

ESPAÑA

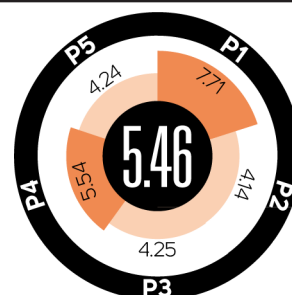
Grupo **3**

ACTORES ASPIRANTES

AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO **0.43%**
del PIB

Puesto en el HRI 2011

15°



AYUDA HUMANITARIA

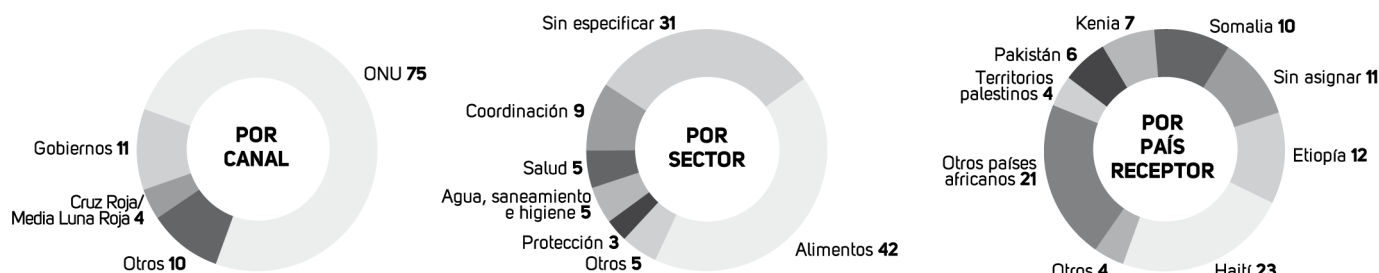
8.9%

de la AOD

US \$11

por persona

DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA (%)



CALIFICACIÓN SOBRE GÉNERO POLÍTICAS FINANCIACIÓN PERCEPCIÓN EN EL TERRENO

FORTALEZAS					
Pilar	Tipo	Indicador	Puntuación	% sobre la media OCDE/CAD	
1	QT	Financiación de emergencias vulnerables y olvidadas	8.20	+18.7%	
1	QT	Financiación a tiempo de emergencias complejas	9.29	+17.5%	

ÁREAS PARA LA MEJORA					
Pilar	Tipo	Indicador	Puntuación	% bajo la media OCDE/CAD	
3	QT	Financiación a ONG	0.36	-92.0%	
2	QT	Reducción de la vulnerabilidad climática	2.01	-50.1%	
2	QT	Financiación de la mitigación internacional de riesgos	2.86	-40.1%	
5	QL	Implementación de las recomendaciones de las evaluaciones	3.40	-20.7%	
3	QL	Capacidad y experiencia del donante	5.33	-14.8%	

ACTUACION GLOBAL

España ocupa el 15º puesto en el ranking del HRI 2011, lo que supone una mejora de dos puestos respecto a 2010. A la vista de las pautas observadas en sus puntuaciones, España está incluida en el Grupo 3 de donantes *Actores aspirantes*. Los donantes de este grupo tienden a tener una capacidad limitada para implicarse con el sistema humanitario en el terreno, aunque demuestran a menudo una aspiración de jugar un papel más relevante en el sector; se centran en unas pocas fortalezas fundamentales, como en el área de la prevención, la preparación o la reducción del riesgo de desastres, o en regiones específicas. Además de España, en este grupo se encuentran Australia, Bélgica, Alemania, Irlanda, Italia, Japón y Luxemburgo. La puntuación total de España cae por debajo de la media de la OCDE/CAD y de la del Grupo 3. España puntúa

por debajo de la OCDE/CAD y del Grupo 3, excepto en el Pilar 1 (Respuesta a las necesidades), donde se sitúa por encima de las dos medias, y en el Pilar 4 (Protección y leyes internacionales), en el que España presenta una puntuación por debajo de la OCDE-CAD, pero por encima de la media del Grupo 3. España fue mejor que sus pares de la OECD-CAD en los indicadores de *Financiación a emergencias vulnerables y olvidadas* y *Financiación a tiempo a emergencias complejas*. Sus puntuaciones más bajas fueron en los indicadores de *Financiación a ONG*, *Reducción de la vulnerabilidad climática*, *Financiación de mecanismos internacionales de mitigación del riesgo*, *Implementación de recomendaciones de evaluaciones* y *Capacidad y experiencia del donante*.

FUENTES: UN OCHA FTS, OCDE StatExtracts, informes anuales de diversas agencias de la ONU y DARA

Todas las puntuaciones están en una escala de 0 a 10. Los colores representan la actuación del donante comparada con la media de la OCDE/CAD:

Buena Media Podría mejorar No aplicable Indicador cuantitativo Indicador cualitativo

DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA

Antes de los recortes presupuestarios provocados por la crisis económica, España era uno de los mayores donantes del Programa Mundial de Alimentos y del Fondo Central de Respuesta de Emergencia (CERF). En 2010, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española supuso el 0,43% del Producto Interior Bruto (PIB), frente al 0,43% en 2009. La ayuda humanitaria representó el 9,9% de la AOD, o un 0,040% del PIB.

Según datos del Sistema de Seguimiento Financiero (FTS) de la Oficina de Naciones Unidas para la

Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), España canalizó el 74,6% de su financiación al Sistema de Naciones Unidas, 11,5% bilateralmente a gobiernos de países afectados, 3,9% al Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y 1,2% a organizaciones no gubernamentales (ONG). España contribuyó el 10,9% de su presupuesto humanitario al CERF y el 8,2% a los Fondos Comunes Humanitarios. España prestó ayuda en 30 emergencias en 2010: 14 en África, 7 en América y 9 en Asia.

MARCO POLÍTICO

La Oficina de Ayuda Humanitaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo (AECID), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, coordina la ayuda humanitaria española. Una importante característica de la ayuda humanitaria española es la contribución aportada por varias Comunidades Autónomas a través de estrategias y presupuestos diferenciados. Durante los últimos años, España ha intentado centrar y coordinar estos esfuerzos a través de la Oficina Humanitaria de la AECID. La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) tiene como responsabilidad la evaluación de todos los esfuerzos de cooperación en España, incluida su ayuda humanitaria. *La Ley 23/1998* sirve como marco legal para la cooperación internacional española y establece el papel central de la AECID en la coordinación de la ayuda; *el Real Decreto 1403/2007* estableció formalmente la creación y el mandato de la Oficina de Ayuda Humanitaria (AECID 2011b). España está en el proceso de aprobación de una nueva ley que reemplazará a *la Ley 23/1998*, con el objetivo de modernizar sustancialmente su sistema de ayuda

internacional, en especial la coordinación entre los actores españoles (ECD Política 2010). *La Estrategía de la Ayuda Humanitaria (2007)* sirve como guía y explica los principios que rigen los esfuerzos humanitarios españoles. España se adhirió a *los Principios de Buena Donación Humanitaria (GHD)* en 2004. Aunque España está en el proceso de desarrollar su plan de implementación, ya ha incorporado *los Principios de GHD* en su marco humanitario. *El Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 (2009)* es el documento de referencia para la ayuda española y establece las actividades de cooperación hasta 2012. Este documento incluye una sección dedicada a programas humanitarios y se hace eco de los compromisos expresados en la Estrategia Humanitaria. Anualmente, la AECID publica también *el Plan Anual para la Cooperación Internacional (PACI)* que determina la manera en que la agencia cumplirá con los objetivos establecidos en *el Plan Director de Cooperación*, a la vez que muestra someramente los progresos realizados el año anterior. La AECID cuenta con un total de cincuenta Oficinas Técnicas de Cooperación y Centros de Formación en países beneficiarios (AECID 2011a).

¿CÓMO AFRONTA LA POLÍTICA DE AYUDA DE ESPAÑA LOS CONCEPTOS DEL GHD?

GÉNERO

La Estrategia de Género en Desarrollo (2007) es el principal marco de referencia para la política española sobre medidas de igualdad de género en desarrollo y ayuda humanitaria. *La Estrategia de Acción Humanitaria* incorpora los principios enumerados en ese documento y pide un enfoque sensible al género en la ayuda humanitaria. Esto incluye un análisis de género en todas las actividades humanitarias, la representación y la participación de las mujeres en la fase de implementación, una atención especial a la seguridad de las mujeres y la compilación de indicadores desagregados de género (MAEC 2007).

PILAR 1

RESPUESTA A LAS NECESIDADES

Las políticas españolas expresan un compromiso claro con proveer ayuda humanitaria a tiempo y basada en los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. *La Estrategia de Acción Humanitaria* afirma que España utiliza el *Global Needs Assessment (GNA)* y el *Forgotten Crisis Assessment (FCA)*, elaborados por la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO) de la Comisión Europea, para determinar los países prioritarios en ayuda humanitaria (MAEC2007). En respuesta a desastres, España utiliza el análisis del Equipo de Asistencia y Coordinación ante Desastres de Naciones Unidas (UNDACT) y en la actualidad trabaja en la elaboración de un protocolo oficial propio para actividades de emergencia (MAEC 2007).

PILAR 2

PREVENCIÓN, REDUCCIÓN DE RIESGO Y RECUPERACIÓN

La Estrategia de Acción Humanitaria y el *Plan Director de Cooperación* enfatizan la prioridad de involucrar a los beneficiarios en todas las fases de la acción humanitaria, de vincular la ayuda de emergencia con la rehabilitación y el desarrollo, así como la prevención y la preparación (MAEC 2007). *La Estrategia de Acción Humanitaria* pide la inclusión de los beneficiarios en el diseño y la implementación de cada proyecto y demanda una evaluación de dicha participación (MAEC 2007). *La Estrategia de Acción Humanitaria* declara que la ayuda deberá ser provista “en línea con las capacidades locales”, en un esfuerzo para reforzarla y apoyarla (MAEC 2007). *El Plan Director de Cooperación* enfatiza la importancia de la reducción del riesgo y la prevención de desastres, de acuerdo con el Marco de Hyogo (MAEC 2009).

PILAR 3**TRABAJO
CON SOCIOS
HUMANITARIOS**

La Estrategía de Acción Humanitaria y el Plan Director de Cooperación reconocen la importancia de que la financiación de la asistencia humanitaria sea previsible, plurianual y flexible. *El Plan Director de Cooperación* solicita una revisión y reforma de las reglas de financiación de las ONG para que la respuesta a las crisis humanitarias sea “más eficaz, eficiente y relevante” (MAEC 2009). España ha intentado que su financiamiento sea más consistente mediante un proceso de llamamientos permanente para sus socios implementadores y ha pedido un incremento de la financiación de mecanismos plurianuales para sus socios implementadores más grandes (MAEC 2007). *El PACI*, sin embargo, informa de de que la implementación de los acuerdos plurianuales con sus socios implementadores españoles no se ha realizado de “forma masiva” aún (MAEC 2010). España ha confirmado también que continuará apoyando los Procesos de Llamamientos Consolidados (CAP) y el CERF, así como la firma de acuerdos de largo plazo con sus socios más importantes, especialmente las agencias de la ONU (MAEC 2009). Tanto *la Estrategía de Acción Humanitaria* como *el Plan Director de Cooperación* destacan la importancia de coordinar la ayuda humanitaria española, en especial con las comunidades autónomas (MAEC 2007). El debate es, sin embargo, menos concreto en lo que respecta a la coordinación con otros actores internacionales.

PILAR 4**PROTECCIÓN Y
LEYES
INTERNACIONALES**

España se compromete a facilitar el acceso a la población civil y a promover el Derecho Internacional Humanitario, incluyendo los Derechos Humanos y la legislación sobre refugiados en *la Estrategía de Acción Humanitaria*. *El Plan Director de Cooperación* se hace eco de dichos compromisos (AECID 2009). España también se compromete firmemente en ambos documentos a facilitar el acceso humanitario seguro y a ayudar en la seguridad de los trabajadores humanitarios (MAEC 2009). *La Estrategía de Acción Humanitaria* menciona que España se compromete a abogar de forma creciente por las cuestiones humanitarias, incrementando la atención y sensibilidad de la opinión pública en dichas cuestiones. Dicha actividad frente a las autoridades locales queda pendiente de clarificación (MAEC 2007).

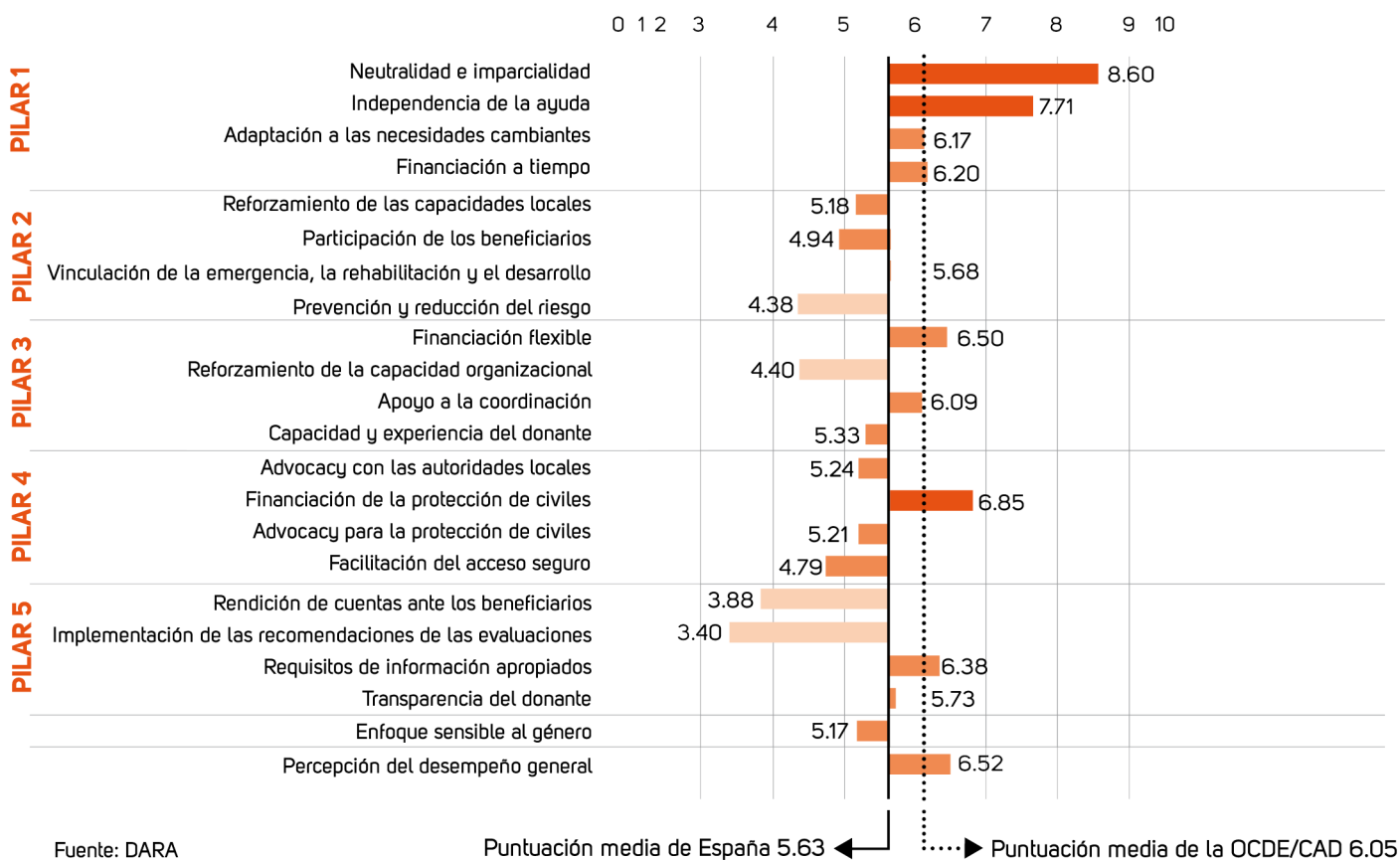
PILAR 5**APRENDIZAJE Y
RENDICIÓN DE
CUENTAS**

La Estrategía de Acción Humanitaria determina que la DGPOLDE ha adaptado *la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española* para evaluar los programas nacionales de asistencia humanitaria (MAEC 2007). Tanto *la Estrategía de Acción Humanitaria* como *el Plan Director de Cooperación* establecen que España tiene como objetivo mejorar la información pública sobre su financiación. España es firmante de la Iniciativa Internacional de Transparencia en la Ayuda (MAEC 2007). Con respecto a la rendición de cuentas de las ONG financiadas, España tiene políticas de información y evaluación de acuerdo con *el Sistema de Gestión de Desarrollo Orientado a Resultados*, que incluye la cuestión de la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas (MAEC 2007).

PERCEPCIONES DE LOS SOCIOS EN EL TERRENO

PUNTUACIONES DE ESPAÑA SEGÚN LAS PERCEPCIONES EN EL TERRENO

Cuestionarios realizados: 45



Los colores representan el desempeño comparado con la nota media de todos los donantes:

■ Bueno
 ■ Medio
 ■ Puede mejorar

¿CÓMO ES PERCIBIDA ESPAÑA POR SUS SOCIOS?

GÉNERO

Los socios de España dieron opiniones mixtas sobre género. Muchos destacaron el interés de España en los enfoques sensibles al género, pero apuntaron a problemas en el seguimiento. Un entrevistado dijo que “la AECID no utiliza indicadores de género bien definidos en el análisis de necesidades, así que luego no es fácil tener un buen enfoque de género”. Otros comentaron que aunque la AECID tiene requisitos formales de análisis de género, “no hay ningún seguimiento de su implementación”, o que esta cuestión es importante para España “porque el gender marker está en el CAP, pero no porque haya un compromiso real”.

PILAR 1

RESPUESTA A LAS NECESIDADES

De forma similar a la mayoría de los donantes, España presenta buenas puntuaciones en los indicadores cualitativos del Pilar 1. Aunque la mayoría de las organizaciones consideran que la ayuda española es suficientemente neutral, imparcial e independiente, varias de ellas cuestionaron que España hiciera lo suficiente para asegurar que los programas se adaptan a las necesidades cambiantes. Algunos socios de España se quejaron de que las decisiones de financiación se toman lejos del terreno y parecen mal informadas sobre las necesidades reales. Un entrevistado afirmó que “las decisiones se toman en la capital”, sin que tengan sentido a la vista de la situación en el terreno. Varias organizaciones dijeron que la AECID no puede hacer seguimiento de la adaptación de los programas a las necesidades cambiantes debido a una presencia en el terreno limitada y que “ni siquiera intentan ir allí”. Las opiniones sobre la rapidez de la financiación española fueron muy diversas. En algunas crisis, los entrevistados destacaron que España financiara con anticipación. En otras, sin embargo, para los entrevistados la cuestión de la financiación a tiempo era la más importante. Algunas organizaciones en el terreno explicaron que “la AECID tiene las mismas herramientas para solicitar financiación para proyectos de desarrollo y para ayuda humanitaria, lo que no tiene ningún sentido”, dado que la última a menudo requiere una respuesta mucho más rápida.

PILAR 2

PREVENCIÓN, REDUCCIÓN DE RIESGO Y RECUPERACIÓN

La mayoría de las organizaciones en el terreno afirmaron que la AECID no parece suficientemente preocupada con la participación de los beneficiarios, aunque unos pocos entrevistados destacaron que la participación en la implementación y el diseño mejoró algo: “la AECID presta más atención a la parte del diseño, que a las fases de implementación o evaluación”. Otro entrevistado mantuvo que el seguimiento de los proyectos por parte de la AECID fue mínimo, sin que planteara “ningún requisito, ni recomendaciones [o] preguntas sobre el proyecto”. Los comentarios sobre *la vinculación de la emergencia, la rehabilitación y el desarrollo* fueron bastante diversos. Un entrevistado dijo que “la AECID tiene un estándar formal... pero [no ha] implementado un proceso para el mismo”. En lo referente a la prevención, la preparación y la reducción de riesgos las organizaciones en el terreno fueron muy críticas. Un entrevistado afirmó que “la AECID tiene la idea pero... no hay proactividad, sólo un proceso reactivo”.

PILAR 3

TRABAJO CON SOCIOS HUMANITARIOS

En lo referente a la coordinación, algunas organizaciones destacaron que aunque España anima a la coordinación entre sus socios, los representantes de la AECID en el terreno “ni siquiera se plantean la posibilidad de asistir a las reuniones de los clusters”. Con respecto a la flexibilidad de la financiación española, los entrevistados fueron muy positivos. Una organización afirmó que “son excelentes donantes en cuanto a la flexibilidad”. Sin embargo, otros comentaron que sólo era posible hacer solicitudes a la Convocatoria Abierta y Permanente tres veces al año, una condición limitante e inflexible.

PILAR 4

PROTECCIÓN Y LEYES INTERNACIONALES

La mayoría de los socios de España apreciaron la financiación a programas de protección, aunque un entrevistado añadió que debían ser “programas puramente de protección, puesto que no quieren mezclar protección con, por ejemplo, derechos humanos”. Los socios en el terreno fueron más críticos con respecto a la abogacía en material de protección de civiles. Un entrevistado citó a España, junto a otros donantes, por permanecer “callados” en estas cuestiones. En lo referente a facilitar el acceso humanitario seguro y la seguridad de los trabajadores humanitarios, algunas organizaciones humanitarias en el terreno coincidieron en que los esfuerzos llevados a cabo no eran suficientes. Una organización reveló que mientras que la ACEID trató de ayudar (por ejemplo, dando a los trabajadores humanitarios una identificación no oficial), dicha ayuda no había sido eficaz. Dicho esto, cuando uno de los socios de España decidió tomar medidas para conseguir acceso, “aunque la AECID no había presionado en ese sentido, en cuanto lo propusimos, nos financiaron dado que eran aéreas que habían sido dejadas de lado”.

PILAR 5

APRENDIZAJE Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las organizaciones en el terreno afirmaron que la AECID era estricta en las propuestas de financiación, pero no en el seguimiento y la evaluación. Un trabajador humanitario informó que la AECID “se centra demasiado en el proceso burocrático... parece que es más importante que la propuesta sea formalmente perfecta que el impacto del proyecto”. Otro socio destacó que la AECID tiene un buen marco de reporte, pero falta el seguimiento del proyecto. Los socios de España también señalaron que hay espacio para mejorar en lo referente a la rendición de cuentas hacia los beneficiarios.

RECOMENDACIONES

● BUSCAR SOLUCIONES ADMINISTRATIVAS PARA CANALIZAR MÁS FONDOS A LAS ONG

Sólo el 1,2% de la financiación humanitaria de España fue a ONG, comparado con el 15,3% de la media de la OCDE/DAC. El grueso de la ayuda española fue a parar a las agencias de la ONU, por lo que España debería incrementar el porcentaje asignado a ONG. Para reducir la carga administrativa, España podría explorar modelos de trabajo alternativos, como acuerdos de gestión compartida con otros donantes, o apoyar a consorcios de ONG.

● REFORZAR LA CAPACIDAD DE LA AECID

España obtuvo una de las notas más bajas en el indicador cualitativo de *Capacidad y experiencia del donante*. En varias crisis estudiadas por el HRI, los equipos de terreno de la AECID tenían que encargarse también de tareas no humanitarias, lo que limitaba su capacidad para hacer seguimiento de los programas. España debería considerar la opción de invertir más en su propia capacidad tanto en el terreno como en sede, lo que aseguraría que la ayuda se usa de forma eficaz.

● APRENDER MÁS DE LA EXPERIENCIA

España obtuvo la tercera peor nota en el indicador cualitativo *Implementación de las recomendaciones de las evaluaciones*, que mide hasta qué punto los donantes trabajan con sus socios para incorporar las lecciones aprendidas en sus programas. España haría bien en redoblar sus esfuerzos para poner en práctica las lecciones aprendidas y las recomendaciones de las evaluaciones.

● REFORZAR EL APOYO PARA REDUCIR EL RIESGO Y LA VULNERABILIDAD CLIMÁTICA

España podría mejorar su apoyo a la reducción del riesgo de desastres y la vulnerabilidad climática. Con solo un 0,36% de su AOD destinada a financiar mecanismos internacionales de reducción de riesgos, España se sitúa muy por debajo del 0,77% de la media de la OCDE/DAC. España dedicó solo el 52,5% de su fair share a Fast Start Finance, que apoya la mitigación del cambio climático y los esfuerzos de adaptación, comparado con el 102,4% de la media de la OCDE/DAC. Más aun, España no ha cumplido con su compromiso de reducción de emisiones, lo que indica que podría aumentar sus esfuerzos para apoyar estas cuestiones.



Por favor, consulte www.daraint.org para obtener una lista completa de referencias.