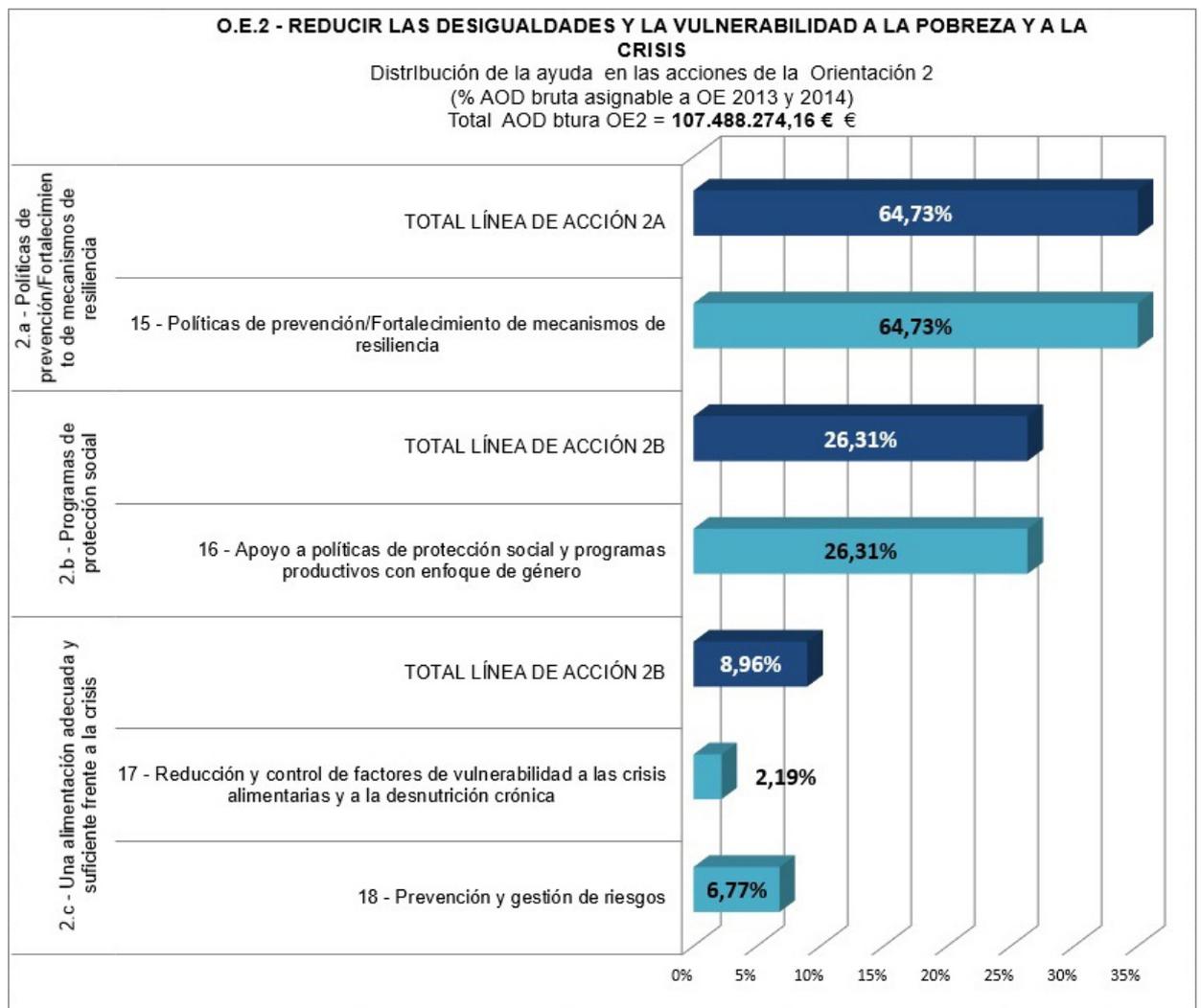
Con relación a las ONG, destaca su papel como entidad canalizadora en las líneas de trabajo 12 (dirigida al fortalecimiento de los sistemas de protección de derechos humanos -13 millones de euros), y en la 14, (construcción de paz -5,4 millones de euros). Los proyectos en ambas líneas comparten los objetivos de acceso a la justicia, reparación de las víctimas de violaciones de los derechos humanos o defensa y protección de diferentes colectivos como campesinos, indígenas y afrodescendientes y se han dirigido a 37 países aunque solamente cuatro concentran el 60% de la financiación (Colombia, El Salvador, Guatemala y Palestina). Más de 50 organizaciones han recibido financiación en esta línea de trabajo pero son ocho organizaciones (ALBOAN, Cruz Roja Española, Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD), Movimiento por la Paz (MPDL), Intermón-Oxfam, IEPALA, Comité Español de UNICEF y Save the Children) las que concentran casi el 50% de la financiación.

6.2. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 2: REDUCIR LAS DESIGUALDADES Y LA VULNERABILIDAD A LA POBREZA Y A LAS CRISIS

Para reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza y a las crisis, en el IVPD, se proponen tres líneas de acción: una, enfocada a la prevención y al fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia (2A), otra, de apoyo a políticas de protección social con enfoque de género (2B) y, la última, dirigida a proveer a las personas de una alimentación adecuada y suficiente en situaciones de crisis (2C).

De las ocho orientaciones estratégicas establecidas en el IV Plan Director, la número 2 está situada en quinto lugar por volumen de fondos asignados, luego en principio cabe inferir que no ha sido prioritaria para la cooperación española en los dos primeros años de ejecución del PD²³. Por otro lado, como se puede ver en la figura 14, durante los años 2013 y 2014, la distribución de la financiación entre las tres líneas de acción ha sido desigual. De los 107,4 millones destinados a reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza, la cooperación española ha destinado más de la mitad, 69,5 millones, a implementar intervenciones dirigidas a apoyar políticas de prevención y fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia (2A), mientras que el apoyo a las políticas de protección social (2B) ha recibido 28,2 millones de euros y las acciones dirigidas a garantizar una alimentación adecuada y suficiente frente a la crisis solamente 9,6 millones de euros.

Figura 14. Distribución de la AOD bruta en la orientación estratégica 2



²³ Un análisis conjunto y combinado de la información cuantitativa y cualitativa de todas las líneas permitirá mostrar a lo largo del informe que esto no ha sido realmente así.

2A. Políticas de prevención/ Fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia

La línea de acción 2A, **fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia y políticas de prevención** ha sido financiada fundamentalmente por el MAEC (77%). Entre el resto de financiadores destacan la Comunidad de Andalucía (8%) y el Ministerio de Economía y Competitividad (3,6%).

Dentro de esta línea la financiación canalizada a través de entidades públicas de los países socios supuso 23,4 millones de euros, en el periodo analizado. Dentro de este grupo destaca la aportación del Fondo de Cooperación para el Agua y Saneamiento (FCAS) que financió en Colombia, con 13,8 millones de euros, el Programa de Agua y Saneamiento para el Sector Rural, cuyo objetivo es incrementar la cobertura de servicios eficientes y sostenibles de agua potable y el saneamiento en comunidades rurales, cuyo beneficiario fue el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. En Panamá, el FCAS aportó 5,1 millones de euros para la ejecución del Programa de Agua Potable y Saneamiento en la zona rural, que fue canalizado por el Ministerio de Economía y Finanzas de este país. Por otro lado, también merece especial mención el apoyo presupuestario sectorial, al Secretariado Permanente del Dispositivo Nacional de Prevención y Gestión de Catástrofes y Crisis Alimentarias (DNPGCCA) de la República de Níger por 1,2 millones de euros.

Para implementar esta línea también se realizaron contribuciones a programas específicos y fondos gestionados por agencias de las Naciones Unidas: PMA, FAO, ACNUDH, UNRWA OOPS, entre otros, por casi 6 millones de euros. Dentro de estas contribuciones destacan los 3,3 millones al Programa Mundial de Alimentos (PMA) que se emplearon en la asistencia alimentaria de emergencia de las personas afectadas por el conflicto sirio (dentro de Siria o desplazada al Líbano), de la población no refugiada en la Franja de Gaza (Palestina) y de la población refugiada saharai (Distribución canasta básica entre la población refugiada en Tindouf). En relación a estas acciones, después del análisis cualitativo surgen dudas sobre la idoneidad de su coherencia con el objetivo de esta línea de acción, ya que más que dirigirse a la prevención y al fortalecimiento de la resiliencia, característicos de esta línea, se enfocan a la asistencia durante las crisis, más acorde con la línea de acción 2C, o incluso la orientación estratégica 7 de ayuda humanitaria.

En esta línea de acción se encuentran también los 29,4 millones de euros que canalizaron, al menos, 65 ONG españolas mediante la implementación de proyectos en más de 36 países. De ellos, el 40% de la financiación se concentró en ocho organizaciones (Save the Children, Médicos del Mundo, Fundación UNICEF, Ayuda en Acción, Fundación ADRA, Acción contra el Hambre, ACSUR-Las Segovias y Fundación Promoción Social de la Cultura) y cinco países (Malí, Guatemala, Filipinas, Palestina y Población Saharai). Destaca por su volumen el convenio aprobado en 2010 por la AECID de Ayuda en Acción en el ámbito de la seguridad alimentaria y la gestión de riesgos, ejecutado en Centroamérica y que en 2013, recibió 2,5 millones. En general las acciones de las ONG se dirigen a asegurar la seguridad alimentaria, mejorar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de las poblaciones ante los desastres.

2B. Apoyo a las políticas de protección social y programas productivos con enfoque de género

En la línea de acción 2B, **apoyo a las políticas de protección social y programas productivos con enfoque de género**, se han enmarcado acciones por valor de 28,2 millones de euros. En este caso los principales financiadores han sido el MAEC (37% de la financiación), seguido de las Comunidades de Andalucía (25%) y, en menor medida, del País Vasco (7%).

Dentro de esta línea se incluye la contribución específica de 300.000 euros a la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), que si bien es representativa por volumen, no lo es por la vía de canalización, ya que, el 90% de la financiación, más de 25 millones, se ha canalizado a través de las ONG españolas.

Así, la financiación de esta línea se distribuyó entre más de 70 ONG y al menos 48 países, pero se concentró en cinco organizaciones (Médicos del Mundo, Médicos Mundi, PROSALUS, CESAL y la Asociación por la Paz y el Desarrollo). Perú ha sido el país que más fondos ha recibido (5,7 millones) seguido por Nicaragua, El Salvador y Bolivia.

Destaca el proyecto de Médicos del Mundo, aprobado en la convocatoria de la AECID de 2010, cuyo objetivo es mejorar las condiciones para el ejercicio del derecho a la salud de la población más vulnerable, implementado en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

El análisis cualitativo de la descripción de las acciones enmarcadas en esta línea de acción permite identificar intervenciones dirigidas a mejorar los servicios sociales básicos fundamentalmente, la educación y la salud. A la luz de los datos analizados, los programas productivos con enfoque de género –propuestos como vía de actuación en esta línea de acción- apenas aparecen en las acciones financiadas²⁴.

2C. Alimentación adecuada y suficiente frente a las crisis

Para lograr **una alimentación adecuada y suficiente frente a las crisis** (2C) el IV Plan Director establece dos líneas de trabajo:

- reducción y control de factores de vulnerabilidad a las crisis alimentarias y a la desnutrición crónica (17); y
- prevención y gestión de riesgos (18).

²⁴ El análisis de la descripción del proyecto no implica certeza absoluta sobre su contenido, pero es esperable al menos una mínima mención de los aspectos más nucleares. Así, cuando afirmamos que determinado aspecto no aparece en las acciones, como en este caso, nos referimos a que ni siquiera se hace mención a algún aspecto relacionado. Volviendo al caso concreto de esta línea, estamos aludiendo a que muchas acciones no hacen mención a ningún término relacionado: género, mujer, mujeres, niñas, etc.

Las acciones enmarcadas en la línea de trabajo 17, **reducción y control de factores de vulnerabilidad** financiadas por el MAEC (2,3 millones de euros), se corresponden con, una contribución a la FAO de un millón de euros dirigida a Iniciativa Agua y Seguridad Alimentaria, *Iniciativa 3N* y *Gestión Sostenible del Agua*, implementada en Mali y Níger, y con la financiación de los Ministerios de Agricultura de Etiopía y Haití para implementar proyectos de resiliencia y desarrollo rural y lucha contra el hambre.

En la línea de trabajo 18, **prevención y gestión de riesgos**, el principal financiador son las comunidades autónomas, destacando la aportación de la Comunidad de Andalucía (2,6 millones de euros). La financiación se ha canalizado principalmente a través de las ONG españolas (5,5 millones de euros) que se distribuyeron en, al menos, 38 países, si bien se concentraron en Bolivia, Perú, Malí y la Población Saharai. Mencionaremos también la contribución de 800.000 euros de Andalucía al programa de mejora de la nutrición y de la supervivencia de la infancia en el oeste de África de UNICEF.

Las acciones enmarcadas en esta línea de acción van dirigidas a asegurar la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional a partir de la mejora de las prácticas agrícolas y desde un enfoque preventivo. Estas acciones en muchos casos coinciden en objetivos y enfoques con las enmarcadas en la línea de acción 2A.

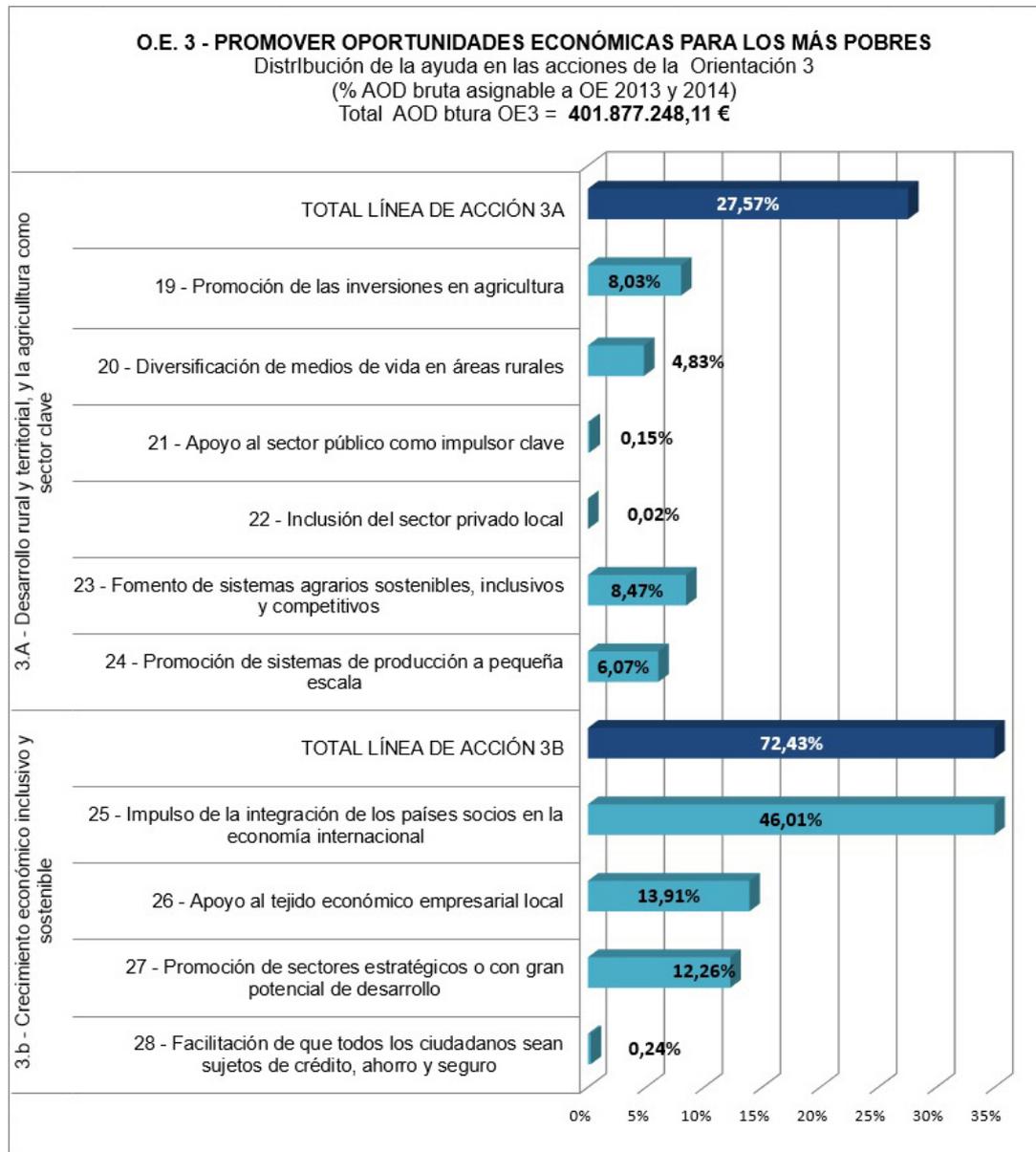
6.3. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 3: PROMOVER

OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA LOS MÁS POBRES

En el IV Plan Director se establece que para lograr un desarrollo equilibrado y sostenible de un país las oportunidades económicas deben alcanzar a toda la población, especialmente a las personas que viven en la pobreza y que, en su mayoría se encuentran en territorios rurales y periurbanos. En base a esta visión del desarrollo, en el marco de resultados establecido para alcanzar la orientación estratégica número 3, Promover oportunidades económicas para los más pobres, se proponen dos líneas de acción: desarrollo rural y territorial con la agricultura como sector clave (3A), y crecimiento económico inclusivo y sostenible (3B).

La orientación estratégica número 3 es en la que más financiación se ha enmarcado, durante los años 2013 y 2014, casi 402 millones de euros, que se corresponden con el 30,66% de la AOD asignada a las orientaciones estratégicas y un 11,36% de la AOD total. Sin embargo existe bastante diferencia entre la financiación asignada a las dos líneas de acción que integran la OE3, ya que la 3B recibe el 72,4% de los fondos y la 3A solamente el 27,5%. Esto podría llevar a deducir erróneamente que la línea de desarrollo rural ha recibido poca financiación. Sin embargo, en términos absolutos, es una de las líneas de acción que más financiación ha recibido en el periodo analizado, más de 110 millones de euros. Para una valoración global sugerimos consultar la figura 9 y tabla 17, en las que se ve la totalidad de la asignación financiera en su reparto por orientaciones y líneas de acción.

Figura 15. Distribución de la AOD bruta en la orientación estratégica 3



3A. Desarrollo rural y territorial y la agricultura como sector clave

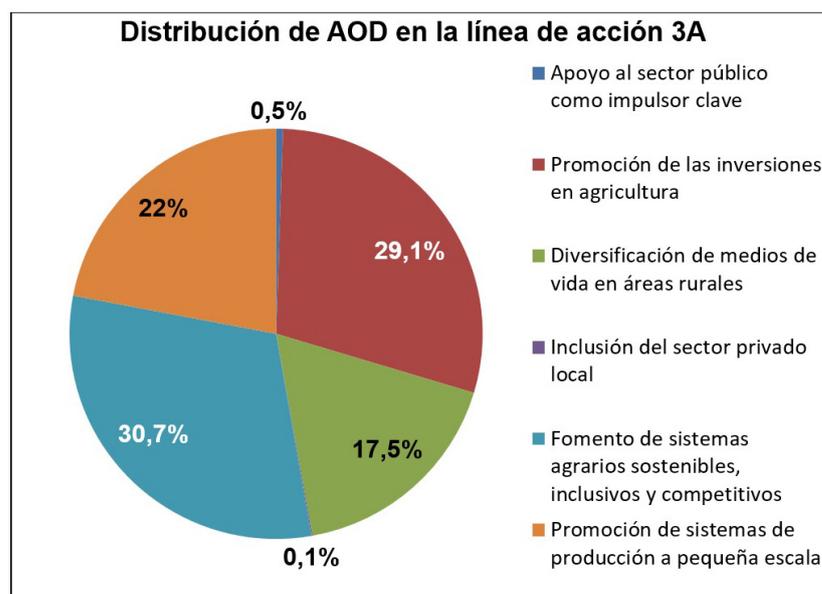
El principal financiador de esta línea de acción ha sido el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (62%), seguido por el País Vasco (11%) y el Ministerio de Economía y Competitividad (6%). Para alcanzar este objetivo se establecen seis líneas de trabajo:

- promoción de las inversiones en agricultura (19);
- diversificación de los medios de vida en áreas rurales (20);
- apoyo al sector público como impulsor clave (21);
- inclusión del sector privado local (22);
- fomento de sistemas agrarios sostenibles, inclusivos y competitivos (23); y
- promoción de sistemas de producción a pequeña escala (24).

Al analizar las acciones enmarcadas en estas líneas vemos algunos aspectos característicos de la línea:

- En las líneas de trabajo 21, **apoyo al sector público como sector clave**, y 22, **apoyo al sector privado local**, apenas se enmarcan acciones siendo los fondos asignados a ellas menores al millón de euros, procedentes de las comunidades autónomas, principalmente de Andalucía.
- El resto de líneas de trabajo ha recibido como media 27 millones de euros cada una, siendo la línea de trabajo 20, **diversificación de medios de vida en áreas rurales** la que menos recibió (19 millones), y la línea de trabajo 23, **fomento de sistemas agrarios sostenibles, inclusivos y competitivos**, la que más (34 millones).
- El instrumento más utilizado para ejecutar la financiación ha sido el proyecto en todas las líneas de trabajo.

Figura 16. Distribución de la AOD bruta en las líneas de trabajo que componen la línea 3A.



Entre las acciones dirigidas a la línea de trabajo 19, **promoción de las inversiones en agricultura** destacan las siguientes, que suponen el 90% de la financiación enmarcada en esta línea:

- El FONPRODE destinó más de 12 millones de euros al Fondo Africano para la Agricultura con el fin de realizar inversiones en empresas establecidas en África Subsahariana dentro del ámbito agrario y agroindustrial, a través de participaciones en instrumentos de capital y cuasi-capital con el propósito de fortalecer sus estructuras de financiación. Esta inversión proviene de un compromiso establecido en el año 2010.

- El FONPRODE también realizó el desembolso de 4 millones de euros al Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) que se corresponden a una parte de la donación comprometida en el 2010 a la Facilidad Financiera para la cofinanciación de la seguridad alimentaria (fondo fiduciario).
- El Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM) del Ministerio de Economía desembolsó más de 5 millones de euros para la ampliación del puerto pesquero de Nuadibú en Mauritania²⁵.
- Las ONG españolas han recibido 8,3 millones de euros para la ejecución de proyectos que se enmarcan en esta línea de trabajo.

En la línea de trabajo 20, **diversificación de medios de vida en áreas rurales** la AECID destinó 2,9 millones de euros a la Reconstrucción y Desarrollo de la Provincia de Badghis en Afganistán. Este programa fue aprobado en 2012 y canalizado a través de la entidad pública española TRAGSA. El resto de la financiación -15,6 millones de euros- se canalizó a través de ONG españolas.

Entre las acciones enmarcadas en la línea de trabajo 23, **fomento de sistemas agrarios sostenibles inclusivos y competitivos** destacan las siguientes:

- El Ministerio de Agricultura de Níger recibió 4,2 millones de AOD española. Por una parte, en 2013 la AECID financió un proyecto de 753.000 euros de apoyo a la producción agrícola local de las cooperativas de arroz que consistía en la ejecución de obras de captación en el río Níger, rehabilitación de diques y renovación de grupos de bombeo y en la dotación de medios materiales: fertilizantes, semillas y medios de producción agrícola. Por otra parte, en 2014, el FONPRODE realizó una donación de 3,5 millones de euros para un proyecto iniciado en 2011 de aprovechamiento de recursos hídricos para el refuerzo de la seguridad alimentaria en las regiones de Maradí, Tahoua y Zinder.
- La AECID financió con 2,5 millones de euros a entidades públicas de los países socios para la realización de proyectos destinados a: incrementar los ingresos económicos de los productores de Grepahgua en Guatemala; el ahorro de agua para uso agrícola en la Franja de Gaza; el desarrollo rural y la seguridad alimentaria en Senegal; el refuerzo de la resiliencia en Aleg, Mauritania y el desarrollo hidráulico-agrícola en la provincia de Cabo Delgado de Mozambique. Cada intervención no superó los 700.000 euros.
- La contribución anual de 420.000 euros al Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos Mediterráneos (CIHEAM), cuyo pago es una obligación jurídica derivada del tratado de adhesión de España a este organismo multilateral.

²⁵ Corresponden a compromisos previos a 2011 con créditos procedentes del antiguo FAD-Comercio.

- En esta ocasión también encontramos que las ONG españolas han sido las principales canalizadoras de la financiación asignada a esta línea de acción (24,1 millones de euros).

En línea de trabajo 24, **promoción de sistemas de producción a pequeña escala** el principal canalizador vuelven a ser las ONG españolas, ya que reciben el 90% de la financiación enmarcada en esta línea.

En definitiva, el 63% de la financiación (69,7 millones de euros) de la línea de acción 3A, se canaliza a través de ONG nacionales. En concreto 117 ONG que implementan proyectos en 48 países. De esta financiación se destacan los siguientes aspectos:

- En relación con los países de destino, el 50% de la financiación se dirigió a siete países: Ecuador, Bolivia, Perú, Senegal, Etiopía, Mozambique y Honduras, todos ellos son países de asociación de la Cooperación Española.
- De los 48 países, 26 son países no prioritarios de la Cooperación Española que recibieron en conjunto 8,4 millones de euros, en una franja que va desde los 2.000 euros que recibió Chile, al 1,2 millones de euros que recibió Guinea Bissau. De estos aportes, el 62% se corresponde con compromisos adquiridos por los financiadores (AECID y CCAA) antes de la elaboración de este IV Plan Director, y por tanto responden a otros criterios de priorización geográfica.
- El 51% de los fondos asignados a ONG se concentraron en 15 organizaciones. Esta financiación parte desde el millón de euros, que recibieron organizaciones como Mundubat, Movimiento por la Paz o la Fundación CIDEAL, hasta los 4 millones de euros, de Solidaridad Internacional, Ayuda en Acción y Manos Unidas.

En cuanto a los objetivos de los proyectos canalizados por ONG no se encuentran fuertes diferencias temáticas entre los enmarcados en cada una de las seis líneas de trabajo en que se divide esta línea de acción. Muchos de ellos se dirigen a garantizar la soberanía alimentaria y nutricional a través del desarrollo de las capacidades productivas, de comercialización y/o de organización en diferentes comunidades. Por lo que, en general dadas las características multidimensionales de las intervenciones es difícil enmarcarlos en una de las seis líneas de trabajo.

En el Plan Director se establece que dentro la línea de trabajo 24 se dará prioridad a las mujeres puesto que existe desigualdad a la hora de acceder a los recursos agrarios. Sin embargo, el análisis cualitativo de los beneficiarios de las intervenciones enmarcadas en esta línea de trabajo no refleja esta prioridad en la mayoría de las mismas.

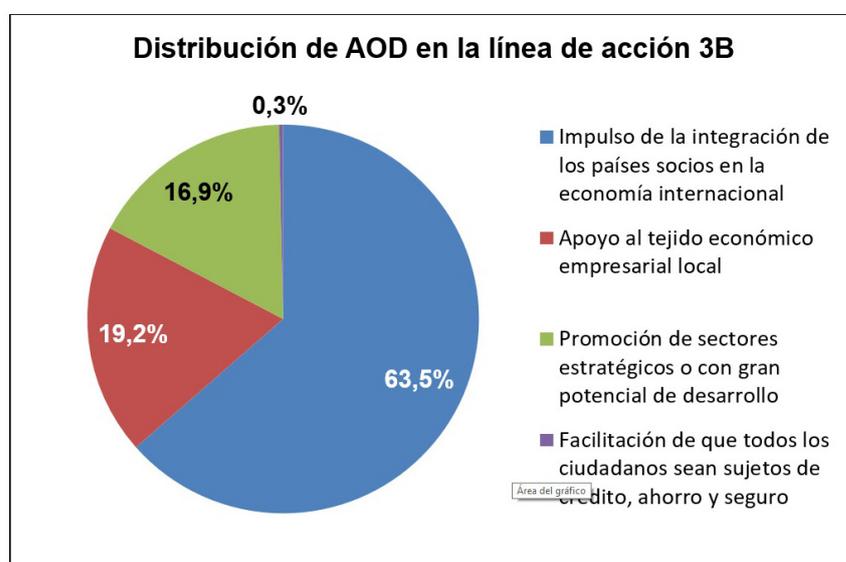
3B. Crecimiento económico inclusivo y sostenible

La línea de acción 3B, **crecimiento económico inclusivo y sostenible**, es en la que más financiación se ha enmarcado durante los años 2013 y 2014, 291 millones de euros, esto es el 22,2% de la AOD asignable las orientaciones estratégicas y el 8,2% del total de AOD del periodo analizado. Esto puede llevar a pensar que se trata de un sector prioritario para alguno de los financiadores de la cooperación española. Sin embargo, una descripción detallada de las acciones que conforman esta línea de acción nos proporcionará una idea más certera sobre su importancia para la cooperación española.

Para alcanzar esta línea de acción en el IV Plan Director se establecen cuatro líneas de trabajo:

- impulso de la integración de los países en la economía internacional (25);
- apoyo al tejido económico empresarial local (26);
- promoción de sectores estratégicos o con gran potencial de desarrollo (27) y
- que todos los ciudadanos sean sujetos de crédito, ahorro y seguro (28).

Figura 17. Distribución de la AOD bruta en las líneas de trabajo que componen la línea IC



En la línea de trabajo 25, **impulso de la integración de los países en la economía internacional**, se han asignado 184,9 millones de euros, el 63,5% de los fondos asignados a la línea de acción 3B (291 millones). Siendo la línea de trabajo de todo el IV Plan Director en la que más AOD se ha enmarcado en estos dos años de ejecución del Plan Director. Esto se debe a las operaciones de deuda realizadas por el Ministerio de Economía y Competitividad por valor de 183,5 millones de euros que se corresponden con una condonación de la deuda comercial a Costa de Marfil por valor de 176,2 millones de euros y a una condonación y reestructuración de la deuda de Guinea

Conakry de 7,2 millones de euros. Si se elimina el efecto de estas operaciones de deuda la línea de acción 3B tendría un peso sobre el total de AOD asignable a OE del 8,2%, luego sería una línea de acción con bastante financiación, pero dentro de los márgenes en los que se mueven el resto de líneas.

La línea de trabajo 26, **apoyo al tejido económico empresarial local**, tiene un perfil diferenciado de la 25, siendo el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación el principal financiador (94%) de los recursos enmarcados en esa línea. Entre las principales acciones destacan los 13,2 millones de euros del FONPRODE, dirigidos al fomento de los servicios financieros dirigidos a la microempresa. Éstos se han canalizado a través de entidades financieras o empresariales (7,25 millones): Visión Fund Ltd. Camboya, Banco Solidario- Banco Sol Ecuador y Microfin Uruguay; y a través de entidades sin ánimo de lucro y ONG (6 millones): Microfund for Women-Jordania, Mikrokreditna Fondaija- Bosnia Herzegovina y Lebanese Association for Development.

Por otro lado destaca la contribución de 6 millones de euros al Fondo para el Desarrollo de PYMES en Haití, gestionado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo del Fondo es proporcionar financiación a las PYMES que operan en Haití incrementando la disponibilidad de préstamos y reduciendo el coste del crédito en el país. Dentro de esa línea de trabajo también se enmarcan algunas contribuciones generales²⁶ a organismos multilaterales realizadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación por valor de 26 millones de euros. Durante los años 2013 y 2014 se pagaron, 16,6 millones de euros a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y 9,4 millones de euros a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

En la línea de trabajo 27, **promoción de sectores estratégicos o con gran potencial de desarrollo** destacan:

- Las contribuciones generales a organismos multilaterales: 9,4 millones de euros del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación al Organismo Internacional de la Energía Atómica, y 714 mil euros del Ministerio de Industria a la Unión Internacional de Telecomunicaciones.
- Además 34,1 millones de euros se corresponden con los desembolsos brutos de créditos bilaterales del FAD Comercio anteriores al año 2011 y, por lo tanto, comprometidos con anterioridad a este IV Plan Director.

Por último la línea de trabajo 28, **facilitar que todos los ciudadanos sean sujetos de crédito, ahorro y seguro** tiene asignados fondos por menos de un millón de euros que se corresponden con un pago del convenio²⁷ aprobado por la AECID en la convocatoria de 2010 a la organización CODESPA en el marco de las microfinanzas comunitarias y los servicios microfinancieros rurales en República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

²⁶ Estos desembolsos son una obligación jurídica derivada del tratado de adhesión de España a estos organismos.

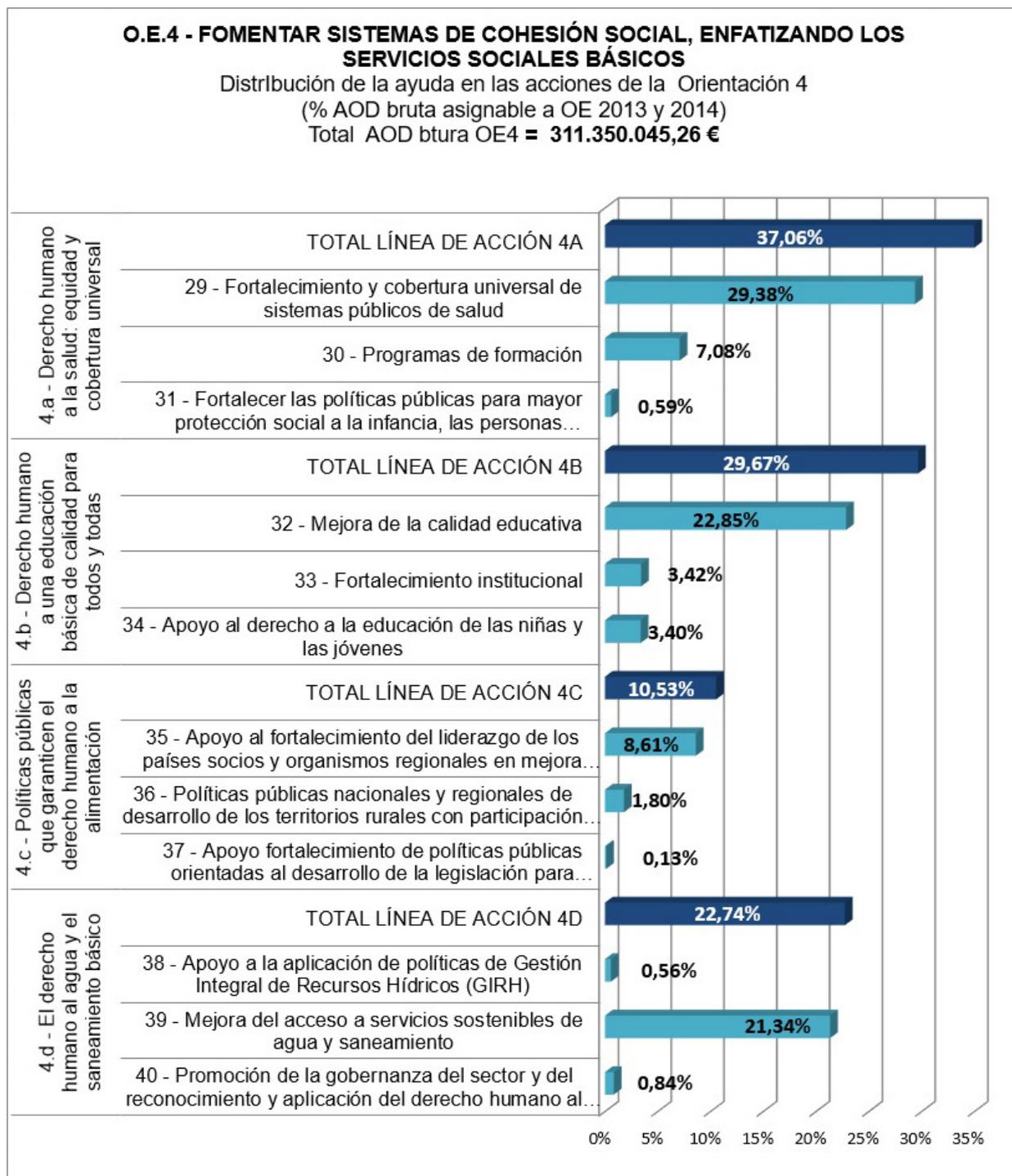
²⁷ La financiación total del Convenio es de 3,8 millones de euros.

6.4. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 4: FOMENTAR SISTEMAS DE COHESIÓN SOCIAL ENFATIZANDO SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

En el IV Plan Director, la orientación estratégica número 4, se fundamenta en que el acceso y cobertura de los servicios sociales básicos constituyen el primer escalón de los sistemas de cohesión social. Por eso las líneas de acción propuestas son actuaciones en las políticas públicas que inciden en el bienestar y calidad de vida de las personas, destacando la salud (4A Derecho humano a la salud), la alimentación (4C. Derecho humano a la alimentación), el agua y saneamiento (4D. Derecho humano al agua y saneamiento básico) y la educación (4B. Derecho humano a la educación básica de calidad). Las políticas propuestas estarán orientadas, como indica el IV Plan Director, a la creación de las condiciones necesarias para ofrecer oportunidades y desarrollar capacidades que conduzcan a la inclusión social de las personas más desfavorecidas.

En los dos primeros años de ejecución del IV Plan Director, en la orientación estratégica 4 se enmarcan acciones por valor de 311 millones de euros, que se corresponden con el 23,75% de la AOD asignada a las orientaciones estratégicas y un 8,8% de la AOD bruta total. Luego estamos ante una de las orientaciones estratégicas más relevantes en términos de recursos financieros asociados, solo por detrás de las OE3.

Figura 18. Distribución de la AOD bruta en la orientación estratégica 4



4A. Derecho humano a la salud

En la línea de acción 4A, **derecho humano a la salud**, se han enmarcado acciones por valor de 115 millones de euros. No obstante, la financiación no se reparte proporcionalmente entre las tres líneas de trabajo propuestas establecidas en el IV Plan Director para alcanzar esta línea de acción, que son:

- fortalecimiento y cobertura universal de los sistemas públicos de salud (29);
- programas de formación (30); y
- fortalecer políticas públicas para mayor protección de la infancia, las personas mayores, discapacitadas y dependientes (31).

En la línea de trabajo 29, dedicada al **fortalecimiento y cobertura universal de los sistemas públicos de salud** se enmarca casi el 80% de la financiación asignada al derecho humano a la salud, 91.4 millones de euros. Luego constituye una de las líneas con más recursos de todas las establecidas en el IV Plan Director. El 72% de la financiación proviene del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el 20% de las comunidades autónomas, destacando entre ellas Andalucía y el País Vasco.

Más del 50% de la financiación, de esta línea de trabajo, 43,3 millones de euros, se ha canalizado a través de organizaciones multilaterales: 24,7 millones de euros se corresponden con la contribución obligatoria a la Organización Mundial de la Salud (OMS), correspondiente a los años 2013 y 2014 (así como a pagos atrasados), y 18,5 millones de euros con la contribución a la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización (IFFIm) que apoya el trabajo de la Alianza GAVI. Además se ha contribuido con 6,1 millones de euros a programas específicos y fondos gestionados por organizaciones multilaterales: Proyecto SAVIA Drogas, Salud y Vida en las Américas, de la OEA; Fondo Temático de Salud Materna del FNUAP y diversos programas de la OMS.

La orientación estratégica 4 está enfocada a la mejora de los sistemas de cohesión social enfatizando servicios sociales básicos, a través de las acciones nacionales y locales. Sin embargo, las intervenciones mencionadas están claramente orientadas a la salud como bien público global, por lo que serían susceptibles de ser también categorizadas correctamente en la línea 6D Salud global.

La línea de trabajo 30, **programas de formación**, tiene asignadas acciones por valor de 22 millones de euros. El principal financiador es la Comunidad de Cataluña seguido del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Dentro de las acciones enmarcadas en esta línea de trabajo destacan los 9,5 millones de euros que la Generalitat de Cataluña ha destinado a la contratación de personal investigador novel procedente de países en desarrollo en universidades, centros de investigación y fundaciones hospitalarias y 6,8 millones a la financiación de proyectos de investigación y lucha contra la malaria realizados por el Centro de Investigación y Salud Internacional (CRESIB) y por IS GLOBAL.

En la línea 31, **fortalecer las políticas públicas para mayor protección de la infancia, las personas mayores, discapacitadas y dependientes**, se han asignado acciones por 1,8 millones de euros. Entre éstas destaca el apoyo presupuestario sectorial, de un millón de euros, al Ministerio de Finanzas palestino para el Programa de Apoyo a Familias, en 2013.

En cuanto a las organizaciones no gubernamentales nacionales, en la línea de acción 4A, canalizaron 40,9 millones de euros (el 35,5% de la AOD asignada) fundamentalmente en las líneas de trabajo 29 y 30. Esta financiación proviene, en un 40%, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. También aportaron un volumen importante de AOD las comunidades de Andalucía (13%) y del País Vasco (9%).

En la línea de trabajo 29, más de 60 organizaciones españolas han canalizado los 33.8 millones de AOD asignada. Sin embargo el 40% de la financiación se concentra en tres (Médicos del Mundo, Médicos Mundi y Farmacéuticos Mundi). Geográficamente la financiación se ha distribuido entre 57 países, aunque el 40% de los recursos se concentra en cinco (Bolivia, Guatemala, Burkina Faso, República Democrática del Congo y Mozambique). Las acciones se dirigen a mejorar el acceso a la asistencia médica y a los medicamentos, al mantenimiento, construcción o rehabilitación de infraestructuras y a la mejora de la gestión de los sistemas sanitarios.

En la línea de trabajo 30, las ONG nacionales han canalizado 6,8 millones de euros, que si bien, se distribuyen entre, al menos, 21 organizaciones y 22 países, el 40% se concentra en tres organizaciones (Fundación Vicente Ferrer, Acción Contra el Hambre y Médicos Mundi) y tres países (Mozambique, India y Perú). En esta línea las acciones enmarcadas en general se dirigen a la formación técnica del personal sanitario.

4B. Derecho humano a una educación básica de calidad

Para alcanzar la línea de acción 4.B, **derecho humano a una educación básica de calidad**, en el IV Plan Director se establecen tres líneas de trabajo:

- mejora de la calidad educativa (32);
- fortalecimiento institucional (33); y
- apoyo al derecho a la educación de las niñas (34).

Los 92,3 millones de euros enmarcados en esta línea de acción se destinaron a 90 países, de los cuales, solamente 23 son países de asociación, prioritarios para la cooperación española. Estos países recibieron el 48% de la financiación asignada.

De las tres líneas de trabajo, la 32, **mejora de la calidad educativa** es la que más AOD tiene asignada, 71 millones, los cuales provienen en un 75% del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

En esta línea de trabajo se enmarcan las donaciones realizadas por el FONPRODE para el fortalecimiento de la educación en los países socios a través de entidades públicas de estos países:

- Apoyo presupuestario al Ministerio de Educación de Marruecos (3.440.000€)
- Fondo de Apoyo al Sector Educativo de Bolivia (3.500.000€)
- Fondo de Apoyo al Sector Educativo de Honduras (800.000€)

También se canalizó, a través de entidades públicas de los países socios, la financiación (1,3 millones), dirigida al Programa de Escuelas Taller de la AECID que durante los dos años analizados se implementó en Filipinas, Perú, Bolivia, Paraguay, México, Honduras y Panamá.

En cuanto a la financiación canalizada a través de entidades públicas nacionales, señalaremos los 17,5 millones de euros que el Instituto Cervantes implementó mediante becas de formación en los países socios y en el pago del personal español encargado de los cursos.

En esta línea de trabajo también se enmarca la contribución al Programa de Cooperación España-UNICEF por 2,5 millones de euros.

Por último en relación con la canalización de la ayuda, encontramos que 28,6 millones de euros -el 40% de la financiación asignada a esta línea de acción- fue canalizada a través de ONG nacionales.

En la línea de trabajo 33, **fortalecimiento institucional**, se han financiado acciones por 10,6 millones de euros, financiadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (52%), por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (21,9%) y por la Comunidad de Andalucía (9%).

El Servicio Público de Empleo Estatal aportó 2,3 millones para gastos del personal español empleado en el Programa Escuelas Taller en el Exterior de la AECID. Este programa está destinado a jóvenes menores de 25 años, y combina la formación ocupacional con la práctica laboral a los desempleados. Se ocupa de la formación y cualificación de personal, orientado a la preservación del patrimonio cultural, como forma de contribuir al fortalecimiento de capacidades y oportunidades y a la reducción de la pobreza en países en vías de desarrollo. Como vemos, a pesar de ser un solo programa, su financiación se ha dividido entre esta línea 33 de fortalecimiento institucional, y la antes mencionada 32, mejora de la calidad educativa.

En esta línea de trabajo están enmarcados proyectos canalizados a través de ONG nacionales por 3,6 millones de euros

Cabe señalar también que la Fundación Carolina recibió financiación por 5,2 millones de euros, de la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas de la AECID. Esta financiación ha sido enmarcada en las líneas de trabajo 32, mejora de la calidad educativa y 33, fortalecimiento institucional.

En la línea de trabajo 34, **apoyo al derecho a la educación de las niñas**, se han asignado 10,5 millones de euros cuyos mayores donantes son la Comunidad de Andalucía (34%), el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (13%) y la Universidad de Valencia (9%). En cuanto a su implementación, diremos que el 75% de los fondos asignados a esta línea de trabajo han sido canalizados mediante ONG españolas.

A continuación se profundizará en el papel de las ONG españolas en esta línea de acción, ya que, han canalizado el 44% de los fondos asignados, esto es, 40,3 millones de euros. El 52% de esta financiación proviene de la AECID y el 30% de las CCAA, destacando la financiación de las comunidades de Andalucía y el País Vasco. Estos recursos se dividieron entre más de 110 ONG,

pero fueron ocho organizaciones las que concentraron casi el 50% de la financiación: Fundación Entreculturas, Fundación Jóvenes y Desarrollo, Fundación CODESPA, Fundación INTERED, Save the Children, Fundación Promoción Social de la Cultura, Cruz Roja Española y CESAL.

Aunque esta financiación se distribuyó entre 64 países, el 40% de los recursos se concentraron en seis: Perú, Palestina, Marruecos, República Democrática del Congo, República Dominicana y Bolivia. El 28% los recursos de esta línea (11,6 millones) fueron destinados a países no prioritarios del IV Plan Director.

De entre todas las organizaciones financiadas, sobresale Entreculturas que recibió 4,6 millones de euros, de la AECID, correspondientes a un convenio de 2010 de calidad educativa y a un convenio de 2014 dirigido a contribuir al ejercicio del derecho a una educación transformadora que permita a niñas y niños, jóvenes y personas adultas de 10 países de América Latina un desarrollo pleno, igualitario y en paz.

En cuanto a la coherencia entre las líneas de trabajo y los objetivos de las intervenciones enmarcadas en ellas, el análisis cualitativo de la información contenida en la descripción de los proyectos no permite apreciar diferencias significativas en las acciones enmarcadas en las tres líneas de trabajo. En la línea de trabajo 32, los proyectos enmarcados se dirigen a la mejora de la calidad educativa a través de la formación del personal docente (de educación primaria y formación profesional fundamentalmente) y de las personas responsables de la gestión de la educación. También se incide en la mejora de las instalaciones educativas y su equipamiento, así como del material didáctico empleado. En la línea de trabajo 33, fortalecimiento institucional las acciones enmarcadas vuelven a repetir los mismos objetivos y medios de la línea de trabajo anterior. En cuanto a la línea de trabajo 34, en general, en la descripción de las intervenciones, se incide en la educación basada en la igualdad de género pero siguen manteniendo los objetivos y medios encontrados en las líneas anteriores. Varias acciones se dirigen a la promoción educativa y alfabetización de las mujeres, pero solamente en uno se hace referencia a una campaña de sensibilización sobre la importancia de la escolarización de las niñas.

4C. Políticas públicas que garanticen el derecho humano a la alimentación

En la línea 4C, **políticas públicas que garanticen el derecho humano a la alimentación**, se han enmarcado acciones por valor de 32,7 millones de euros, financiadas, en un 78%, por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Para alcanzar este objetivo en el IV Plan Director se establecen tres líneas de trabajo:

- apoyo al fortalecimiento del liderazgo de los países socios y organismos regionales en la mejora de la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición (35);
- políticas públicas nacionales y regionales de desarrollo de los territorios rurales con participación de organizaciones regionales, gobiernos locales, sociedad civil, productores y sector privado (36); y

- apoyo al fortalecimiento de las políticas públicas orientadas al desarrollo de la legislación para el acceso, control y explotación sostenible de los recursos naturales y productivos (37).

En la línea de trabajo 35, **apoyo al fortalecimiento del liderazgo de los países socios y organismos regionales en la mejora de la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición**, se concentra el 82% de la financiación, 26,8 millones de euros. Por volumen de financiación destacan las siguientes acciones:

- La contribución general obligatoria de 17,1 millones de euros a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), correspondiente a los años 2013 y 2014, así como a pagos atrasados, por la pertenencia de España a esta organización.
- La contribución obligatoria de 5,7 millones de euros al Instituto Agronómico Mediterráneo de Zaragoza (IAMZ) perteneciente al Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos Mediterráneos (CIHEAM).
- Las contribuciones específicas, por 1,4 millones de euros en total, a diferentes programas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) entre las que se encuentran aquellas realizadas en el marco de la Iniciativa América Latina Sin Hambre 2025 y actividades formativas en agricultura en América Latina, entre otras.

En la línea de trabajo 36, **políticas públicas nacionales y regionales de desarrollo de los territorios rurales, con participación de organizaciones regionales, gobiernos locales, sociedad civil, productores y sector privado**, se asignan acciones por valor total de 5,6 millones de euros, el 97% de los cuales provienen de la Comunidad de Andalucía y ha sido canalizados a través de ONG nacionales principalmente en Perú y Mozambique y dirigidos a la gestión de los recursos naturales en comunidades rurales.

En la línea de trabajo 37, **apoyo al fortalecimiento de las políticas públicas orientadas al desarrollo de la legislación para el acceso, control y explotación sostenible de los recursos naturales y productivos**, las acciones no llegan a los 400 mil euros. Entre estas destaca la contribución, de 160.000 euros, realizada en 2013, a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para el programa Apoyo de la Ordenación Pesquera en el Mediterráneo Occidental y Central (COPEMED).

Si bien esta línea está muy enfocada al plano de las políticas públicas, el análisis de las acciones no nos permite afirmar que se haya realizado un número significativo de acciones en esta dirección, ya que, o se observan acciones específicas en el ámbito local, vinculado a la acción de las ONG, o son aportaciones a programas y fondos cuyos objetivos incluyen varios planos de acción y no se pueden discriminar las intervenciones encaminadas a la consecución de los objetivos de esta línea.

4D. Derecho humano al agua y saneamiento básico

En la línea de acción 4D, **derecho humano al agua y saneamiento básico**, se han enmarcado acciones por valor de 70,8 millones de euros. En el IV Plan Director se establecen tres líneas de trabajo para alcanzar este objetivo:

- apoyo a la aplicación de políticas públicas de Gestión Integral de Recursos Hídricos (38);
- mejora del acceso a servicios sostenibles de agua y saneamiento (39); y
- promoción de la gobernanza en el sector y del reconocimiento y aplicación de este derecho (40),

El 94% de la financiación se ha concentrado en la línea de trabajo 39, y proviene principalmente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (61%), aunque también encontramos financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad (13%) y de las Comunidades del País Vasco (5%) y Castilla León (3%). En esta línea de trabajo las principales acciones, por volumen de financiación, son las siguientes:

- El Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM) del Ministerio de Economía realizó desembolsos brutos (correspondientes a créditos bilaterales del antiguo FAD Comercio anteriores a 2011), por valor de 8,5 millones de euros, para la extensión de plantas desalinizadoras de agua en Cabo Verde y para el diseño, construcción y puesta en marcha del acueducto múltiple de Peravia en la República Dominicana.
- Se realizó una contribución específica para el Programa Aquafund gestionado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2 millones de euros.
- El Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento (FCAS) realizó un aporte de 32,3 millones de euros, que se canalizó mediante entidades públicas de los países socios en Perú, Colombia, Cuba y El Salvador.

En cuanto a la canalización, más de 70 ONG nacionales canalizaron fondos por valor de 20 millones de euros, el 26% de los cuales se concentraron en cuatro organizaciones: Cruz Roja Española, ONGAWA, Asamblea de Cooperación Por la Paz (ACPP) y la Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA). Aunque la financiación se dirigió a 37 países, casi el 50% se concentró en cuatro: Bolivia, Perú, El Salvador y Nicaragua. Las intervenciones se dirigieron a mejorar las condiciones de acceso al agua y saneamiento, mediante la construcción de sistemas y la formación en una gestión adecuada de los mismos en comunidades rurales y periurbanas.

En la línea de trabajo 38, **apoyo a la aplicación de políticas de Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH)**, se enmarcan acciones por 1,7 millones de euros, financiados por el Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio ambiente y por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Destaca la contribución de 798.000 euros para la Oficina de Naciones Unidas de Apoyo al Decenio Internacional para la Acción: El Agua Fuente de Vida (2005-2015), que tiene como objetivo promover el cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos (Objetivos del Desarrollo del Milenio) en relación a reducir a la mitad de la proporción de las personas que carecen de acceso al agua potable y saneamiento básico, así como alentar a los países a poner fin a la utilización no sostenible de los recursos hídricos y a elaborar planes de gestión integrada para el 2015.

En la línea de trabajo 40, **promoción de la gobernanza del sector**, se enmarcaron acciones por 2,6 millones de euros. La más representativa es la contribución de 2,2 millones a la Alianza Global de Operadores de Agua (GWOPA) perteneciente a ONU Hábitat.

6.5. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 5: PROMOVER

DERECHOS DE LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO

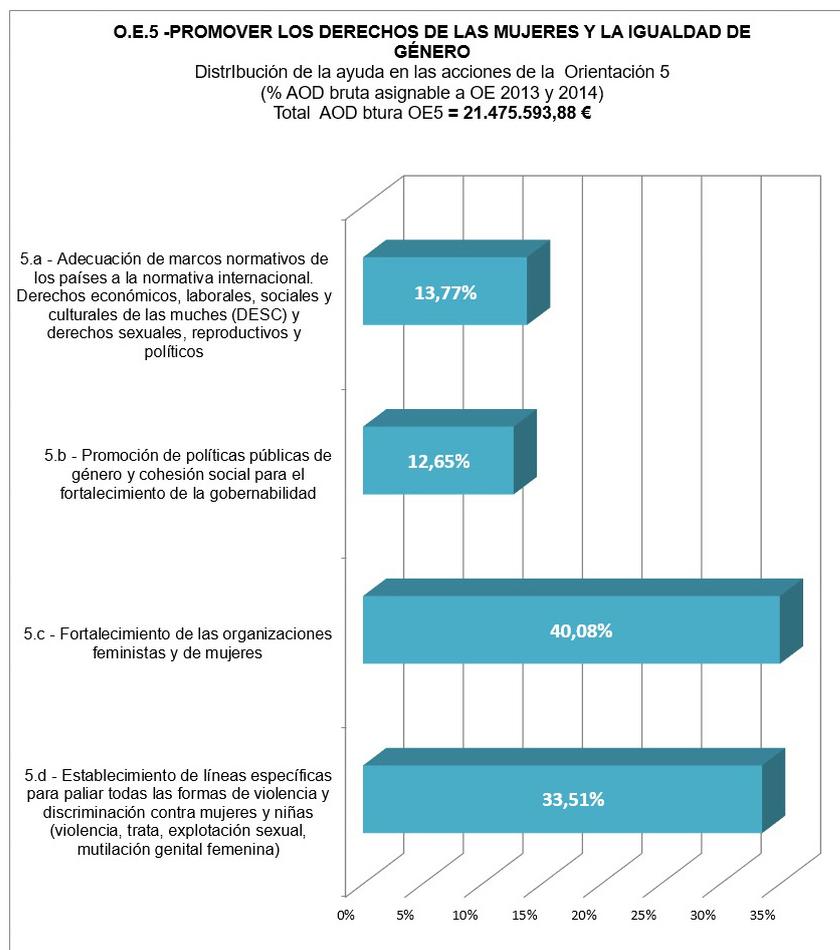
En el IV Plan Director para lograr la orientación estratégica número 5, promover derechos de las mujeres e igualdad de género, se establecen cuatro líneas de acción que se focalizan en cuatro planos diferentes; ámbito normativo-legislativo, plano de las políticas públicas, fomento del tejido asociativo e intervención contra la violencia y la discriminación. Más concretamente, las líneas se definen de la siguiente forma²⁸:

- adecuación de marcos normativos de los países a la normativa internacional (5A);
- promoción de políticas públicas de género y cohesión social (5B);
- fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres (5C); y
- establecimiento de líneas específicas para paliar todas las formas de violencia y discriminación hacia las mujeres y las niñas (5D).

Entre 2013 y 2014, esta orientación ha recibido 21.475.594 euros, siendo de las ocho orientaciones del IV Plan Director la que menos AOD ha recibido. Dentro de esta orientación, las dos últimas líneas de acción (5C y 5D) han agrupado prácticamente el 75% de la financiación total asignada (15.802.283€).

²⁸ En las orientaciones estratégicas 5 a 8 se definen líneas de acción, pero luego éstas no se subdividen en líneas de trabajo como sí ocurre en las orientaciones 1 a 4.

Figura 19. Distribución de la AOD bruta en la orientación estratégica 5.



5A. Adecuación de marcos normativos de los países a la normativa internacional. Derechos económicos, laborales, sociales y culturales de las mujeres, y derechos sexuales, reproductivos y políticos

La primera línea de acción agrupa acciones por un monto total de casi 3 millones de euros y ha sido financiada mayoritariamente por la Administración General del Estado. Las siguientes acciones suponen el 90% de la aportación a esta línea:

- La primera acción, multilateral, es un desembolso al Programa de Cooperación España-FNUAP (1,5 millones) en materia, fundamentalmente, de igualdad de género y salud reproductiva
- Los proyectos, por valor de 614.145 euros, canalizados mediante ONG nacionales, entre los que destacan dos: uno financiado por la Generalitat Catalana a la ONG CooperAcció denominado “Mujeres de Malí: derechos sexuales y reproductivos de las mujeres” (279.000€); y otro, financiado por la Xunta de Galicia en Guinea-Bissau (122.500€) dirigido a personas seropositivas y enfermas de SIDA.

En términos geográficos, destaca claramente Malí que concentra el 74% de las aportaciones localizables geográficamente, siguiéndole en volumen Guinea-Bissau, Nicaragua, Gambia y Sierra Leona. Entre los 5 países han concentrado el 92% de la ayuda.

Un análisis de las acciones incluidas en esta línea, permite establecer un perfil claramente dual. Por una parte están las cuatro aportaciones mencionadas, de mayor volumen y cuya temática sí puede ser vinculada al objetivo de la línea. Por otra parte, estarían el resto de acciones -todas ellas por debajo de 50.000 euros - cuya temática no permite establecer una clara asociación con el núcleo de la orientación estratégica vinculada de forma específica a la adecuación de marcos normativos.

Encontramos que destacan claramente las acciones encaminadas a la mejora de la salud sexual y reproductiva de las mujeres, sea a través de acciones realizadas con las propias mujeres, con profesionales de la salud, o destinadas a la mejora de los establecimientos sanitarios y la calidad de sus servicios, pero desde un plano sanitario y social, de mejora de los servicios y empoderamiento de las mujeres, y no tanto de acción en el plano normativo-legislativo como define la línea del IV Plan Director.

5B. Promoción de políticas públicas de género y cohesión social para fortalecimiento de la gobernabilidad

Encontramos que destacan claramente las acciones encaminadas a la mejora de la salud sexual y reproductiva de las mujeres, sea a través de acciones realizadas con las propias mujeres, con profesionales de la salud, o destinadas a la mejora de los establecimientos sanitarios y la calidad de sus servicios, pero desde un plano sanitario y social, de mejora de los servicios y empoderamiento de las mujeres, y no tanto de acción en el plano normativo-legislativo como define la línea del IV Plan Director.

En la segunda línea de acción enfocada en su formulación al plano de las políticas públicas se enmarcan acciones por valor de 2,7 millones de euros, siendo aproximadamente la mitad de la financiación aportada por el MAEC y un 35% por el País Vasco (comunidad y entidades locales).

El 60% de la financiación, 1,6 Millones de euros se ha canalizado a través de once ONG nacionales, destacando un Convenio de la AECID con Intermón Oxfam dirigido a la reducción de la desigualdad de género en Nicaragua por 625.000 euros, que supone el 38% de la financiación canalizada a través de ONG. Del resto de la financiación destacan las dos contribuciones a organismos multilaterales de Desarrollo: una, dirigida al Plan de Comunicación de ONU Mujeres

²⁹ Recordemos que el análisis lo hemos realizado con los datos de Info@OD proporcionados por los actores. Si bien los objetivos están recogidos en casi todos los casos, existen ciertas limitaciones para la categorización. En cualquier caso, no pretendemos hacer un análisis cualitativo exhaustivo acerca de los objetivos abordados en todas las acciones, sino proporcionar una descripción del ajuste de las acciones realizadas a las orientaciones estratégicas que permita tomar decisiones sobre su coherencia de cara a futuros ejercicios de planificación.

(278.432€) y, otra, al componente de igualdad de género de la CEPAL (250.000€).

Un análisis de las descripciones de las acciones enmarcadas en esta línea permite observar un fuerte solapamiento con la línea 5C, destinado al fortalecimiento de asociaciones feministas. Es interesante ver que, más allá de la lógica interrelación entre líneas derivado de la multidimensionalidad de las intervenciones, emergen ciertas comunalidades de interés para el análisis. En esta línea 5B, cuyo objetivo es la mejora de las políticas públicas, del análisis de las acciones se desprende que las acciones están encaminadas al fortalecimiento de las asociaciones de mujeres, y de los movimientos sociales, mejorar su formación, su capacidad de liderazgo, y su empoderamiento. Por tanto, su potencial contribución al objetivo de la línea de cambiar políticas públicas sería desde los cambios en las organizaciones sociales y de ahí elevar su efecto hacia el plano político.

Sin embargo, se observa que las acciones están mayoritariamente encaminadas al trabajo con las mujeres, mientras que son menores las acciones realizadas de forma directa con los actores de los servicios públicos encargados del diseño de políticas, como cabría esperar en esta línea. En algunos casos, sí que se puede observar que a partir de ahí el objetivo es elevar su incidencia política; sin embargo, en otros muchos realmente la intervención parece más ligada a la línea 5C -fortalecimiento de organizaciones *feministas y de mujeres*- que a ésta 5B dedicada a las políticas de género.

En cuanto a la aplicación geográfica, a diferencia de lo que observamos en la línea 5A mayoritariamente ejecutada en África, esta línea está centrada en América Latina, Central y Caribe (87,9%), y fundamentalmente en países de renta media (77,6%). Sólo un 1,2% de esta línea se desarrolla en un país menos adelantado de África Subsahariana, en este caso Senegal.

5C. Fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres

En la línea 5C se enmarca el 40% de financiación de esta orientación estratégica, esto es, 8,6 millones de euros. El 55% proviene de la Comunidad del País Vasco y el 16% del Ministerio de Asuntos Exteriores.

El 93,5% de la financiación de esta línea de acción se ejecuta mediante proyectos siendo menores las ejecuciones de AOD a través de otros instrumentos como los apoyos presupuestarios (4,6%), apoyo a las organizaciones de la sociedad civil (1%), y becas (0,9%).

En coherencia con este dato, vemos que la mayoría de las ayudas (89,6%) son canalizadas a través de ONG españolas, y sólo un 4,6% se canaliza a través de alguna entidad pública del país socio.

A través de 28 ONG nacionales se han canalizado 7,7 millones de euros, dirigidos a implementar proyectos en 21 países, aunque Colombia concentra el 20% de la financiación. Entre las ONG por volumen de financiación destacan la Fundación Mundubat y Mugarik Gabe.

Esta línea de acción está ejecutada mayoritariamente en los países de renta media de América Latina (75%), siendo Colombia, Perú, Guatemala, Nicaragua, Bolivia y El Salvador los principales países receptores. Sólo un 14,2% está destinado a países menos adelantados, todos de África

Subsahariana, repartiéndose 1,2 millones entre Etiopía, República Democrática del Congo, Mali y Mozambique

En cuanto al tipo de acciones llevadas a cabo, no se observan muchas diferencias con las descritas en la línea anterior. Algunas de las intervenciones están claramente encaminadas al trabajo con las organizaciones de mujeres, para mejorar sus capacidades, el nivel de participación, inclusión e incidencia política. Por otra parte, también se identifica claramente un gran grupo de intervenciones, con y para mujeres, que tienen como objetivos la formación, el empoderamiento y la promoción de actividades productivas y económicas que posibiliten la independencia, pero no siempre queda claro que el objetivo sea el fomento de asociaciones, ni que las acciones de empoderamiento impliquen acciones específicas con las organizaciones de mujeres o a través de ellas, que constituye la idea central de esta línea 5C.

5D. Establecimiento de líneas específicas para paliar todas las formas de violencia y discriminación contra mujeres y niñas (violencia, trata, explotación sexual, mutilación genital femenina)

Esta línea recibió entre 2013 y 2014 un total de 7,19 millones de euros, siendo un 37,4% procedente del MAEC y un 43% del País Vasco, tanto de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo como de las diversas entidades locales vascas.

Entre las aportaciones más cuantiosas de esta línea encontramos la financiación de la AECID en 2013 a dos programas de ONU Mujeres por valor de 1,35 millones. En particular, fueron el programa de asistencia a mujeres y niñas afectadas por el conflicto en Malí que recibió 540.000 euros, y el Programa Global Ciudades Seguras, en los países de Egipto, Filipinas y Marruecos, por un valor global de 810.000 euros, recibiendo cada uno aproximadamente la tercera parte.

No obstante el 73,9% de la financiación asignada a esta línea se ha canalizado a través de, al menos, 28 ONG nacionales, destacando entre ellas Intermón-Oxfam que recibió el 15% de la financiación. Estos recursos se han destinado a la ejecución de proyectos en 16 países, aunque Colombia y El Salvador concentran el 43% de la financiación.

El proyecto que recibe mayor aportación (425.587€) es el financiado por el País Vasco a Intermón Oxfam para trabajar con las mujeres guatemaltecas para promover su derecho a vivir libres de violencia, fortaleciendo capacidades individuales y colectivas para poner fin a la violencia y luchar contra la impunidad.

De los financiados por la AECID, cabe hacer mención a algunos de ellos. El primero en volumen es desarrollado por la Fundación CIDEAL en Guatemala (300.000€) y tiene como objetivo la creación de un Centro de Atención Integral de Víctimas de Violencia de Género. Destacaremos también la actuación en Colombia donde se encuentran tres proyectos. El primero realizado por la AECID con el Ministerio de Justicia y del Derecho colombiano para el apoyo de las políticas públicas contra la violencia de género, y dos realizados por ONG en concreto por el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD) y por el Movimiento por la Paz (MPDL), financiados con 240.000 euros cada uno, que comparten el objetivo último de trabajar contra la

violencia sexual en el conflicto armado y la protección de los derechos sexuales y reproductivos. En términos geográficos el 67,1% de la ayuda va a América Latina, Central y Caribe y el 23,7% a países de África, siendo sólo un 15% lo que se destina a países menos adelantados, todos ellos de África Subsahariana. Los mayores receptores de esta línea son Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Malí.

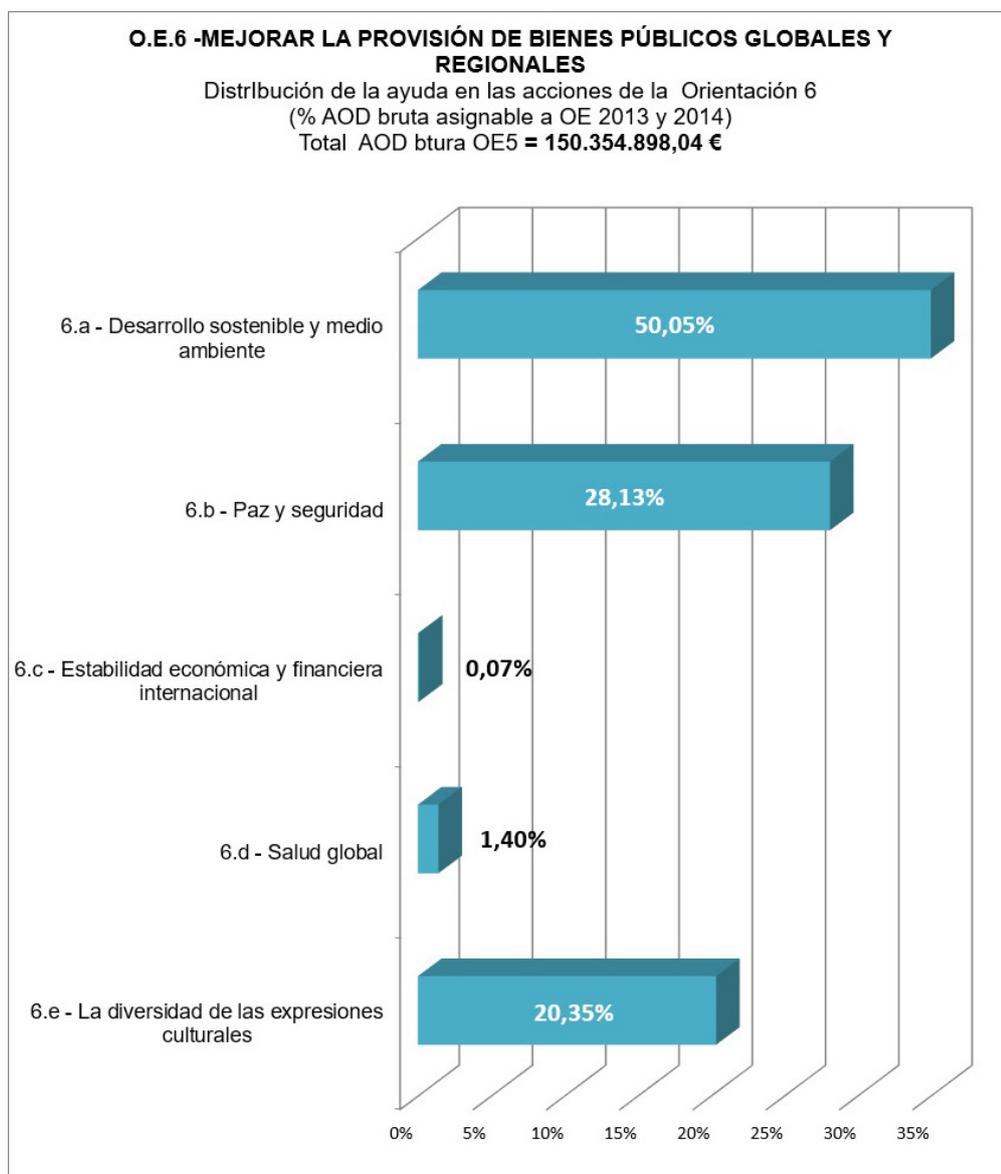
6.6. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 6: MEJORAR LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS GLOBALES Y REGIONALES

Los Bienes Públicos Globales (BPG) y los Bienes Públicos Regionales (BPR) son bienes de los que se beneficia toda la comunidad internacional y cuya gestión supera el ámbito nacional, debiéndose trabajar para alcanzarlos de manera coordinada a nivel global o regional. En el IV PD a través de las cinco líneas de acción establecidas para esta orientación estratégica se pretende mejora la provisión de los siguientes bienes públicos globales:

- los bienes y servicios ambientales proporcionados por la naturaleza (6A);
- la paz y seguridad (6B);
- la estabilidad económica y financiera (6C);
- la salud global (6D); y
- el conocimiento y la cultura (6E).

Durante los años 2013 y 2014 en la orientación estratégica número 6 se han enmarcado acciones por valor de 150,3 millones de euros. No obstante, al igual que hemos visto en el análisis de otras orientaciones estratégicas, la financiación se ha distribuido de manera desigual entre las cinco líneas de acción. La 6A, desarrollo sostenible y medio ambiente, ha recibido la mitad de la financiación de esta orientación estratégica (75,2 millones de euros); la 6B, paz y seguridad, 42,2 millones de euros; la 6C, estabilidad económica y financiera es la que menos AOD tiene asignada, solamente 108.000 euros; la 6D, salud global, comparte con la anterior la poca aportación recibida en estos dos años, que fue de 2,1 millones de euros; y, por último, la 6E, diversidad de expresiones culturales, con acciones asignadas, por 30,5 millones de euros.

Figura 20. Distribución de la AOD bruta en la orientación estratégica 6.



6A. Desarrollo sostenible y medio ambiente

Más del 90% de los recursos asignados a la línea de acción 6A, **desarrollo sostenible y medio ambiente** proviene de la Administración General de Estado, concretamente del Ministerio de Economía (46,3 millones de euros), del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (21,1 millones de euros) y del Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente (1,9 millones de euros).

El principal instrumento utilizado para la ejecución de la financiación han sido las contribuciones generales a organismos multilaterales, que suponen el 80% de la AOD asignada a esta línea de acción, 59,7 millones de euros. Esto es coherente con lo establecido para esta orientación estratégica en el IV PD y con la concepción de los BPG que establece que, para su consecución hay que trabajar de manera coordinada a nivel global o regional. Las principales acciones son las siguientes:

- De los 13 millones de euros del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación 11,6 se han dirigido a financiar el Protocolo de Montreal (PM) y el resto a la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (UNCCD).
- El Ministerio de Economía y Competitividad ha destinado 46,1 millones de euros al Fondo de Tecnología Limpia del Banco Mundial.
- Desde el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente se hicieron aportaciones a varios organismos multilaterales (la Comisión General de Pesca del Mediterráneo de la FAO, el Acuerdo para la Conservación de Albatros y Petreles (ACAP) y el Diario Internacional de las Transacciones del Protocolo de Kioto.).

Se hicieron aportaciones de 1,9 millones de euros por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (1.009.832€) y por el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente (925.008€) a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) cuyo objetivo es la conservación de la biodiversidad.

En lo relativo a las entidades canalizadores, encontramos que 47 ONG nacionales han implementado 5,6 millones de euros asignados a esta línea. La organización que más fondos recibió fue la Fundación IPADE (717.187€) para la gestión de recursos en Ecuador. En general los proyectos implementados por ONG y asignados a esta línea de acción están relacionados con el desarrollo sostenible de comunidades rurales, por lo que parecerían estar más enfocados a los objetivos establecidos en la orientación estratégica número tres. También se encuentran proyectos relacionados con la gestión de residuos, como el señalado de IPADE, y la utilización de energías alternativas pero desde un enfoque local y no global o regional.

6B. Paz y seguridad

Al igual que en la línea de acción 6A, casi el 99% de la financiación asignada a la 6B, **paz y seguridad**, provienen de la Administración General de Estado, fundamentalmente del Ministerio de Asuntos Exteriores (32,5 millones de euros) pero también del Ministerio de Defensa (9,1 millones de euros).

En relación con la financiación del MAEC destacan los 30,3 millones de euros, que se corresponden con el 7% de las contribuciones generales obligatorias al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (UNDPKO)³⁰. El pago de esta contribución es una obligación jurídica derivada del artículo 17 de la Carta de Naciones Unidas. Como resultado de tal compromiso, durante los años 2013 y 2014, se han financiado las siguientes operaciones de paz:

³⁰ En estas acciones sólo una parte del desembolso total es computable como Ayuda Oficial al Desarrollo.

- Fuerza de NN.UU. para Observación de la Separación (FNUOS) de Territorios Palestinos.
- Fuerza Provisional de NN.UU. en Líbano (FPNUL).
- Misión de NN.UU. para el Referéndum de Sahara Occidental (MINURSO).
- Misión de Admón. Provisional de NN.UU. en Kosovo (UNMIK).
- Operación de las NN.UU. en Costa de Marfil (ONUCI).
- Misión de NN.UU. en la República Democrática del Congo (MONUSCO).
- Misión de NN.UU. en Liberia (UNMIL).
- Misión de Estabilización de NN.UU. en Haití (MINUSTAH).
- Misión de NN.UU. en Sudán del Sur (UNMISS).
- Misión Integrada de NN.UU. en Timor-Leste (UNMIT).
- Operación Híbrida de la Unión Africana y NN.UU. en Darfur (UNAMID).
- Oficina de las NN.UU. de Apoyo a Misión de la Unión Africana en Somalia (UNSOA).
- Fuerza Provisional de Seguridad de las NN.UU. para Abyei (UNISFA).
- Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las NN.UU. en Malí (MINUSMA).
- Misión de Supervisión de las NN.UU. en la República Árabe Siria (UNSMIS).
- Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las NN.UU. en la República Centroafricana (MINUSCA).

Asignadas a esta misma línea de acción, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación también realizó dos contribuciones a organismos multilaterales: una aportación de un millón de euros al presupuesto de la Unión Africana, para fortalecer sus capacidades y la cooperación con España en los ámbitos de paz y seguridad, y una aportación de 1,1 millones de euros al programa de Gobernabilidad de la Secretaría General del SICA.

Como se mencionó al principio, otro de los actores principales de esta línea es el Ministerio de Defensa. En los años 2013 y 2014 entre las acciones realizadas en esta línea destacan las siguientes:

- Se destinaron 3,3 millones de euros en Afganistán al transporte y entrega de ayuda humanitaria a la población, a la conexión de un grupo electrógeno en el aeropuerto internacional y al apoyo al proceso electoral afgano.
- En Líbano, se destinaron 5,1 millones de euros a actividades de cooperación cívico militar: asesoramiento y coordinación con las autoridades civiles, ONG organizaciones internacionales; desarrollo del Programa Cervantes; entrega de suplementos y kits bucodentales; equipamiento de escuelas; equipamiento de una mezquita; provisión de medicamentos; reconstrucción -instalación de generadores eléctricos; depuradoras de agua y rehabilitación de diversos centros sociales. Asimismo, se ha realizado la retirada de 4.387 artefactos explosivos, con un área total desminada de 2.867 metros cuadrados.

6C. Estabilidad económica y financiera

La línea de acción 6C, **estabilidad económica y financiera**, solamente tiene asignados 108.663 euros que han sido financiados en un 95% por la Comunidad Autónoma de Extremadura y se corresponden con un estudio sobre la inclusión financiera en Nicaragua, así como propuestas de actuación gubernamental en este ámbito. Este estudio fue realizado por la Comisión Nacional de Microfinanzas, entidad pública nicaragüense.

6D. Salud global

En la línea de acción 6D, **salud global** se han asignado 2.106.186 euros, por lo que, junto con la anterior, constituyen dos de las líneas de acción con menos financiación asignada del IV Plan Director. Por volumen de financiación destacan:

- La aportación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de 300.000 euros a la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la consecución del objetivo 10 "Fortalecimiento de la gobernanza en salud".
- Los 1,6 Millones de euros que recibieron 22 ONG nacionales para la implementación de proyectos de cooperación. A la luz de los análisis realizados, si bien estas intervenciones se enmarcan claramente en el ámbito de la salud parecen tener más relación con la línea de acción 4A, ya que tanto sus objetivos como sus medios se restringen al ámbito local y no al enfoque global de la salud como bien público, propio de la orientación estratégica número 6.

6E. Diversidad de expresiones culturales

En la línea de acción 6E, **diversidad de expresiones culturales** se han enmarcado 30,5 millones de euros, el 96% de los cuales, han sido financiados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Estos fondos se han distribuido de la siguiente forma:

- El grueso de la financiación –algo más de 10 millones- ha ido destinado al apoyo de la actividad cultural en centros culturales y embajadas, a través de programas y proyectos culturales orientados al desarrollo y cooperación cultural coordinados por la AECID e implementados en un total de 65 países.
- Reciben una subvención anual los programas IBER, surgidos de las Cumbres Iberoamericanas. De forma específica son: IBERESCENA, canalizado a través de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); IBERORQUESTAS e IBERMUSEOS, ambos canalizados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB); IBERMEDIA a través de la Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica (CAACI); e IBERARCHIVOS, a través de la Asociación Latinoamericana de Archivos; y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC). La suma total para estos programas ha ascendido a 1.580.000 euros.

- Se han realizado contribuciones al Fondo para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural y al Fondo para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, ambos pertenecientes a la UNESCO, por 412.000 euros.
- Otros 6,1 millones de euros han sido destinados al pago de personal español implicado en las actividades culturales y la red de bibliotecas del Instituto Cervantes.
- Por último, se ha financiado con casi 11 millones de euros las programaciones culturales de las seis Instituciones que componen la red de Casas del MAEC: Casa América, Casa África, Casa Árabe, Centro Sefarad-Israel y Casa Asia; así como 835.000 euros para apoyar las actividades de la Fundación Casa América Cataluña y del Instituto Europeo del Mediterráneo.

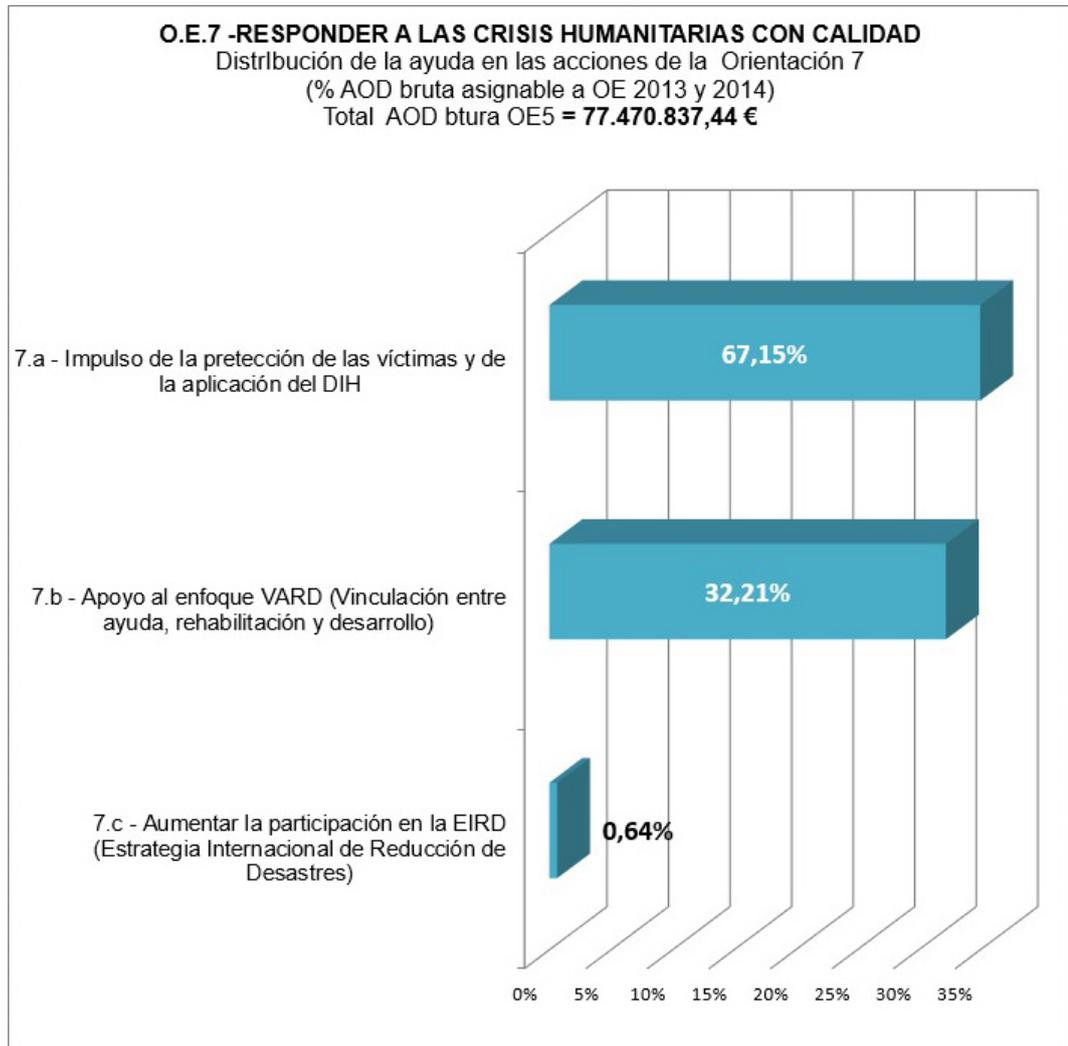
6.7. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 7: RESPONDER A LAS CRISIS HUMANITARIAS CON CALIDAD

Para responder a las crisis humanitarias con calidad (orientación estratégica número 7) la acción humanitaria española se articula en torno a las siguientes líneas³¹:

- el impulso de la protección de las víctimas y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (DIH), 7A;
- el apoyo al enfoque denominado VARD (vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo), 7B y
- la participación de la cooperación española en la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), línea de acción 7C.

³¹ El Plan Director establece 5 líneas de acción tal y como se recoge en la tabla 2. Sin embargo, en el sistema de reporte Info@od se agrupan en tres y quedan formuladas como aquí se recoge.

Figura 21. Distribución de la AOD bruta en la orientación estratégica 7



En el marco de esta orientación, durante los años 2013 y 2014, se han financiado acciones por 77,4 millones de euros, esto es, el 5,91% de la AOD asignable a las orientaciones estratégicas y el 2,19% de la AOD total. No obstante al analizar la AOD enmarcada en las tres líneas de acción propuestas, vemos que ésta no se ha distribuido de forma homogénea. En la línea de acción 7A se agrupa el 67,15% de la financiación asociada a esta orientación (52 millones de euros), mientras que la línea 7B recibe el 32,21%, esto es, 24,9 millones de euros y la 7C, solamente, un 0,64% no llegando a los 500.000 euros.

7A. Impulso de la protección de las víctimas y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario

El 82% de la financiación de la 7A, **impulso de la protección de las víctimas y de la aplicación del DIH**, proviene del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Aunque también destaca la financiación de la Comunidad de Andalucía que aportó el 8% del total.

En cuanto a los principales actores canalizadores, el 65% de fondos (33.710.075€), se ha canalizado a través de ONG, principalmente Cruz Roja Española, Fundación Solidaridad Internacional, Acción contra el Hambre, Intermón Oxfam, Médicos sin Fronteras y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Entre las principales acciones realizadas en el periodo analizado, destacan los 3,6 millones de euros, de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, en respuesta al llamamiento de la Federación Internacional de la Cruz Roja para la gestión clínica de los casos de ébola en Sierra Leona. Adicionalmente, la Comunidad de Andalucía financió con un millón de euros al Comité Español de ACNUR para dar respuesta a las consecuencias humanitarias del conflicto armado en el norte de Malí.

El resto de la financiación se ha canalizado a través de agencias de Naciones Unidas y otros organismos multilaterales, destacando cuatro: Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Territorios Palestinos (UNRWA OOPS), Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios (OCHA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

En general las intervenciones enmarcadas en esta línea de acción se dirigen a dar respuesta humanitaria a una serie de emergencias, acontecidas durante los dos primeros años de ejecución del IV Plan Director. Principalmente personas desplazadas, tanto en Siria, como refugiadas en Líbano y Jordania; personas afectadas por el Tifón Haiyán en Filipinas, y aquellas afectadas por el conflicto en Palestina. También una serie de intervenciones se dirigen a la intervención durante la emergencia humanitaria producida como consecuencia del brote del virus del ébola en África.

La financiación se ha dirigido a 32 países aunque se concentra en cuatro de Oriente Medio (Siria, Jordania, Líbano y Palestina) y en cuatro de África Subsahariana (Sudán del Sur, Sierra Leona, Malí y República Democrática del Congo, principalmente). Otros países que destacan por el volumen de financiación recibida son Colombia y Filipinas.

7B. Apoyo al Enfoque VARD

En cuanto a la AOD asignada a la línea de acción 7B, **apoyo al enfoque VARD (vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo)**, la mitad (11,8 millones de euros) ha sido canalizada a través de ONG nacionales e internacionales y, la otra mitad (12 millones) mediante diferentes organismos de las Naciones Unidas.

En relación con la ayuda canalizada a través de las Naciones Unidas, en el periodo analizado, destacan la aportación de 5 millones a la OCHA para aliviar el sufrimiento en situaciones de crisis, la contribución de un millón a la UNRWA para la reconstrucción de Gaza y los 2,3 millones de euros con los que se financiaron diversos proyectos del Programa Mundial de Alimentos, encaminados a: mejorar las capacidades de respuesta humanitaria y la gestión de la información en toma de decisiones en el ámbito de la seguridad alimentaria; fortalecer la resiliencia de la población crónicamente vulnerable en Níger; asistencia a la población afectada por la crisis de Mali y servicios comunes de logística para la respuesta al ébola en Guinea.

Entre los fondos canalizados a través de ONG internacionales (2.756.000€), destacan los 2,2 millones con los que se financiaron diferentes intervenciones de la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), como son la respuesta a las inundaciones en Paraguay y el tratamiento del brote de cólera en Níger y, del ébola en Liberia.

Las ONG nacionales canalizaron 9,1 millones que se repartieron entre, al menos, 40 organizaciones destacando, por volumen de financiación recibida, la Cruz Roja Española (1.284.672€), Acción contra el Hambre (920.000€) y Médicos del Mundo (804.384€). Esta financiación se dirigió a 33 países aunque el 40% de la ayuda se concentró en tres países: Filipinas, Malí y Palestina.

En esta línea de acción se enmarcan acciones dirigidas a la rehabilitación y actuación post-emergencia entre las que se encuentran la distribución de alimentos y rehabilitación y renovación de infraestructuras y edificios o el fortalecimiento de capacidades productivas.

7C. Aumentar la participación en la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres

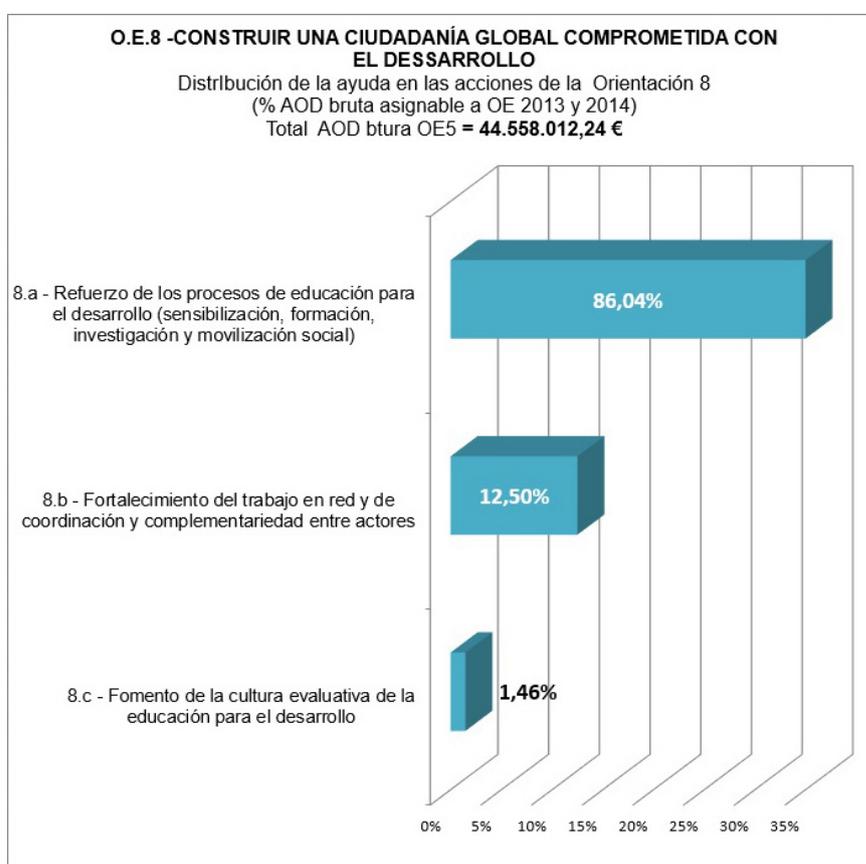
En cuanto a la línea de acción 7C, **aumentar la participación en la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres**, se han asignado fondos por 494.010 euros procedentes de los ayuntamientos de Madrid y Barcelona y del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Más de la mitad de la financiación asignada a esta línea ha sido canalizada a través de ONG nacionales, destacando el convenio entre el Ayuntamiento de Madrid y Bomberos Unidos Sin Fronteras dirigido a dar respuesta a emergencias por catástrofes naturales en Iberoamérica (64.000€).

6.8. ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 8: CONSTRUIR UNA CIUDADANÍA GLOBAL COMPROMETIDA CON EL DESARROLLO

El propósito de la orientación estratégica número 8 es aumentar el apoyo y compromiso de la ciudadanía española con los objetivos de desarrollo. Para conseguir este objetivo se establecen tres líneas de acción: la primera (8A) pretende reforzar los procesos de educación para el desarrollo incorporando la sensibilización, formación, investigación y movilización social. La segunda (8B) no define contenidos sino procesos, y está relacionada con los actores implicados, promoviendo el trabajo en red, la coordinación y la complementariedad. Y la tercera (8C) apunta hacia la eficacia fomentando la cultura evaluativa que genere evidencias sobre las opciones de acción más eficaces.

Entre 2013 y 2014, esta orientación ha recibido un total de 44.558.012 euros, si bien la mayor parte se ha destinado a la primera línea (8A) con 38,3 millones de euros, que suponen el 86% del total destinado a educación para el desarrollo. Al objetivo segundo de crear redes y coordinación (8B) se ha destinado un 12,5% (5.570.954€), y el 1,5% (651.195€) restante a promover la generación de evidencias (8C).

Figura 22. Distribución de la AOD bruta en la orientación estratégica 8.



Una de las características de esta línea es la diversidad de actores financiadores. Es fácil apreciar el diferente perfil de los actores en función de número de acciones y el volumen medio de la financiación.

Entre las aportaciones de las Comunidades autónomas podemos destacar la de Andalucía con 6,9 millones, la del País Vasco con 5,4 millones, Cataluña con 5,1 millones, Extremadura con 1,45 millones y la Comunidad Valenciana que ha invertido 1,1 millones en la educación para el desarrollo.

Entre las entidades locales destacan las aportaciones del Ayuntamiento y de la Diputación de Barcelona, aportando entre ambos más de 5 millones de euros; la Diputación Foral de Guipúzcoa, y los Ayuntamientos de Córdoba y Zaragoza, que aportan cifras superiores al medio millón de euros cada uno. Entre las Universidades encontramos que las tres primeras en orden de aportación económica pertenecen a la Comunidad Valenciana (Universidad de Valencia, Universidad Politécnica de Valencia y Universidad Miguel Hernández).

Si bien la línea pretende reforzar los procesos de educación para el desarrollo incorporando la sensibilización formación, investigación y movilización social, una aproximación cualitativa a las actuaciones nos permite evidenciar que es mayoritaria la actuación en sensibilización, menos en formación y considerablemente limitada en investigación y movilización social.

8A. Refuerzo de los procesos de educación para el desarrollo (sensibilización, formación, investigación y movilización social)

En esta primera línea de acción las Comunidades Autónomas han financiado el 53,2%, las entidades locales un 26,2% y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación un 17%, siendo el 3,5% restante aportado por las universidades.

La mayor parte (98,9%) son acciones de sensibilización social sobre la temática del desarrollo. Algo más del 67% lo canalizan las ONG, un 18,4% es ejecutado por entidades públicas, un 5,9% por universidades y un 3,5% por otras entidades sin ánimo de lucro, todas ellas españolas.

De los 38,3 millones de esta primera línea, 20,4 son aportados por las Comunidades Autónomas, siendo cinco comunidades las que aportan casi el 82% de esta cantidad: Andalucía, País Vasco, Cataluña, Extremadura y Comunidad Valenciana.

La aportación más voluminosa, no obstante, no procede de ninguna de ellas, sino que es la Creación del consorcio Casa África de la Comunidad de Canarias, cuyo propósito es contribuir conjuntamente al desarrollo de las relaciones entre los países y las sociedades de España, África y Europa y a un mejor conocimiento de sus pueblos.

Hay otras nueve acciones que cuentan con una cifra igual o superior a 250.000 euros y que engloban acciones de diversa naturaleza (talleres, encuentros de intercambio, programas de te-

levisión, materiales didácticos y audiovisuales, etc.), con objeto de concienciar a la población de la región en general o a colectivos específicos (juventud, comunidad universitaria, instituciones de la cooperación) sobre la interdependencia entre pueblos, mejorar capacidades técnicas, y promover valores solidarios y para la garantía de los derechos humanos.

Dentro de las acciones financiadas por la AGE cabe distinguir entre diversos tipos de acciones que se dan encuentro bajo esta línea de acción, pero que tienen una naturaleza considerablemente diferente. Por una parte la financiación de convenios y proyectos de ONG, donde 5,2 millones se reparten entre 12 convenios (9 de 2010 y 3 de 2014) y 12 proyectos (8 de 2013 y 4 de 2014). Entre ellos, reseñaremos los siguientes:

- Un convenio con HABITAFRICA de 2010 por un valor total de 2,7 millones de euros, siendo la aportación correspondiente al periodo de 646.525 euros y cuyo objetivo es la coherencia de políticas, la sensibilización y la comunicación social sobre cuatro ejes temáticos: economía, derechos humanos, género y medio ambiente.
- Un convenio con Entreculturas de 2010 con cantidad adjudicada de 1,8 millones (aportación 468.505 euros) centrado en la investigación, la sensibilización, la formación y la movilización ciudadana para la consecución de los Objetivos de Educación para Todos y Todas recogidos en el Marco de Acción de Dakar (2000).
- Un convenio de 2014 que adjudica a INTERED una cantidad total de 1,4 millones y que tiene como propósito promover en la sociedad española, principalmente en el ámbito de la educación formal, un mayor compromiso con una educación para la transformación social desde la perspectiva de la equidad de género y la sostenibilidad medioambiental.

Otro tipo de ayudas son las vinculadas a los premios de educación para el desarrollo *Vicente Ferrer*, que reciben una cantidad anual de algo más de 21.000 euros o los premios de periodismo Rey de España cuya aportación es de 48.873 euros

El tercer tipo de actuaciones de la AGE que se pueden distinguir son las subvenciones a organismos públicos estatales para sensibilización y educación para el desarrollo, que se dotaron con 900.000 euros en 2013 y 950.000 en 2014.

Por último, otro de los tipos de ayudas que financia la AGE son las actividades de carácter cultural, entre los que encontramos diversas iniciativas como la Exposición *Upfront*, que se financió con 28.176 euros, o el V Congreso Iberoamericano Cultura Zaragoza, de la Feria de Zaragoza que se subvencionó con 15.000 euros.

8B. Fortalecimiento del trabajo en red y de coordinación y complementariedad entre actores.

En la segunda línea –con un total de 5,57 millones- destinada a la búsqueda de la complementariedad entre actores es también financiada en su mayor parte por la cooperación descentralizada: un 59,9% comunidades y un 26% entidades locales. El MAEC asume el 12,6% de la financiación y las universidades han aportado el 1,6%.

Cambia el perfil sin embargo en relación a las entidades canalizadoras, puesto que algo menos de la mitad (46,2%) lo ejecutan las ONG, pero encontramos que aparecen las alianzas público-privadas canalizando un 36,5% de la ayuda.

Para esta línea, el objetivo propuesto por el Plan Director es el fortalecimiento del trabajo en red para mejorar la complementariedad de los actores mejorando la coherencia y armonización de las líneas estratégicas buscando sinergias entre actores.

Un análisis cualitativo de las líneas de actuación y sus descripciones no permite identificar claramente una tendencia que promueva la coherencia de líneas estratégicas desde un plano político. Sí se observan muchas actividades de creación y promoción de redes de diversa índole, tales como redes ciudadanas, redes de escuelas, así como otro tipo de encuentros como foros solidarios, talleres de expertos que parecen más bien encaminados a potenciar el intercambio de conocimiento que la coherencia y complementariedad entre actores. Además se pueden detectar también otro tipo de acciones tales como la formación de técnicos, políticos, voluntariado etc. o el apoyo a publicaciones que igualmente parecen apuntar más hacia la complementariedad desde un plano de gestión e intercambio de conocimiento que desde la complementariedad y coherencia de estrategias.

Se puede observar también un importante grupo de acciones que a priori podrían perfectamente asignarse a la línea 8A ya que el objetivo está más claramente alineado con la sensibilización que con la complementariedad de esta línea 8B.

8C. Fomento de la cultura evaluativa de la educación para el desarrollo.

La última línea sólo cuenta con una financiación de 651.195 euros, y de nuevo la aportación mayoritaria de las comunidades autónomas y las entidades locales que juntas asumen el 78,3%. Proporcionalmente, es mayor el peso de las universidades, ya que aporta el 14% y el MAEC financiaría el 7,7% de esta línea.

Las entidades canalizadoras reflejan un perfil también interesante, ya que el 60,7% se asume por ONG; al igual que en la financiación se eleva el peso de las universidades que canalizan un 17,1% y también se observa un papel importante de las alianzas público-privadas que canalizan un 13,3% de la ayuda.

Al igual que ocurría en el caso anterior, no queda clara la coherencia entre la propuesta de la línea y las acciones realizadas. En la mayoría de los casos, las actuaciones están más centradas en la sensibilización y movilización de diversos colectivos, a través de propuestas en forma de jornadas, cursos, talleres, publicaciones, etc. (análogas a las encontradas en la línea 8A), que en una explotación y sistematización de los hallazgos, a través de la investigación y la evaluación (propia de esta línea 8c).

No obstante, cabría destacar algunas de las acciones realizadas en la dirección marcada por esta línea. Entre ellas:

- el proyecto de la AECID con Solidaritat UB Educación para el desarrollo basada en investigación y evaluación formativa: marco teórico;
- el proyecto Investigando en la EpD de la Xunta de Galicia, que pretende hacer una reflexión rigurosa sobre las prácticas engendradas y la experiencia socioeducativa de la implementación a partir de un estudio de caso del proyecto “O tesoro de Acahualinca”; y
- el proyecto de investigación en el campo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Universidad de Cantabria.

7. CONCLUSIONES Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO

7.1. CONCLUSIONES

Este trabajo nos ofrece una imagen detallada y sistemática de las acciones financiadas en 2013 y 2014 por la cooperación española.

Se han utilizado para el análisis los datos de estos dos años procedentes del sistema de reporte de AOD Info@OD, que a su vez está ajustado a los criterios de reporte de AOD del Comité de Ayuda al Desarrollo. Los datos solamente permiten establecer vínculos entre la financiación y las orientaciones estratégicas del IV Plan Director en un 37,05% de la AOD total analizada. El resto corresponde a contribuciones obligatorias a organismos multilaterales no vinculadas a ninguna orientación estratégica en particular, donde destaca la aportación a la Unión Europea, gastos administrativos, ayuda a refugiados en España, y acciones de naturaleza multisectorial o que no forman parte del IV Plan Director.

A partir de la interpretación de los datos analizados podemos extraer algunas conclusiones de particular interés de cara al siguiente ejercicio de planificación.

I. La reducción de fondos asignados a la cooperación y la existencia de compromisos previos sobre el destino de los mismos, han dejado considerablemente reducidos los recursos disponibles para diseñar acciones bilaterales o multilaterales de acuerdo al IV Plan Director.

- La suma total de la ayuda oficial al desarrollo de los años 2013 y 2014 ha sido de 3.537,9 millones, que se corresponde con cifras de 0,17% y 0,13% de la renta nacional bruta española, muy alejada del compromiso internacional del 0,7%.
- La vía de canalización ha sido mayoritariamente multilateral y su carácter eminentemente obligatorio. Así, del total de la AOD la mayor proporción se dedica a cubrir las cuotas y aportaciones obligatorias acordadas con los organismos internacionales a los que España pertenece como miembro activo de la comunidad internacional.

³² El análisis de compromisos adquiridos con anterioridad al IV Plan Director no se ha incorporado de forma específica al informe porque la calidad de los datos no nos permitía dar una cifra certera. No obstante, de la información disponible hemos podido llegar con certeza a una cifra de 390 millones, por lo que en cualquier caso la cifra real de financiación comprometida sería superior a esta cantidad.

- Así una vez detraídas la aportación obligatoria a la Unión Europea y Fondo Europeo de Desarrollo, la ayuda multilateral obligatoria y los compromisos adquiridos previamente , el margen de acción para diseñar acciones nuevas es considerablemente estrecho, ya que asciende a poco más de 1.047 millones entre ambos años (37,05%).
- Este hecho no deja un margen muy amplio para el diseño de acciones que permitan la implementación del IV Plan Director; y pone de manifiesto la necesidad de considerar los compromisos previos a la hora de diseñar el ciclo siguiente de la planificación.
- El IV Plan Director incorpora algunos de los elementos necesarios para cualquier buen documento de planificación estratégica, tales como el análisis del contexto internacional, y el contexto nacional. Pero no queda claro que haya considerado como fuente imprescindible para la planificación la evidencia disponible en relación a: los compromisos adquiridos, el margen real de acción, la ventaja comparativa y el peso específico de la cooperación española. Todos ellos son elementos que sustentan la toma de decisiones, para que sea cual sea la posición política que guíe el Plan Director cuente con bases empíricas que permitan avanzar hacia mejores resultados.

2. El Plan Director es el documento de planificación estratégica que debería determinar la estrategia del 100% de la AOD española. Sin embargo, el análisis arroja importantes dudas sobre su capacidad para guiar la acción de todos los actores.

- Encontramos un 62,95% de ayuda oficial al desarrollo de 2013 y 2014 que no es asignable a ninguna orientación estratégica en particular. Esto no implica que no esté relacionado con el objetivo último del IV Plan Director: *desarrollo humano, disminución de la pobreza y pleno ejercicio de los derechos*, pero no queda claro cómo se pretende que contribuya al mismo.
- La gran diversidad entre las posibles acciones tanto por su naturaleza como por el volumen financiado, actores, etc. es una realidad con la que cualquier plan director debe lidiar. Sin embargo, el IV Plan Director parece estar más enfocado a la cooperación bilateral que al diseño conjunto del total de la AOD. No todos los datos de AOD parecen derivarse ni encontrar su espacio y su orientación en el IV Plan Director.
- Dentro del porcentaje de ayuda oficial al desarrollo que no está asignado a las orientaciones estratégicas, encontramos: la ayuda a los refugiados, la ayuda de carácter multisectorial, la ayuda multilateral y los gastos administrativos. Cada uno de ellos podría encontrar su acomodo en el siguiente Plan Director -si quisieran ser mantenidos-, bien a través de la incorporación de objetivos o acciones específicos, o bien a través de las consideraciones presupuestarias sobre las que se debe sustentar el sistema.

- Un documento de planificación estratégica como el Plan Director debe orientar el ciclo de gestión de la totalidad de la AOD, si bien dada la diversidad de acciones de la cooperación española, la orientación que puede proporcionar el Plan Director no será homogéneo para todas ellas. En este sentido, las identificadas en el análisis han sido:
 - Acciones –como las aportaciones a la UE- que vienen dadas desde otras instancias de planificación política, pero que deben encontrar su espacio en lo relativo al seguimiento y evaluación, así como posibles iniciativas de planificación conjunta:
 - Acciones que caen bajo el objetivo general o misión del Plan Director, a nivel de planificación estratégica –por ejemplo, la ayuda multilateral- pero sobre las que no corresponde una planificación operativa –que realiza el organismo internacional-. En este caso la acción requerida se vincula a la presencia e incidencia de España en los órganos directivos de los organismos:
 - Acciones, por último, que responden a un objetivo específico de una orientación y línea concreta, y éstas son las que requieren que el sistema realice el recorrido íntegro del ciclo de gestión: planificación estratégica, planificación operativa, ejecución, seguimiento, evaluación y toma de decisiones. Un claro ejemplo de este tipo es la acción bilateral, y éstas son las que encuentran un mejor acomodo en el diseño del IV Plan Director.

3. A pesar de que el Plan Director optó por orientaciones estratégicas para solventar los problemas que se derivaban de la categorización sectorial y reflejar mejor la realidad multidimensional de los resultados de desarrollo, se han detectado limitaciones en su formulación, y el análisis de las acciones permite ver un importante solapamiento y entrecruzamiento entre acciones y líneas de planificación.

- Se han encontrado intervenciones que podrían estar adecuadamente categorizadas en más de una línea de acción. Y también se han observado intervenciones con objetivos y descripciones similares en distintas líneas de acción de distintas orientaciones. Un ejemplo claro lo conforman las intervenciones dirigidas a mejorar la soberanía y seguridad alimentaria, que las encontramos asignadas a la orientación estratégica 2, (líneas de acción 2A, políticas de prevención/ fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia y 2C, alimentación adecuada y suficiente frente a las crisis) a la línea de acción 3A, desarrollo rural y territorial y la agricultura como sector clave, y en la línea 4C, políticas públicas que garanticen el derecho humano a la alimentación. Más allá de querer cuestionar el caso en particular de seguridad alimentaria, que sólo ponemos como ejemplo, queremos llamar la atención sobre el hecho de que las orientaciones no parecen haber resuelto el problema de fragmentación de acciones que suponían los sectores.

- El intento de establecer unas líneas de intervención multisectoriales ha producido una lógica de intervención que no ha resultado suficientemente definida. Hay cierto solapamiento conceptual en la planificación estratégica -en orientaciones y líneas de acción- y es plausible que ello haya derivado en que las intervenciones sobre los mismos temas aparezcan dispersas. Como consecuencia, bajas asignaciones financieras a determinadas líneas de acción pueden dar la sensación de que éstas no constituyen objetivos suficientemente abordados por la cooperación española. Sin embargo, el análisis detallado y conjunto de todas las líneas e intervenciones del IV Plan Director permite conocer el volumen de financiación real dedicado a cada objetivo de la cooperación.
- Dado que la realidad de las personas, comunidades y países es mucho más compleja que cualquier modelo de resultados de desarrollo, la elección de un marco u otro tiene un componente de discrecionalidad. La realidad es amplia, continua y en permanente movimiento e interacción, y ajena a nuestros sistemas de clasificación. La calidad del sistema –sea cual sea la elección- radica en su capacidad para ayudarnos a establecer grandes metas, planificar acciones que nos ayuden a conseguirlas, definir responsabilidades para saber quién debe hacer qué parte, y seguir el progreso de forma que sepamos si hemos llegado a nuestro objetivo o no.

4. El Plan Director no marca diferencias entre las orientaciones, ni establece niveles de prioridad ni planos de acción. Sin embargo, los datos informan de que ha habido orientaciones que han sido claramente prioritarias para los actores del sistema de cooperación.

- Un análisis básico de la asignación presupuestaria nos informa de que la línea de acción con mayor presupuesto ha sido la 3B, crecimiento económico inclusivo y sostenible con 291 millones de euros, si bien en esta se incluye una operación de alivio de la deuda de Costa de Marfil por 176 millones.
- Por debajo de ésta, hay cuatro líneas que reciben un volumen significativamente mayor de financiación que el resto: 4A - Derecho humano a la salud: equidad y cobertura universal; 3A- Desarrollo rural y territorial, y la agricultura como sector clave; IB - Fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión del sector público; y 4B - Derecho humano a una educación básica de calidad para todos y todas.
- Además, el estudio en detalle de las intervenciones nos ha permitido identificar que una línea de gran peso para la cooperación ha sido la conformada por el itinerario de intervención sobre soberanía y seguridad alimentaria, que incluiría resiliencia, agricultura y desarrollo rural y territorial, si bien se localiza en varias líneas y orientaciones.
- Por otro lado, áreas tradicionalmente representativas de la cooperación española no lo han sido tanto en este periodo. Tal es el caso de las intervenciones dirigidas a promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género, ya que la orientación 5 ha sido la que menos financiación ha recibido (poco más de 21 millones de euros entre 2013 y 2014).

- Adicionalmente, la sublínea 2, participación de las mujeres, cuenta con otro importante volumen (12,2 millones de euros). Sin embargo, el resto de líneas de acción que incorporan el género en las distintas orientaciones, no arrojan resultados que permitan afirmar de forma inequívoca que se haya realizado un volumen significativo de acciones en esa dirección.

5. Los diversos actores e instituciones adoptan roles y funciones considerablemente diferenciados que podrían servir para establecer un sistema articulado.

- Actualmente los diferentes actores realizan acciones relacionadas con las orientaciones estratégicas pero se aprecian diferencias en las vías para lograrlo, ya que las entidades canalizadoras no son iguales. Las entidades de la Administración General del Estado son las que más diversidad presentan canalizando ayuda a través de numerosos actores. Las Comunidades Autónomas y Entidades Locales tienden a canalizar su ayuda a través de organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación, y las universidades suelen tener contrapartes también de investigación o alianzas público-privadas.
- El IV Plan Director aboga por la eficacia de la ayuda pero no establece un itinerario que guíe la acción. La acción financiada por la cooperación descentralizada y las universidades –y parte de la AGE- tiende hacia la acción local, comunitaria y centrada en los beneficiarios. Y buena parte de la acción de la AGE está orientada a organismos multilaterales y entidades públicas de los países socios. El cambio social en el primer caso está mayoritariamente direccionado de abajo hacia arriba, fortaleciendo las comunidades, para que las poblaciones aumenten su incidencia y ejerzan control y presión de gestores, entidades públicas y políticos, y ello lleve al cambio a nivel de política pública. En el segundo caso la incidencia es a través de la propia entidad pública para intentar que el cambio se produzca y tenga efectos de arriba hacia abajo. Ambos planos no sólo no son incompatibles, sino que deben ser complementarios, pero son modelos diferentes que precisan de estrategias adecuadamente articuladas.
- Los datos evidencian que el ajuste entre los roles no siempre es adecuado para los objetivos perseguidos. Por ejemplo, se encuentran muchos proyectos de ONG que están categorizadas en líneas de acción de carácter político o normativo, pero cuya descripción y resultados esperados son claramente de acción local y comunitaria. Parece, por tanto, haber cierto desajuste entre los objetivos marcados en las distintas líneas y orientaciones, y las vías y actores para lograrlo, que podría estar desaprovechando el potencial del sistema y las fortalezas de todos los implicados.
- Un interesante ejemplo de coherencia la encontramos en la orientación I, consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho que refleja un buen ajuste entre los objetivos planteados, vías escogidas y actores implicados para lograrlos. Esta orientación se articula en tres líneas de acción:

- En la primera, IA, impulso de la calidad de la democracia, son las organizaciones de la sociedad civil quienes asumen el rol de refuerzo de la sociedad civil del país socio y de impulsar los procesos de representación y participación ciudadana, asegurando la participación de las mujeres.
 - En la segunda, IB, fortalecimiento de la estructura y sistemas de gestión del sector público, las entidades públicas de los países socios son fortalecidas a través de apoyos presupuestarios y proyectos. Aunque también las ONG nacionales siguen siendo importantes actores en el fortalecimiento de los servicios públicos a nivel local.
 - La tercera se centra en concreto en el sistema judicial y la protección de los derechos humanos, volviendo a asumir cada actor diferentes planos de acción: las instituciones públicas en el fortalecimiento de sus pares en los países socios, y las ONG mediante el acompañamiento a las víctimas de violaciones de los derechos humanos.
- Otro ejemplo interesante de perfil diferenciado es el que encontramos en la orientación 8 de educación para el desarrollo, donde juegan un importante papel las comunidades autónomas y las entidades locales como principales financiadoras para construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo.

6. Una de las características del sistema español de cooperación es la multiplicidad de actores. Si bien esto entraña un reto para la coordinación de la totalidad de actores, hay un número reducido de entidades que aportan más del 90% de la AOD.

- Hemos observado un perfil dual, pudiéndose claramente identificar un grupo pequeño de actores que concentran la mayoría de la ayuda, y un grupo muy amplio de financiadores que de forma conjunta aportan una cantidad que no llega al 10%.
- Los que más volumen aportan son los que tienen perfiles más específicos -como por ejemplo el Ministerio de Economía y Competitividad, o el de Hacienda y Administraciones Públicas-, por lo que una adecuada articulación de los planteamientos de base, objetivos y procedimientos de –al menos- esos actores facilitaría una cooperación para el desarrollo más sinérgica y una mayor coherencia de políticas.
- A lo largo del documento se habla del sistema de cooperación, puesto que así también lo define el IV Plan Director. Sin embargo, todavía parece haber margen de mejora para que el conjunto de actores funcionen realmente como un *sistema* articulado que permita un mejor cumplimiento de objetivos.

7. Existe una importante fragmentación de la ayuda, con una clara tendencia a actuar en base a proyectos.

- Las entidades locales son las que han registrado un mayor número de acciones, y son las que tienen el segundo promedio de financiación más bajo; seguidas de las universidades con un menor número de acciones y también menor promedio. Después estarían las comunidades autónomas y, por último, la Administración General del Estado donde un menor número de acciones cuentan con mayor promedio de financiación.
- Parece esencial para una buena planificación conocer en qué ámbitos se produce la fragmentación y si está adecuadamente localizada en el diseño de la cooperación española. No responden a los mismos parámetros una beca de investigación, que una intervención con una comunidad rural de mujeres indígenas, que un apoyo presupuestario de monto reducido.

8. El sistema de Info@OD permite hacer rendición de cuentas sobre la totalidad de la ayuda al desarrollo, y para ello requiere de la implicación de todos los actores.

- Este estudio ha supuesto una explotación mínima de la base de datos de Info@OD. Esta base es objeto de análisis por parte de investigadores, plataformas sociales, periodistas, etc. y las posibilidades que ofrecen son inmensas. Un sistema de cooperación maduro debe ir cada vez más haciendo uso de los datos para aportar evidencias a las reflexiones y rigor empírico al debate. Ello redundará en que las decisiones políticas se vean basadas en evidencias y no fundamentalmente en posiciones políticas.
- Es importante para esto que la calidad del dato esté garantizada. Hemos encontrado a lo largo del análisis, numerosos casos en los que podría ser cuestionable la categorización de las acciones y también hemos identificado claras incorrecciones. Esto apela directamente a la responsabilidad de cada uno de los actores financiadores –que cumplimentan los datos– para asegurar la calidad del dato reportado.

La descripción que hemos trazado en las páginas anteriores describe una realidad que ha sido resultado parcialmente de la disminución de recursos económicos, que ha obligado a reducir la financiación de acciones que no fueran obligatorias, determinadas mediante acuerdos internacionales, o sujetas a compromisos previos. Sin embargo, esta reducción no ha sido el único factor determinante del diseño resultante de la totalidad de las aportaciones. Esto es, la realidad económica no aboca a un resultado inalterable, sino que detrás hay numerosas decisiones que han dado como resultado la distribución de la ayuda descrita.

En cualquier caso, la cooperación española es mucho más que los recursos financieros aportados. Hay infinidad de acciones realizadas por sus instituciones y el personal que las compone, que no quedan reflejadas en Info@OD pero que también construyen la realidad de la ayuda. Hay presencia en numerosos foros internacionales, infinidad de acciones de coordinación, análisis de la realidad de los países y la mejor manera de contribuir a su desarrollo, iniciativas de cooperación gestionando fondos de otros donantes, etc.

Confiamos en que la descripción y análisis de las acciones realizadas, recogidos en este documento pueda ayudar a trazar las líneas de acción tanto estratégicas, como operativas que deberán marcar el siguiente ciclo de trabajo de la cooperación española.

7.2. LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Llegado este punto, quisiéramos hacer algunas consideraciones referidas a las limitaciones de este estudio, así como las consideraciones y decisiones que hemos tomado en relación con cada una de ellas, lo que permitirá una comprensión más ajustada de la información aquí presentada.

Existen ciertas limitaciones vinculadas a los datos. Como se ha mencionado, los datos son los procedentes de la base de datos Info@OD. Ésta ha sido la herramienta que ha posibilitado este análisis, sin la cual este estudio no habría sido posible. No obstante, dada la amplitud de la información manejada y la diversidad de actores, también tiene una serie de limitaciones, que presentamos a continuación.

Los datos son los reportados por los actores y se complimentan en la plataforma del *módulo informante* de Info@OD. Una vez que el servicio de estadística de la SGCID los recibe, les aplica una batería de controles de calidad que responden tanto a criterios estandarizados de calidad para el tratamiento de información estadística, como a los requerimientos específicos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Aun así, todavía hemos detectado algunos errores en la asignación de las intervenciones. A pesar de ello, dado que se ha analizado el 100% de la información, y lo que se pretende es hacer un dibujo de la realidad global, este nivel de error es asumible y no supone una amenaza a la validez de la imagen completa de la AOD.

Otro tipo de limitaciones serían las relacionadas con la temporalidad de acciones y desembolsos. Parte de los desembolsos realizados en 2013 y 2014 responden a compromisos anteriores: convenios y proyectos de ONG, proyectos bilaterales multianuales, etc. Con objeto de mitigar esta limitación, se procesaron los datos a fin de discriminar qué acciones correspondían a compromisos anteriores, y cuáles eran compromisos adquiridos en 2013 y 2014. Si bien en algunos casos la información era clara, la calidad de los datos no nos permitió hacer un análisis exhaustivo ni suficientemente robusto.

Esto implica que ciertas acciones relevantes estratégicamente o por nivel de financiación total, puedan haber sido financiadas íntegramente con anterioridad al 2013, pero sigan en ejecución durante los años objeto de análisis; o que su financiación durante estos dos años no sea representativa de la financiación total, como por ejemplo el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.

Así, es posible que intervenciones muy relevantes por su potencial estratégico o sus efectos, no hayan sido destacadas en este documento si el volumen desembolsado en el periodo de estudio no lo es. En relación a esta limitación, hemos tenido en cuenta dos consideraciones: la primera alude al proceso de transición entre Planes Directores. Es perfectamente asumible para este aná-

lisis que una parte de los desembolsos realizados durante este IV PD sean compromisos pasados, y también lo es que no haya cambios radicales entre un Plan Director y el siguiente. No obstante, puesto que este análisis es sobre las acciones realizadas para la implantación de las orientaciones estratégicas del Plan Director, el análisis ha tratado de ver cómo las acciones financiadas podrían estar contribuyendo a los objetivos planificados en el Plan Director. Es por ello, que este análisis está focalizado sobre los desembolsos posteriores a la publicación del IV Plan Director.

Un análisis sobre el 100% de la AOD de la Cooperación Española durante dos años supone manejar una importante cantidad de información³³. Los análisis posibles son innumerables, y la amplitud, profundidad y detalle del análisis podría aumentar de forma muy relevante. Más aún si el análisis no fuera sobre el desembolso sino sobre las acciones realizadas, entonces el abanico de análisis posibles crecería exponencialmente.

Nosotras aquí hemos seguido el objetivo de ofrecer una imagen global, que dé información sistemática, rigurosa y basada en los datos disponibles que alimenten el análisis de planificación que hay sobre la mesa. Además, adquirimos el compromiso de ponerlo a disposición de los actores del sistema en un tiempo determinado, lo que indudablemente ha configurado el diseño. Con este cometido, hemos orientado el análisis hacia los aspectos, dimensiones y fenómenos que considerábamos que podría ser más útil manejar en este momento de toma de decisiones.

Todos los estudios requieren de decisiones para discriminar entre los análisis que se van a realizar y los que no se van a abordar. Somos conscientes de que además de los muchos análisis que sí se han realizado y aquí presentan, hay infinidad de posibles análisis que no se han hecho, entre ellos algunos muy relevantes como, por ejemplo, las particularidades de la cooperación reembolsable, el efecto de la cooperación delegada, la distribución geográfica y temática de las ONG, y un largo etc. Confiamos en que nuestras decisiones al respecto y la información aquí recogida contribuya a la toma de decisiones informada de cara a acciones futuras, a la vez que suscita el interés para posibles estudios posteriores.

³³ Se han procesado y analizado 16.754 registros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AECID (2014). *Guía de Modalidades e Instrumentos de cooperación de la AECID*. Documento disponible en <http://www.aecid.es/ES/la-aecid/eficacia-y-calidad>.

OCDE (2016). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2016, OECD Development Co-operation Peer Reviews*, OECD Publishing, Paris.

SGCID (2014). *Seguimiento AOD 2013*. MAEC. Documento disponible en <http://www.cooperacionspanola.es/es/publicaciones>

SGCID (2015a). *Examen Intermedio del IV PD de la Cooperación Española 2013-2016*. Madrid. SGCID, MAEC. Documento disponible en <http://www.cooperacionspanola.es/es/publicaciones>

SGCID (2015b). *Seguimiento AOD 2014*. MAEC. Documento disponible en <http://www.cooperacionspanola.es/es/publicaciones>

SGCID (2015c). *Reflexiones sobre la política española de cooperación internacional para el desarrollo ante los retos del nuevo escenario global*. Madrid. MAEC. Documento disponible en <http://www.cooperacionspanola.es/es/publicaciones>

Otros documentos relacionados se pueden encontrar en:
<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones>

