# Diagnóstico de la acción humanitaria de la Comunitat Valenciana 2011-2016

**31 de Julio de 2017**

Atria Mier Hernández: Responsable de asistencia técnica y evaluación del IECAH

Alicia Pérez Daza: Investigadora del IECAH

Francisco Rey Marcos: Codirector del IECAH

## Índice

Índice ..... 2
Resumen ejecutivo ..... 3
Diagnóstico ..... 5
1.1 Introducción ..... 5
1.2 Antecedentes y objetivo de la valoración ..... 5
1.3 Metodología ..... 6
1.4 Condicionantes y limitaciones ..... 7
1.5 Equipo de trabajo ..... 8
La acción humanitaria valenciana ..... 10
2.1 Marco Normativo ..... 10
2.2 Análisis institucional/organizativo ..... 19
2.3 Recursos humanos ..... 23
Análisis de los instrumentos ..... 26
3.1 Descripción ..... 26
3.2 Valoración de los proyectos y convenios según los criterios establecidos ..... 35
Acrónimos ..... 41
Anexos ..... 42

## Resumen ejecutivo

Tras la celebración de la Cumbre Humanitaria Mundial, (WHS, por sus siglas en inglés) en mayo de 2016 en Estambul, una serie de debates en torno a la mejora de la calidad de la acción humanitaria, se han visto acelerados. En el marco de la cooperación española, y en particular de la valenciana, la Dirección General de Cooperación y Solidaridad (DGCS) de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de la Generalitat Valenciana (GV) ha compartido esta preocupación por la mejora de la calidad y ha iniciado un proceso en dicha línea. El mismo cristaliza en dos productos: el presente diagnóstico y la elaboración de la Estrategia de Acción Humanitaria.

Pero, si bien, la elaboración de este diagnóstico surge de la iniciativa tomada desde la DGCS, al darse en la Comunitat Valenciana la especificidad de contar con un Comité de Ayuda Humanitaria y de Emergencia (CAHE), cuyo actor principal es la GV, el análisis y las propuestas se enmarcan dentro de éste comité con el objetivo de ser lo más integral posible.

La metodología diseñada para la elaboración de este diagnóstico ha puesto especial énfasis en la participación de la sociedad civil valenciana y en el uso de herramientas tanto cualitativas como cuantitativas para tratar de superar algunos de los condicionantes identificados fundamentalmente relacionados con la calidad de los informes valorados.

Dentro del presente diagnóstico se incluye el análisis del marco normativo, institucional y organizativo de la acción humanitaria de la Comunitat Valenciana así como los resultados del proceso de valoración de las actuaciones de acción humanitaria financiadas por la GV ya sea mediante convenios nominativos o en el marco del CAHE.

Del análisis del marco normativo se desprende que la Comunitat Valenciana cuenta con un marco normativo y regulador suficiente, pero que en lo concerniente a la acción humanitaria podría profundizarse y concretarse más, adaptándose a las especificidades propias de aquella y enmarcándose en los últimos y más relevantes compromisos internacionales, aspectos a los que pretende darse respuesta con la elaboración de la Estrategia de Acción Humanitaria.

La filosofía de coordinación y suma de esfuerzos que hay detrás del CAHE ha sido pionera en España y es valorada como positiva, si bien, ciertas debilidades encontradas en los procesos o la falta de ellos, hace necesario un replanteamiento de sus objetivos, una redefinición de procedimientos y un análisis de sus capacidades específicas.

En cuanto lo referente a recursos humanos, la Dirección General de Cooperación y Solidaridad no dispone, en general, con unos recursos humanos especializados en materia de acción humanitaria, factor necesario para mejorar los procesos de aprobación de proyectos y rendición de cuentas de las actuaciones realizadas. Por otra parte, la gran dependencia del CAHE de la GV, con debilidades en materia de formación de sus recursos humanos en acción humanitaria, así

como la no especialización de las entidades que lo componen en AH, puede tener implicaciones negativas en la eficacia de la misma.

Los instrumentos que desde la Generalitat Valenciana (GV) financian actuaciones de AH son: convenios, que corresponden a líneas nominativas de subvención, con organizaciones con demostradas capacidades para reaccionar con rapidez ante desastres naturales y otras crisis humanitarias y proyectos, que son aprobados en el marco del CAHE y son presentados en este espacio por las ONG cuando se produce una convocatoria de dicho órgano. Si bien estos proyectos son financiados tanto por la Generalitat Valenciana como por el resto de miembros del CAHE por voluntad expresa, el apartado de valoración de proyectos y convenios es exclusivo de aquellos financiados por la GV.

Entre 2011 y 2016, se han financiado por parte de la GV 21 proyectos, siendo algunos de éstos cofinanciados por otros miembros del CAHE. El periodo se caracteriza por no mostrar una tendencia clara en materia de financiación, si bien si se observa un incremento en el peso de los convenios respecto a los proyectos. Tampoco se observa una priorización geográfica, habiéndose repartido los proyectos y convenios en un total de 29 países. En cuanto a organizaciones, Cruz Roja Española, Farmamundi y la Federación de Asociaciones de Solidaridad con el Pueblo Saharaui han sido las organizaciones que han recibido una mayor financiación en el periodo analizado.

Los criterios valorados en los proyectos y convenios han sido: pertinencia, calidad del diseño, respeto a principios humanitarios, eficiencia, cobertura, coordinación, eficacia, impacto y conectividad.

En general los proyectos financiados en el marco del CAHE obtienen una puntuación media mayor que los convenios aprobados por la GV, dicha menor puntuación puede ser debida en parte a la escasa información reflejada en los informes de seguimiento no acordes a las especificidades de la acción humanitaria.

# Diagnóstico

## 1.1 Introducción

El llamado sistema humanitario, a pesar de haber sido objeto de ciertas críticas sobre la rigidez y burocracia de algunas de sus instituciones, o sobre su aversión al cambio, siempre se ha caracterizado por estar en constante movimiento de cara a mejorar la calidad de sus actuaciones. El dinamismo de este sector es indudable. Múltiples son los debates que se han mantenido y continúan manteniendo como puede ser la incorporación de nuevos actores no "puramente humanitarios", las metodologías de actuación centralizadas o "deslocalizadas", o la incorporación de aspectos tales como la resiliencia. Estos y otros debates se han visto acelerados por la celebración durante el mes de mayo de 2016 de la primera Cumbre Humanitaria Mundial (WHS, por sus siglas en inglés) que, al menos sirvió, para situar las cuestiones humanitarias en el centro del debate internacional.

En este contexto, el papel de la acción humanitaria española, política pública recortada en un 90% durante el periodo 2009-2015, se ha visto reducido de modo importante aunque es destacable que sus esfuerzos más recientes en aspectos concretos de diplomacia humanitaria, estableciendo como prioridades la protección y la defensa del Derecho Internacional Humanitario –aprobación de la Resolución 2286 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre protección de la misión medica- han sido positivos.

Por otra parte, una de las señas distintivas del sistema español es tener las competencias descentralizadas en materia de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria, lo cual le dota de unas características y especificidades que es necesario analizar para garantizar la calidad de sus actuaciones y su integración en sistema internacional de ayuda.

## 1.2 Antecedentes y objetivo de la valoración

El origen del actual informe se desprende del interés de la Dirección General de Cooperación y Solidaridad (DGCS) de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación de la Generalitat Valenciana (GV) de realizar una valoración externa e independiente de las actuaciones por ella financiadas (Convenios nominativos) y (co)financiadas (proyectos) en el marco de actuación del Comité de Ayuda Humanitaria y de Emergencia (CAHE) con el doble objetivo de:

- Realizar una valoración externa de dichas actuaciones, así como de los instrumentos utilizados por el gobierno de la Generalitat Valenciana.

- Dotar de evidencias a la Estrategia de Acción Humanitaria que se realiza igualmente por interés de la Dirección General de Cooperación y Solidaridad (DGCS) de forma paralela a este proceso y que impulsará la mejora de la calidad de la acción humanitaria valenciana en el marco internacional.

Por tanto, este ejercicio de diagnóstico y valoración se enmarca en el proceso de elaboración de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Generalitat Valenciana.

Un ejercicio similar fue realizado en el año 2010 por interés de la Generalitat Valenciana. En él, se valoraron los procedimientos, instrumentos y proyectos financiados por la GV y el CAHE durante los años 2000-2009. Dicho informe contenía una serie de recomendaciones, algunas de las cuales continúan teniendo vigencia (Ver en Anexo 1 el Resumen Ejecutivo de esta Evaluación).

### 1.3 Metodología

La metodología utilizada para elaborar el presente informe se ha basado en la utilización de un enfoque participativo e inclusivo en el que se ha contado con la pluralidad de actores que conforman el sector humanitario de la Comunidad Valenciana: administración pública, organizaciones de la sociedad civil (ONG, CVONGD, etc.) y otros miembros del CAHE no incluidos en los grupos anteriores, así como con personas expertas en la materia no basadas necesariamente en la región (ver anexo 2: personas asistentes a talleres, ver anexo 4: listado personas entrevistadas).

El desarrollo metodológico abordó el diseño de herramientas para el análisis cuantitativo y cualitativo de la información extraída de los documentos provistos por la DGCS, la elaboración de guiones de entrevistas semiestructuradas, la preparación de guiones para los talleres participativos (ver anexo 3), y las fichas de valoración (ver anexo 5) de los proyectos/convenios objeto de valoración.

Los instrumentos específicos de recolección y tratamiento de la información han sido los siguientes:

- Revisión documental de los documentos aportados por la DGCS así como de documentación extra descargada de diferentes páginas web.
- Ficha de valoración de los proyectos elaborada de manera directa para dicho fin, confeccionada por el equipo evaluador siguiendo las principales iniciativas internacionales de calidad y evaluación de acción humanitaria, asegurando la especificidad de la misma, así como su idoneidad dadas las características de la acción humanitaria valenciana.

- Base de datos de los proyectos y convenios financiados por la GV con la información más relevante aportada.
- 2 talleres participativos (uno en la ciudad de Alicante y otro en la ciudad de Valencia) a los que se invitó a participar a todos los miembros del CAHE –excluyendo a la Generalitat Valenciana-, en los que si bien, el objeto fundamental era dinamizar el proceso de elaboración de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Generalitat Valenciana, se extrajeron informaciones relevantes para la presente valoración en relación a las características, debilidades, fortalezas y propuestas de mejora de los instrumentos de financiación empleados en materia de AH en la Comunidad Valenciana.
- Entrevistas semiestructuradas individuales a aquellas organizaciones de la sociedad civil que no pudieron asistir a los talleres, comunidad universitaria, personas expertas en acción humanitaria y/o cooperación descentralizada ajenas al entorno de la Comunidad Valenciana.

### 1.4 Condicionantes y limitaciones

En todo proceso valorativo existen determinados condicionantes que es necesario tener en cuenta:

- La valoración realizada es exclusivamente de aquellos proyectos financiados por la Generalitat Valenciana, no incluyéndose la cofinanciación o financiación de otros proyectos respaldados por otros miembros del CAHE, que también conforman la realidad de la acción humanitaria valenciana.
- La imposibilidad de tener datos de fácil acceso a todos los proyectos financiados por el conjunto de los miembros del CAHE.
- Algunos proyectos ejecutados no cuentan con informes finales.
- No se aportan todos los documentos exigidos en los Convenios firmados entre las ONGD y la Generalitat Valenciana.
- Algunas de las fichas de valoración que el equipo evaluador ha diseñado, no han podido ser cumplimentadas debido a la escasa información en materia humanitaria contenida en los informes de seguimiento/finales o a la ausencia de los mismos. En consecuencia, las afirmaciones incluidas en, el apartado 3, sobre los criterios de valoración establecidos, son relativas a 27 proyectos en lugar de a los 45 facilitados por la GV.

Estas dificultades encontradas en el proceso, plantearon al equipo evaluador la sustitución de la palabra evaluación por la de valoración/diagnóstico, al no cumplirse las condiciones necesarias para un proceso de evaluación riguroso. A pesar de ello, los elementos extraídos en el proceso, en el cual se ha dado un espacio importante a la sociedad civil valenciana, son representativos y de indudable interés para trabajar en la mejora de la calidad de la acción humanitaria valenciana

y sirven para orientar los contenidos y prioridades de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Generalitat Valenciana.

### 1.5 Equipo de trabajo

El equipo evaluador ha estado compuesto por los siguientes profesionales:

- Atria Mier Hernández, responsable del área de asistencia técnica y evaluación del IECAH. Especialista en género y derechos humanos.
- Alicia Pérez Daza, investigadora del área de acción humanitaria del IECAH. Especialista en cooperación descentralizada.
- Francisco Rey Marcos, codirector del IECAH. Experto en acción humanitaria y autor del documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo.

El equipo evaluador desea agradecer al personal de DGCS de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, a los miembros del CAHE, ONG y demás entidades que han colaborado en este diagnóstico su participación y disponibilidad.

**Cuadro 1: Documentos remitidos por la DGCS a los que tuvo acceso el equipo evaluador**

## Documentos de encuadre de la acción humanitaria valenciana

- Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana
- Decreto 135/2010, de 10 de septiembre, del Consell, por el que se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo.
- Acuerdo de 28 de marzo de 2014, del Consell, por el que se aprueba el III Plan Director de la Cooperación Valenciana 2014-2017
- Diagnóstico de la cooperación al desarrollo valenciana: hacia una agenda propia de la cooperación descentralizada en la Comunitat Valenciana (2016)
- Documento de mínimos para la elaboración del IV Plan Director de la Cooperación Valenciana (2017)
- Informe: ¿Qué está haciendo la cooperación valenciana en los países desfavorecidos 2017?
- Informe de evaluación final del Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011
- Evaluación intermedia del III Plan Director de la Cooperación Valenciana 2014-2017
- Informe sintético de la Evaluación intermedia del III Plan Director de la Cooperación Valenciana 2014-2017
- Ley de Hacienda Valenciana
- Memoria de actuaciones en materia de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad 2016
- Compromisos alcanzados desde la Conferencia Estratégica de 16 de Noviembre en Valencia (2016)
- Estrategia de Educación Para el Desarrollo en el ámbito formal de la Comunitat Valenciana (2017-2021)
- Proyecto de la nueva Ley de Cooperación Valenciana

## Documentos específicos de acción humanitaria

- Plan Director de la Cooperación Valenciana 2017-2020
- Decreto 24/2013, de 25 de enero, del Consell, por el que se regula el Comité Permanente de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana y su órgano consultivo
- Actas del CAHE:
  - 2011: 3 de marzo, 22 de julio y 28 de noviembre
  - 2013: 2 de diciembre
  - 2014: 15 de enero y 13 de julio
  - 2015: 30 de abril, 15 de septiembre y 25 de septiembre
  - 2016: 22 de abril y 10 de junio
- Proyectos/Convenios de acción humanitaria 2011-2016: documento de formulación, informes de seguimiento técnico, económico, informe final (el nivel de información provisto de cada proyecto no es homogeneo)

## La acción humanitaria valenciana

### 2.1 Marco Normativo

Dentro de la evolución de la cooperación española un hito fundamental lo representa la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional al Desarrollo del Estado español. En ella, se reconocen explícitamente las competencias de los agentes autonómicos y locales para realizar actividades de cooperación al desarrollo. Debido a la delegación de estas competencias, todos los agentes autonómicos cuentan con sus propias leyes de cooperación, donde se incluye la acción humanitaria.

El marco normativo de la Generalitat Valenciana relativo a la acción humanitaria se rige por la Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, a la que debe sustituir el Proyecto de Ley, de la Generalitat, de Cooperación y de Desarrollo Sostenible, pendiente de aprobación por Les Corts.

La Ley 06/2007 contempla la acción humanitaria como uno de los instrumentos de la cooperación valenciana, restándole así cierta entidad propia, pero reseñable en la amplitud de la definición, permitiendo incluir todas las fases pertinentes y el vínculo con las actuaciones de desarrollo. La definición, además, se inserta en un enfoque de derechos, que va más allá del mero asistencialismo, en consonancia con las definiciones y consensos internacionales.

*La acción humanitaria: incluye las actuaciones de **prevención y reducción de desastres** que se llevan a cabo para disminuir la vulnerabilidad de las poblaciones, en situaciones originadas por desastres naturales o provocados por el ser humano, así como la **respuesta inmediata** a las **necesidades de asistencia y protección** más urgentes de las poblaciones afectadas por dichas situaciones y la **protección de sus derechos**, atendiendo en especial a las **personas refugiadas y desplazadas**. Igualmente, comprende las **actuaciones de post-emergencia** encaminadas a la **rehabilitación, reconstrucción** de infraestructuras, reinserción de la población afectada y asentamiento de las bases para el desarrollo de las comunidades afectadas. Todas las acciones deben llevarse a cabo en **coordinación** con las instituciones y organizaciones locales, así como con la debida coordinación con otros donantes, y deberán ser **coherentes** con las prioridades y la asignación de tareas establecidas para la planificación de la ayuda global, a fin de tener en cuenta los objetivos del desarrollo a medio y largo plazo.*

**Ley 06/2007**

En el Proyecto de Ley de Cooperación al Desarrollo y Desarrollo Sostenible de 2017, la acción humanitaria se define como:

> *" (…) incluye el conjunto de actuaciones de ayuda a las víctimas de desastres naturales y conflictos armados, o a poblaciones en situación de vulnerabilidad extrema, orientadas a* ***garantizar su subsistencia, proteger sus derechos, defender su dignidad y sentar las bases de su posterior desarrollo****. Igualmente, comprende las actuaciones de* ***post-emergencia*** *encaminadas a la* ***rehabilitación y reconstrucción*** *de las infraestructuras físicas, económicas y sociales, y* ***la prevención y reducción de la situación de vulnerabilidad*** *de comunidades y poblaciones víctimas de desastres del tipo que fuere. Las ayudas alimentaria y sanitaria de emergencia, la asistencia a personas refugiadas y desplazadas internos por motivo de conflictos armados o de guerras, y también de catástrofes naturales* ***cuando su situación se prolonga en el tiempo****, la prevención de desastres, la* ***denuncia de violaciones de los derechos humanos*** *asociada habitualmente a estos colectivos, y los proyectos de defensa de los mismos, constituyen así mismo acción humanitaria"*.
>
> **Proyecto de Ley de Cooperación al Desarrollo y Desarrollo Sostenible de 2017**

A la definición contemplada en la anterior Ley - enfoque de derechos, vinculación acción humanitaria y desarrollo y acento en todas las fases de la emergencia - se suman elementos muy necesarios y pertinentes, como la atención a las crisis prolongadas y la denuncia de las violaciones de derechos que se producen durante las emergencias.

El Proyecto de Ley menciona que hace suyos los compromisos internacionales en cuanto a la protección de las personas víctimas de conflictos armados: IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (1949) y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 (Instrumento de adhesión de España de 22 de julio de 1978). Estas referencias son correctas, aunque faltaría incluir el marco jurídico internacional más exhaustivo e inclusivo en el que se enmarca la acción humanitaria, así como una mención expresa a la Cumbre Humanitaria Mundial, y el llamado Grand Bargain del que España es parte signataria, si bien el IV Plan Director de la Cooperación Valenciana 2017-2020 considera que la Acción Humanitaria debe estar basada en las obligaciones del derecho internacional humanitario y los compromisos asumidos en apoyo de la Agenda de la Humanidad en el marco de la Cumbre Mundial Humanitaria y en la correspondiente Estrategia de Acción Humanitaria en la Comunitat Valenciana.

**Cuadro 2: Marco jurídico internacional**

| **MARCO JURÍDICO BÁSICO INTERNACIONAL** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)** | Carta Internacional de los Derechos Humanos, que comprende: | Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y sus dos protocolos facultativos | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales | Tratados regionales de derechos humanos |
| **Derecho Internacional Humanitario (DIH)** | Convenios de Ginebra (1949) | Protocolos Adicionales (1977) | Otras normas del derecho de los conflictos armados (La Haya, etc) | | |
| **Derecho de los/as refugiados/as y los/as desplazados/as internos/as** | Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas (1951) | Principios Rectores de los desplazamientos internos de las Naciones Unidas (1998) | | | |

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, en la parte más específica de acción humanitaria sería necesario definir los principios rectores de la misma (no-discriminación, neutralidad, imparcialidad…) y mencionar expresamente, junto a la posible denuncia de violaciones de derechos humanos, la de las violaciones del derecho internacional humanitario (cuya persistencia se ha convertido desgraciadamente en una característica de los conflictos y crisis prolongadas en la actualidad).

Ambas Leyes estipulan que el Plan Director correspondiente a cada periodo delimitará las prioridades, recursos y metas, desarrollando un Plan Anual. Además se pone énfasis en la coherencia y la coordinación, como elementos fundamentales de una acción humanitaria eficaz y pertinente.

A ese respecto, el Comité Permanente de Acción Humanitaria (CAHE), creado en 2000, es el órgano coordinador entre entidades públicas y privadas de la Comunitat Valenciana en materia de financiación de la acción humanitaria. El CAHE, inicialmente estaba regido mediante un convenio de colaboración, posteriormente fue recogido en la Ley 6/2007 y su regulación se aprobó en el año 2013 mediante el Decreto 24/2013 de 25 de enero.

**Conformación del Comité Permanente, regulada en el Decreto 24/2013 de 25 de enero**

Presidencia: la persona titular de la Conselleria competente en materia de cooperación internacional al desarrollo.
Vicepresidencia: la persona titular de la secretaría autonómica competente en materia de cooperación internacional al desarrollo.
c) Vocalías:

1.º. Tres representantes del Consell, con rango no inferior al de director/a general, elegidos por la presidencia del Comité Permanente, entre ellos, la persona titular del centro directivo con competencias en materia de cooperación al desarrollo en la Generalitat.

2.º. Un representante de cada una de las tres diputaciones provinciales de la Comunitat Valenciana, con rango no inferior al de diputado o diputada.

3.º. Un/a representante de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias (FVMP), con rango directivo.

4.º. Un/a representante del Fons Valencià per la Solidaritat, con rango directivo.

5.º. Un/a representante de los ayuntamientos de Valencia, Alicante y Castellón de la Plana, con rango no inferior al de concejal o concejala.

6.º. Un/a representante por cada provincia de los restantes municipios de la Comunitat Valenciana que participen en entidades promotoras de la acción humanitaria de la Comunitat Valenciana, con rango no inferior al de concejal o concejala, designados por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

7º. Un/a representante con rango directivo de la obra social de cada una de las entidades financieras más representativas de la Comunitat Valenciana que expresen su voluntad de pertenecer al Comité de Acción Humanitaria.

8º. Un/a representante de las entidades promotoras de la acción humanitaria en la Comunitat Valenciana, con rango directivo, designado por cada una de las coordinadoras de ONGD que operen en la Comunitat Valenciana.

d) Secretaría: un funcionario o funcionaria del centro directivo con competencia en materia de cooperación internacional al desarrollo, con voz pero sin voto.

Para un mayor conocimiento de los temas a tratar, a las reuniones del Comité Permanente podrán asistir los funcionarios o funcionarias, expertos/as o aquellas otras personas que el propio órgano colegiado decida, disponiendo de voz pero no de voto.

**Decreto 24/2013**

Dicho Decreto establece que el Comité Permanente está asesorado por un órgano consultivo integrado por las ONGD que tienen entre sus objetivos la acción humanitaria y que tiene como funciones:

- Informar al Comité Permanente de aquellas situaciones de emergencia y post-emergencia que requieran la intervención del mismo.
- Emitir informes, por propia iniciativa o a solicitud del Comité Permanente y evacuar consultas con respecto a situaciones de emergencia y postemergencia, y resolver consultas con respecto a actuaciones que requieran acción humanitaria urgente.

- Elevar al Comité Permanente los proyectos susceptibles de ser financiados por este.
- Conocer el seguimiento y grado de ejecución de los proyectos aprobados por el Comité Permanente.

La aprobación de este Decreto levantó cierta controversia al no haberse dado espacio para la discusión del mismo a la sociedad civil y establecerse en el mismo espacio para cada una de las Coordinadoras de ONGD de la Comunitat, siendo la representatividad de una de ellas, respecto a la sociedad civil, menor entre los agentes valencianos de cooperación y no supuso cambios de manera práctica al no establecer procedimientos concretos de trabajo. La modificación de dependencia orgánica-cambio de conselleria- en nada afecta al CAHE y su composición, si bien convendría aclarar las alusiones a las dos Coordinadoras de ONGD.

El Comité Consultivo, cuyas funciones se especifican en el Decreto 24/2013, no tiene en la actualidad ningún papel relevante al no desarrollar las funciones que se le asignan de manera cotidiana. Algunas ONG, por voluntad propia, ante una situación de emergencia remiten a la DGCS un análisis de la situación, o exponen una situación concreta en la reunión del CAHE convocada al efecto, pero no se dispone de procedimientos establecidos sobre las funciones arriba indicadas, lo que implica en la práctica que solamente se desarrollen algunas de las funciones especificadas en el Decreto y ello debido al interés específico de alguna organización concreta.

Desde la aprobación de la Ley 06/2007 se han aprobado tres Planes Directores: (2008-2011), (2014-17) y el IV Plan Director (2017-20), en los que se puede apreciar una evolución de la cooperación valenciana en consonancia con las principales tendencias y metas internacionales, pasándose así del foco en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) – cuya consecución se preveía en 2015 -y el Consenso de Monterrey, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) – cuya consecución se prevé para 2030 - y la COP 21.

**Cuadro 2. Marco normativo de la Comunitat Valenciana**

| |
|---|
| Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana |
| Decreto 231/2007 de 30 de noviembre, del Consell, por el que regula la Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo |
| Decreto 42/2008 de 4 de abril, del Consell, por el que se regula el Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo |
| Decreto 39/2009, de 6 marzo, del Consell, por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana |
| Decreto 24/2013 de 25 de enero, del Consell, regula el funcionamiento del CAHE, y de su órgano consultivo |
| LEY 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones. |
| Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011 |

| |
|---|
| Plan Director de la Cooperación Valenciana 2014-17 |
| Plan Director de la Cooperación Valenciana 2017-2020 |
| Planes Anuales de Cooperación |
| Proyecto de Ley, de la Generalitat Valenciana, de la Cooperación y el Desarrollo Sostenible |

Fuente: elaboración propia

Analizando **los Planes Directores** que han regido la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria de la Comunitat Valenciana en la última década, el desarrollo conceptual de la acción humanitaria no ha sido tan exhaustivo como el de la cooperación al desarrollo, aunque si notable.

En el Plan Director 2004-2007 aún se hablaba de ayuda humanitaria y de emergencia, desde un enfoque más bien asistencialista, mientras que en el siguiente Plan Director (2008-2011) se daba el salto conceptual a la acción humanitaria, incorporándose el enfoque de derechos humanos; y en el IV Plan Director se considera que la acción humanitaria debe estar basada en las obligaciones del derecho internacional humanitario, los compromisos asumidos en apoyo de la Agenda de la Humanidad en el marco de la Cumbre Mundial Humanitaria y en la correspondiente Estrategia de Acción Humanitaria en la Comunitat Valenciana.

Además, este último Plan Director utiliza un enfoque de reducción de riesgos de desastres (RRD), para promover la resiliencia y articular el vínculo entre preparación, respuesta y rehabilitación. Y define cuatro ámbitos de actuación: prevención y preparación, reconstrucción y protección y garantía de los derechos fundamentales.

Debe hacerse notar que en los ejercicios 2012 y 2013 el Plan Director vigente fue el II Plan Director (2008-2011), que fue prorrogado hasta la aprobación del III Plan Director (2014-2017).

Esta situación es consecuencia del conocido como “caso Blasco”. Un caso de corrupción, entre 2008 y 2011, en el que entre 6 y 9 millones de euros de ayudas públicas destinadas a proyectos de cooperación al desarrollo, fueron desviados a otros fines por una trama de empresas y fundaciones con la presunta participación de los responsables de la Generalitat Valenciana, con el ex - conseller Rafael Blasco como máximo responsable.

Este caso ha supuesto un notable desgaste, tanto para la Generalitat como para las organizaciones de la sociedad civil valenciana, que además han trabajado desde la acusación popular (CVONGD), para desvincular el “caso Blasco” del trabajo de las ONGD, solicitando que se abandone la denominación popular “caso cooperación” que algunos medios le adjudicaron.

La evolución de los objetivos e indicadores puede apreciarse en el siguiente cuadro resumen:

**Plan Director 2008-2011**

| Objetivo específico | Resultados | Actividades | Indicadores |
|---|---|---|---|
| **OE4.** Impulsar la coordinación y eficacia en la preparación y respuesta ante las situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales o de conflictos armados | **R.4.1.** Aumentar la coordinación, rapidez y eficacia de la acción humanitaria de la Comunitat Valenciana<br>**R.4.2.** Establecido un procedimiento común para el impulso de la acción humanitaria coordinada | **A.4.1.** Regular y dotar los órganos de la acción humanitaria<br>**A.4.2.** Diseñar un plan de acción humanitaria | **I.4.1.** Creados y dotados los órganos de acción humanitaria de la Comunitat Valenciana. Acción humanitaria valenciana ejecutada con eficacia e inmediatez.<br>**I.4.2.** Creado el Plan de Acción Humanitaria y cumplidos sus objetivos |

**Plan Director 2014-2017**

| Líneas de acción | Indicadores |
|---|---|
| **I.3** Acción humanitaria | **I.3.1.** La cooperación valenciana dispone de un conjunto básico de normas y estándares de intervención aplicables a los programas de ayuda humanitaria<br>**I.3.2.** Se destina, como mínimo el 15% de los fondos anuales de cooperación a la financiación de proyectos de AH |

**Plan Director 2017-20**

| Objetivo prioritario del IV Plan Director | Indicadores |
|---|---|
| Acción Humanitaria | **I.1** Nº de acciones humanitarias implementadas<br>**I.2** Volumen económico de acciones humanitarias implementadas<br>**I.3** Nº de titulares de derechos, desagregados por sexo, beneficiarios por acciones humanitarias implementadas<br>**I.4** Nº de acciones humanitarias implementadas que fortalezcan las capacidades de los actores locales<br>**I.5** N.º de acciones humanitarias implementadas de carácter preventivo<br>**I.6** Nº de acciones humanitarias que interiorizan el enfoque de género<br>**I.7** Nº de acciones humanitarias implementadas de rehabilitación. |

Del análisis de estos compromisos, sin embargo, se detectan algunas debilidades. Como ocurriera en el proyecto de ley, faltaría una mención más exhaustiva al marco jurídico internacional en el que se enmarca la acción humanitaria (y que mencionábamos más arriba) y una definición clara de los principios rectores de la misma.

No se establecen prioridades geográficas. De hecho, el IV Plan Director establece al respecto:

> *La Acción Humanitaria podrá realizarse en cualquier país para contribuir a dar respuesta a las necesidades de vulnerabilidad de las personas que anualmente padecen crisis provocadas por desastres y conflictos de diversa índole.*
>
> *Podrán, así mismo, ser considerados coyunturalmente prioritarios aquellos países en procesos de reconstrucción tras una crisis humanitaria acaecida en el marco del espacio temporal del IV Plan Director, ya sea por una catástrofe natural o provocada por el ser humano, como es el caso de los conflictos armados, al objeto de articular procesos de acompañamiento en la reconstrucción*.
>
> **IV Plan Director**

Si bien es cierto, que la acción humanitaria, por su naturaleza, no debe acotarse a un marco geográfico rígido, si sería deseable delimitar algunas prioridades para evitar la dispersión, mejorar la eficiencia y la complementariedad, así como para mejorar la planificación y los procesos de más larga duración, como son la atención a crisis prolongadas y/o los proyectos y programas orientados a fortalecer la reducción de riesgos de desastres (RRD) – enfoque priorizado en este IV Plan Director.

En ese sentido, conociéndose el marco temporal del IV Plan Director, sabiéndose ya que crisis prolongadas necesitan de acción y financiación y conociéndose la experiencia de las ONG valencianas especializadas, podrían definirse algunas prioridades geográficas.

Del mismo modo, con un diagnóstico de las organizaciones de la sociedad civil valenciana y sus diferentes sectores de especialización, sería relativamente sencillo priorizar determinados sectores en el ámbito humanitario.

Respecto a los indicadores para acción humanitaria del IV Plan Director, aunque se contabilizan ocho, uno se repite: *Nº de titulares de derechos, desagregados por sexo, beneficiarios por acciones humanitarias implementadas*. Todos ellos son cuantitativos y merecerían ser desarrollados más exhaustivamente, conforme a la metodología SMART, y como respuesta a objetivos concretos previamente definidos.

Mientras que algunos pueden servirse de los códigos CAD específicos al respecto: *Nº de acciones humanitarias implementadas de rehabilitación* (puede aplicarse el código 7301003), *N.º de*

*acciones humanitarias implementadas de carácter preventivo* (puede aplicarse el código 7401000); otros necesitan de instrumentos específicos para su correcta medición, es el caso de: *Nº de acciones humanitarias que interiorizan el enfoque de género*, concretamente sería deseable aplicar un marcador de género de los ya existentes (marcador de género de IASC o marcador de género y edad de la DG-ECHO)

El indicador repetido: *Nº de titulares de derechos, desagregados por sexo, beneficiarios por acciones humanitarias implementadas*, no debería ser un indicador general de la acción humanitaria, sino un requisito exigible a las ONG a las que se les financien proyectos y acciones humanitarias, que debe incluirse siempre en los informes finales de justificación técnica. Pues aun cuando se actúe en emergencias donde sea difícil levantar una línea de base al inicio de la actuación, durante el desarrollo de la misma y a su finalización es un criterio de calidad básico conocer la desagregación, no solo por género, sino también por edad, y cuando sea pertinente por otros criterios como: grupo étnico, minoría lingüística, social o cultural, religión, diversidad funcional, orientación sexual, identidad de género, etc.

Respecto al indicador: *Nº de acciones humanitarias implementadas que fortalezcan las capacidades de los actores locales*, hace referencia al criterio de calidad del tercer compromiso de la Norma Humanitaria Esencial (CHS, por sus siglas en inglés)[1]: La respuesta humanitaria refuerza las capacidades locales y evita los efectos negativos.

De hecho, a la hora de desarrollar indicadores, así como criterios de calidad, la Norma Humanitaria Esencial y sus nueve compromisos, debería ser una de las principales guías de referencia.

Por todo ello es muy pertinente el desarrollo de esta Estrategia de Acción Humanitaria de la Generalitat Valenciana. Para el periodo del vigente Plan Director (2017-20) se utilizará el *Grand Bargain*, del que España es signataria, como marco de referencia.

La **evolución presupuestaria** es esperanzadora, sobre todo en contraste con otras CCAA. A pesar del déficit que sufre la Comunitat Valenciana, el esfuerzo por mantener las partidas presupuestarias destinadas a acción humanitaria es notable.

En el periodo 2008-2011, se pasó del 7% de los presupuestos de cooperación para acción humanitaria al 15% en el Plan Director 2014-2017; en el IV Plan Director se establece una horquilla de un mínimo del 10% y un máximo del 15%.

1 https://corehumanitarianstandard.org/files/files/CHS-Guidance-Notes-and-Indicators.pdf

La Comunitat Valenciana cuenta con un marco normativo y regulador suficiente, pero que en lo concerniente a la acción humanitaria podría profundizarse y concretarse más, adaptándose a las especificidades propias de aquella y enmarcándose en los últimos y más relevantes compromisos internacionales.

Algunas recomendaciones que se desarrollaran más detalladamente en el documento de Estrategia son:

- Concretar más exhaustivamente tanto el marco normativo internacional como los principios rectores de la acción humanitaria de la Generalitat Valenciana.
- Desarrollar procedimientos administrativos que permitan el desembolso rápido de fondos para emergencias (mayor flexibilidad y previsibilidad).
- Concretar áreas sectoriales y geográficas para mejorar la planificación y el impacto.
- Desarrollar indicadores según metodología SMART, que respondan a objetivos previamente definidos.
- Destinar recursos humanos especializados en las instituciones públicas con funciones de gestión de la acción humanitaria (Generalitat Valenciana, CAHE, Ayuntamientos, Diputaciones…) o, en su caso, desarrollar planes de formación específicos.

## 2.2 Análisis institucional/organizativo

La acción humanitaria de la Comunitat Valenciana se enmarca dentro de dos modalidades de financiación:

- Convenios nominativos a ONG financiados por la GV
- Proyectos financiados en el marco de actuación del CAHE

Además de los proyectos que puedan financiar estos actores de manera independiente al CAHE. Ambas modalidades serán analizadas a partir de los datos cuantitativos del apartado 3.

Dada esta especificidad, dividimos el análisis de los factores que a continuación se exponen diferenciando por una parte a la GV, y por otra al CAHE, a pesar de que la GV forme parte de él, y sea de hecho el actor con más peso en el mismo.

Como se exponía en la introducción, la política de cooperación al desarrollo en la cual se enmarca la acción humanitaria en el contexto español, se encuentra descentralizada. Tras los cambios derivados de las elecciones autonómicas y municipales de 2015, el 29 de junio de 2015 se aprobó el Decreto 7/2015, por el cual se determinan las consellerias en que se organiza la Administración de la Generalitat Valenciana, creándose la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación. Posteriormente, el 7 de julio se aprobó el Decreto 103/2015 en el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las

consellerias de la Generalitat y el 18 de septiembre se aprobó el Decreto 160/2015, en el que se aprobó el Reglamento Orgánico y Funcionarial de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación. Dentro de esta Conselleria, es la Dirección General de Cooperación y Solidaridad el órgano directivo que programa y ejecuta las políticas del Consell y ejerce sus competencias en materia de acción humanitaria (con anterioridad, la Dirección General de Cooperación y Solidaridad dependía de la Conselleria de Bienestar Social).

**Cuadro 3: Estructura de la Dirección General de Cooperación y Solidaridad**

Por otra parte, el CAHE, mecanismo pionero en España de coordinación de las instituciones públicas y entidades privadas de la Comunidad Valenciana que destinan fondos a la acción humanitaria, tiene por objeto integrar sinergias y concentrar recursos para mejorar la efectividad de las ayudas que se presten. Su función es canalizar la ayuda humanitaria y de emergencia de las entidades que lo integran para prevenir y atender las situaciones de emergencia.

En el interior del CAHE, la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación ostenta su presidencia, y en la práctica, es ésta la que tiene un mayor peso, tanto presupuestario como procedimental, ya que si bien, no existen unos procedimientos claros sobre

la metodología de convocatoria del CAHE, el Conseller es quien en la práctica lo convoca, siendo las reuniones dirigidas por ésta Conselleria.

Con la aprobación del Decreto 24/2013, se estableció, como se ha expuesto anteriormente, la composición del Comité, así como las funciones del Comité Consultivo, si bien, en la práctica, la aprobación de dicho Decreto no ha tenido implicaciones reseñables en la dinámica de actuación del CAHE.

En la filosofía que sustenta el CAHE, el concepto que tiene un mayor peso dentro de la acción humanitaria es la ayuda de emergencia. El plazo administrativo desde que se produce una situación de emergencia hasta que tiene lugar el desembolso efectivo de los fondos es de 3 a 4 meses, e incluso un año, lo que desemboca en dos posibilidades:

- La organización a la que se financia tiene la posibilidad de adelantar los fondos y ejecutar el proyecto una vez conoce la resolución, con la certeza que en el plazo de unos meses recibirá la financiación.
- La organización tiene que reformular el proyecto al no tener sentido la actuación diseñada una vez transcurridos los meses necesarios para hacer efectivo el desembolso de fondos.

Esto debe hacer replantear la idoneidad de este instrumento para la financiación de ayuda de emergencia, o el establecimiento de ciertos baremos acordados con las organizaciones que permitan el desembolso por parte de las mismas de manera previa a la recepción de fondos.

Los principales pasos seguidos para la aprobación de los proyectos son:

- La DGCS convoca una reunión del CAHE ante una situación de emergencia determinada: los principales criterios de convocatoria de esta reunión son que el país donde se produce la emergencia haya hecho un llamamiento de ayuda internacional y por otra parte que una ONGD valenciana presente una solicitud al CAHE, si bien este último requisito no es una condición estrictamente necesaria
- Las ONGD presentan la situación concreta y los proyectos que quieren ejecutar y el personal técnico de la DGCS cumplimenta las fichas de valoración de los proyectos en base a la formulación y solicitan, en su caso, las correspondientes reformulaciones.
- En la reunión se presentan las fichas de valoración de los proyectos que hayan presentado las ONGD, y los miembros del CAHE se manifiestan sobre los proyectos a cofinanciar y su disponibilidad presupuestaria.
- Cada financiador establece el instrumento administrativo para cofinanciar el/los proyecto/s seleccionado/s. Para ello contacta de manera directa con la organización en cuestión. En este momento se abren varias opciones:

- El proyecto ya ha obtenido la financiación necesaria, y el financiador en cuestión decide financiar otro proyecto.
- El proyecto ya ha obtenido la financiación necesaria, pero la ONGD por voluntad propia o ante petición del financiador, reformula el proyecto para dar cabida a esta financiación.
- La ONGD acepta la financiación.

Cada financiador establece el instrumento administrativo para cofinanciar el/los proyecto/s seleccionado/s.

A partir del año 2015, el personal técnico de la DGCS comenzó a elaborar las fichas valorativas de los proyectos según acuerdo del CAHE, arriba referidas. En las mismas la información contenida es la siguiente: Entidad, objetivo general, objetivo específico, presupuesto total, subvención solicitada, duración, fecha inicio, fecha fin, localización, socio local, presencia en el territorio, acceso a la zona, población objetivo, recursos humanos, logística, coordinación, capacidad de respuesta y un resumen-valoración. Además se incluye una valoración en términos numéricos en la que se analiza:

- Valoración normas mínimas comunes: participación, valoración inicial, respuesta, selección de beneficiarios, seguimiento, evaluación, competencias y responsabilidades de los trabajadores humanitarios, supervisión, gestión y apoyo del personal, acceso a la zona y capacidad de respuesta.
- Valoración económica/financiera: adecuación presupuestaria, participación de otras entidades financiadoras y coherencia recursos-objetivos.

La valoración de todas las personas entrevistadas sobre estas fichas es positiva al aportar elementos sintéticos de análisis claros a personal sin formación específica en materia de acción humanitaria. Los miembros del CAHE suelen apoyar las iniciativas de las ONGD en función de la calificación obtenida por los proyectos en dichas fichas.

En este proceso, las principales debilidades encontradas, además de las expuestas son:

- El tiempo necesario para la aprobación de los proyectos y el desembolso de fondos no se adapta a las necesidades de los proyectos que se suelen financiar, centrados fundamentalmente en la respuesta de emergencia.
- No existe un procedimiento armonizado de justificación técnica ni económica por parte de los miembros del CAHE cofinanciadores de los proyectos.
- No existe una sistematización del conjunto de los proyectos de los miembros del CAHE en la que se visualice las aportaciones de cada organismo.

- Los miembros del CAHE no disponen de una Estrategia conjunta en materia de acción humanitaria.

El CAHE no dispone de procedimientos acordes a las necesidades de la ayuda de emergencia, aspecto de la acción humanitaria en el que centra la mayor parte de sus actuaciones. Es necesaria una reflexión sobre la idoneidad de financiar este tipo de acciones con los instrumentos existente o la reforma de los mismos.

### 2.3 Recursos humanos

Los recursos humanos destinados a llevar adelante la política de cooperación, y de acción humanitaria desde el ámbito de los financiadores, es uno de los focos de análisis incluidos en este apartado, ya que el desconocimiento de las especificidades de la AH puede desvirtuar la misma, llevar a la financiación de proyectos que no respeten los principios humanitarios, que no sean en esencia humanitarios o que en última instancia puedan generar impactos negativos sobre la población.

**Generalitat Valenciana**

Dentro de la estructura de la Dirección General de Cooperación y Solidaridad, el Servicio de Gestión de Programas y Cooperación, centrado en aspectos económicos/presupuestarios fundamentalmente, cuenta con unos recursos humanos (14 personas) mayores que los del Servicio de Análisis, Estudios, Promoción y Seguimiento (4 personas). El personal que compone cada una de los dos servicios, no dispone, en general, de formación específica en cooperación al desarrollo y/o acción humanitaria, siendo éste un factor que puede ser limitante en el Servicio de Análisis, Estudios, Promoción y Seguimiento. En su estructura, la dirección general no refleja una especialización en materia de acción humanitaria, y según la información obtenida en el proceso valorativo, no existe una persona que ejerza las funciones de punto focal de acción humanitaria.

Por otra parte, en los últimos dos años se ha logrado que el conjunto del personal de la DGCS sea funcionariado[2] si bien no es requerida, por la función pública, una formación específica en la materia, es una cuestión meramente valorativa.

2 Parte del mismo es personal funcionariado interino.

Una de las características de la DGCS es la oferta de becas de prácticas profesionales en la misma para jóvenes con formación específica de posgrado en materia de cooperación al desarrollo (Máster universitario).

A pesar de los avances de los últimos años, los recursos humanos continúan siendo insuficientes y no suficientemente formados en las especificidades de la acción humanitaria (aunque con una *expertise* en la gestión en materia de cooperación al desarrollo), debilidad mayor si se tiene en cuenta que la previsión de esta Conselleria es de un aumento sustancial de los fondos destinados a AH en los próximos años –en el IV Plan Director se ha establecido el compromiso de destinar el 0,7% del presupuesto de las Cortes Valencianas a políticas vinculadas a Cooperación y Desarrollo Sostenible, y dentro de este, un mínimo de un 10% y un máximo de un 15% a AH-.

**CAHE**

El CAHE no cuenta con unos recursos humanos propios sino que depende de las capacidades existentes de los miembros que lo conforman, siendo la GV la institución con un mayor peso.

A excepción del Fons Valencià, ninguno de los integrantes del CAHE cuenta con una persona con formación especializada en materia de acción humanitaria. En general no se dispone de un conocimiento de las especificidades de la AH y de las iniciativas a nivel internacional en materia de calidad o rendición de cuentas. Aspecto por otra parte comprensible dado el peso que tiene esta política dentro de los presupuestos de dichos actores.

**Cuadro 4: Fortalezas y debilidades del CAHE**

Instrumento que sirve para aglutinar donantes y fomentar la complementariedad entre ellos

Espacio de referencia, donde agentes sin formación específica de acción humanitaria, acceden a información concreta de crisis

Instrumento de incidencia para poner de relieve los actores que destinan fondos a AH frente a los que no

Falta de claridad sobre mecanismos para convocar reuniones

Tiempos de desembolso de fondos no apropiados para el trabajo en ayuda de emergencia

No especialización de sus miembros en AH

Nodesarrollo de funciones atribuidas al Comité Consultivo

No armonización de justificación técnica y económica de sus miembros

Algunas recomendaciones que se desarrollaran más detalladamente en el documento de Estrategia son:

- Se hace necesario un incremento de los recursos humanos estables formados en materia de cooperación al desarrollo en general y en acción humanitaria en particular donde sería óptimo el nombramiento de un/a funcionario/a como punto focal en materia de acción humanitaria.
- Llevar a cabo formaciones específicas en ámbitos relevantes de la acción humanitaria, y priorizados en el IV Plan Director para el personal técnico de las AAPP valencianas: por ejemplo transversalización del enfoque de género.
- Diseñar e implementar un plan de formación para el personal de la DGCS, así como para los integrantes del CAHE.
- El incremento de los fondos del capítulo IV y VII, deben ir acompañados de un aumento de los relativos al capítulo I.
- Valorar posibles sinergias con otros agentes, como puede ser el marco universitario.

La Dirección General de Cooperación y Solidaridad no dispone, en general, con unos recursos humanos especializados en materia de acción humanitaria (aunque con *expertise* en materia de

cooperación al desarrollo), factor necesario para mejorar los procesos de aprobación de proyectos y rendición de cuentas de las actuaciones realizadas. Por otra parte, la gran dependencia del CAHE de la GV, con debilidades en materia de formación de sus recursos humanos en acción humanitaria, así como la no especialización de las entidades que lo componen en AH, puede tener implicaciones negativas en la eficacia de la misma.

## Análisis de los instrumentos

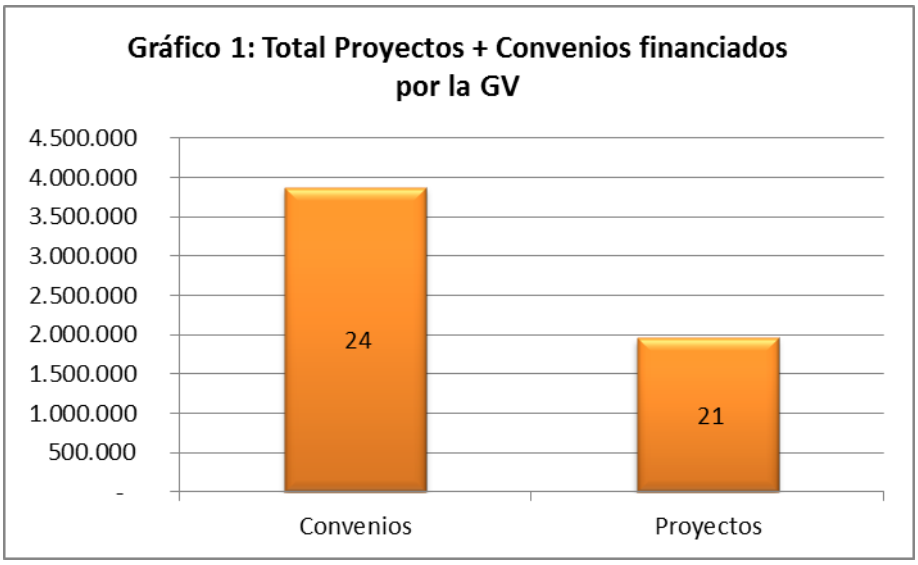
### 3.1 Descripción

Como se ha expuesto y analizado anteriormente, la Generalitat Valenciana, en materia de acción humanitaria cuenta con dos instrumentos de financiación diferenciados. En la presente valoración exponemos los resultamos de manera independiente para cada uno de estos instrumentos y además de manera agregada, para tener una visión más integral de la realidad.

Los convenios de acción humanitaria que suscribe la Generalitat Valenciana corresponden a líneas nominativas de subvención, con organizaciones con demostradas capacidades para reaccionar con rapidez ante desastres naturales y otras crisis humanitarias. Se trata de convenios anuales, con posibilidad de renovación.

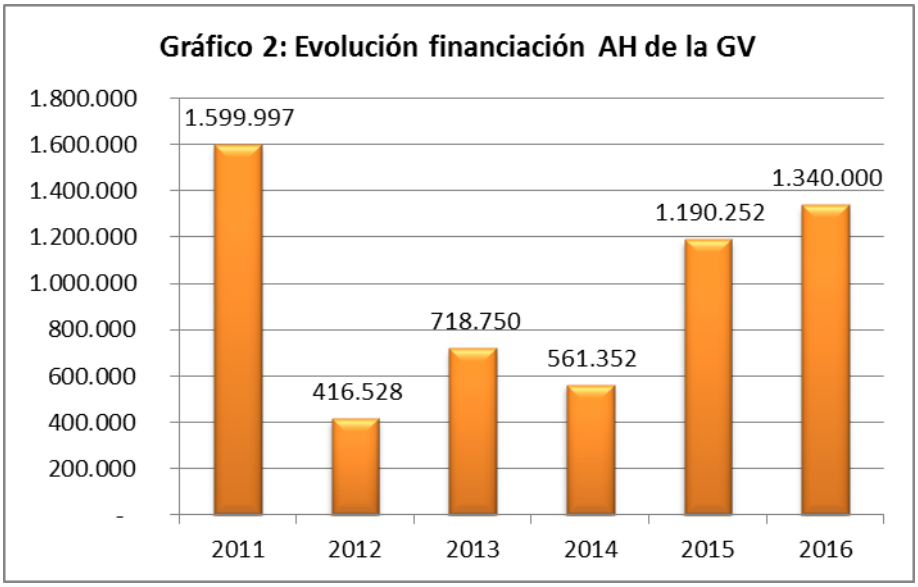
Los proyectos en cambio, son aprobados en el marco del CAHE y son presentados en este espacio por las ONG cuando se produce una convocatoria de este órgano. Si bien estos proyectos son financiados tanto por la Generalitat Valenciana como por el resto de miembros del CAHE por voluntad expresa, esta valoración es exclusiva de aquellos proyectos financiados por la GV. La duración máxima de los proyectos, al igual que la de los convenios, es de un año.

Entre 2011 y 2016, se han financiado por parte de la GV 21 proyectos, siendo algunos de éstos cofinanciados por otros miembros del CAHE.




Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la DGCS

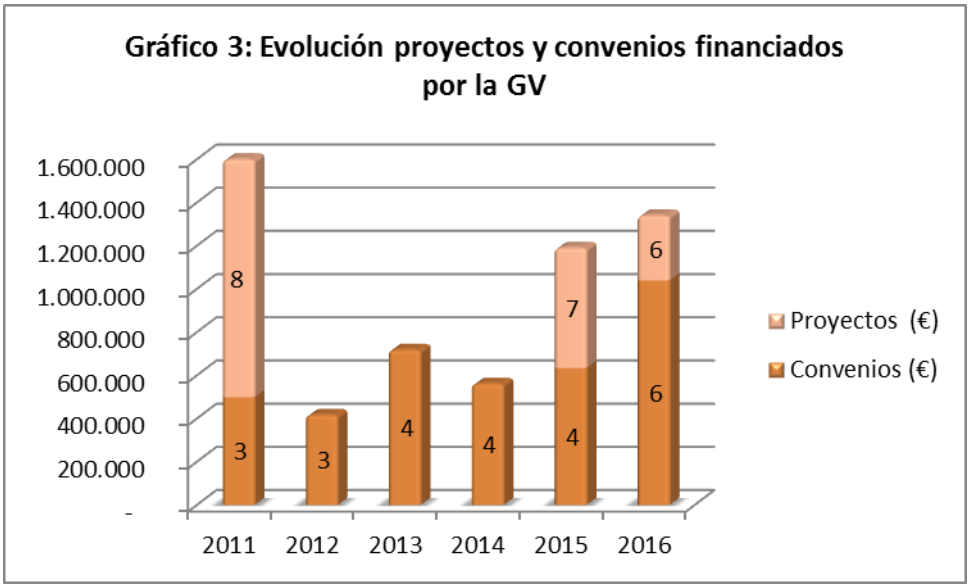
Desde la Generalitat Valenciana, durante el periodo objeto de estudio (2011-2016) se han financiado un total de 45 iniciativas de acción humanitaria por una cuantía total de 5.222.644,42 euros, divididas en 24 Convenios (3.870.978) y 21 proyectos (1.955.901). El tamaño medio de un convenio es mayor que la de un proyecto, 161.291 frente a 93.138 euros.




Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la DGCS

Desde la Generalitat Valenciana, durante el periodo analizado, la financiación en materia de acción humanitaria no ha mostrado una tendencia clara. Se produjo una caída importante en el año 2012 que fue recuperándose en los años sucesivos, salvo en el año 2014, en el cual la financiación cayó en un 22%. El mayor incremento de fondos se produjo en 2015 cuando los

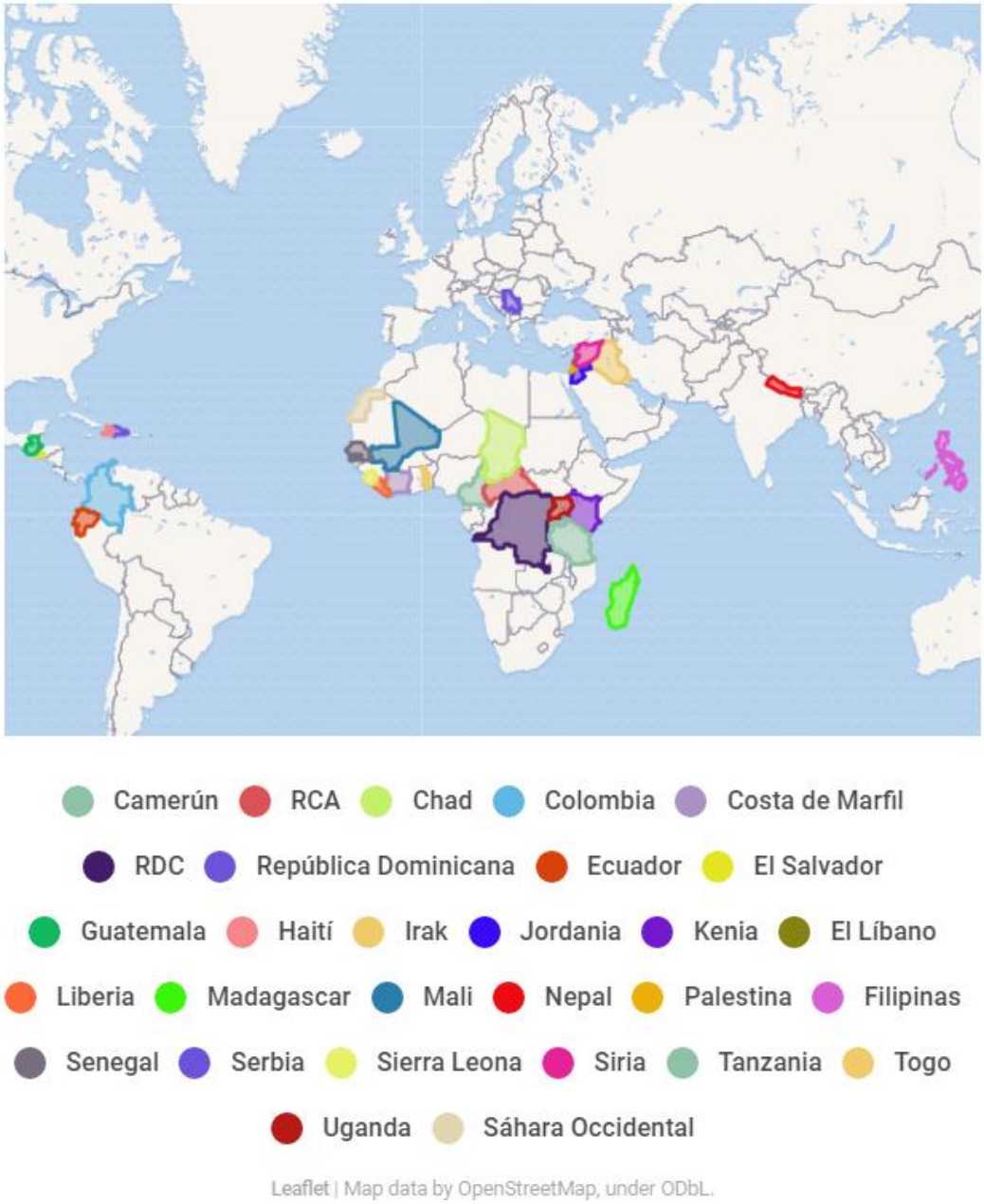
fondos crecieron respecto al año anterior en un 112%. De los 6 años analizados, los fondos disminuyeron en 2 de ellos y se incrementaron en 4. Estos datos suponen que el saldo final del año 2016 respecto a 2011 es una disminución de los fondos destinados a acción humanitaria de un 16%.




Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la DGCS

Tanto el número de convenios financiados como los fondos destinados a los mismos se ha duplicado en el periodo analizado, pasando de 3 Convenios (con una cuantía total de 500.000 euros) en el año 2011 a 6 (1.040.000 euros) en 2016. Tendencia diferente han experimentado los proyectos, a los cuales durante 3 años (2012-2014) no se les concedió financiación alguna. En términos numéricos, en 2011 se aprobaron 8 proyectos frente a 7 y 6 en 2015 y 2016 respectivamente. La disminución del volumen de los mismos fue mayor, pasando de 1.099.997 euros en el año 2011 a 300.000 euros en 2016, lo que supone una caída del 73%.

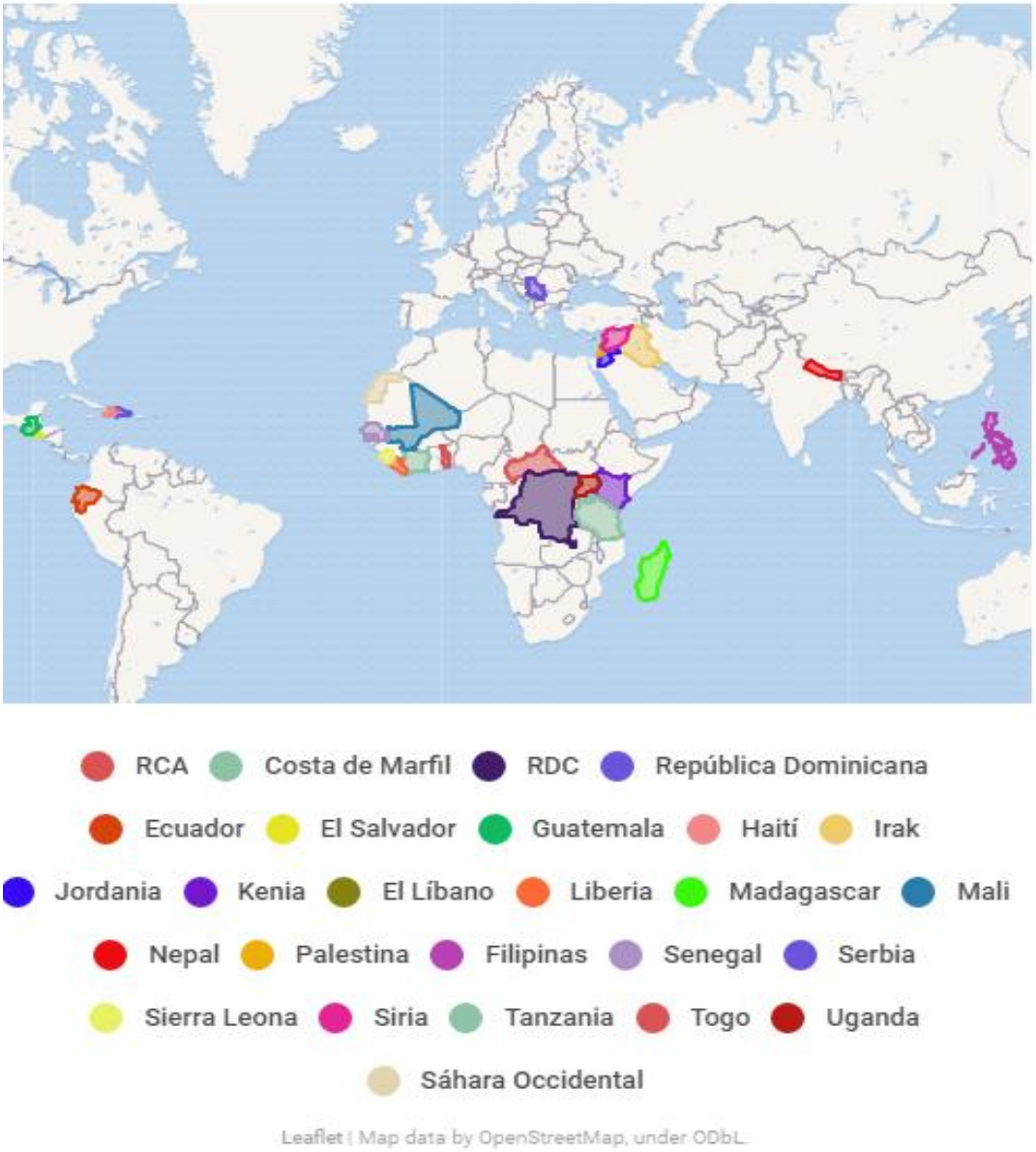
**Mapa 1: Países de actuación de los proyectos/convenios de AH de la Generalitat Valenciana entre 2011 y 2016**



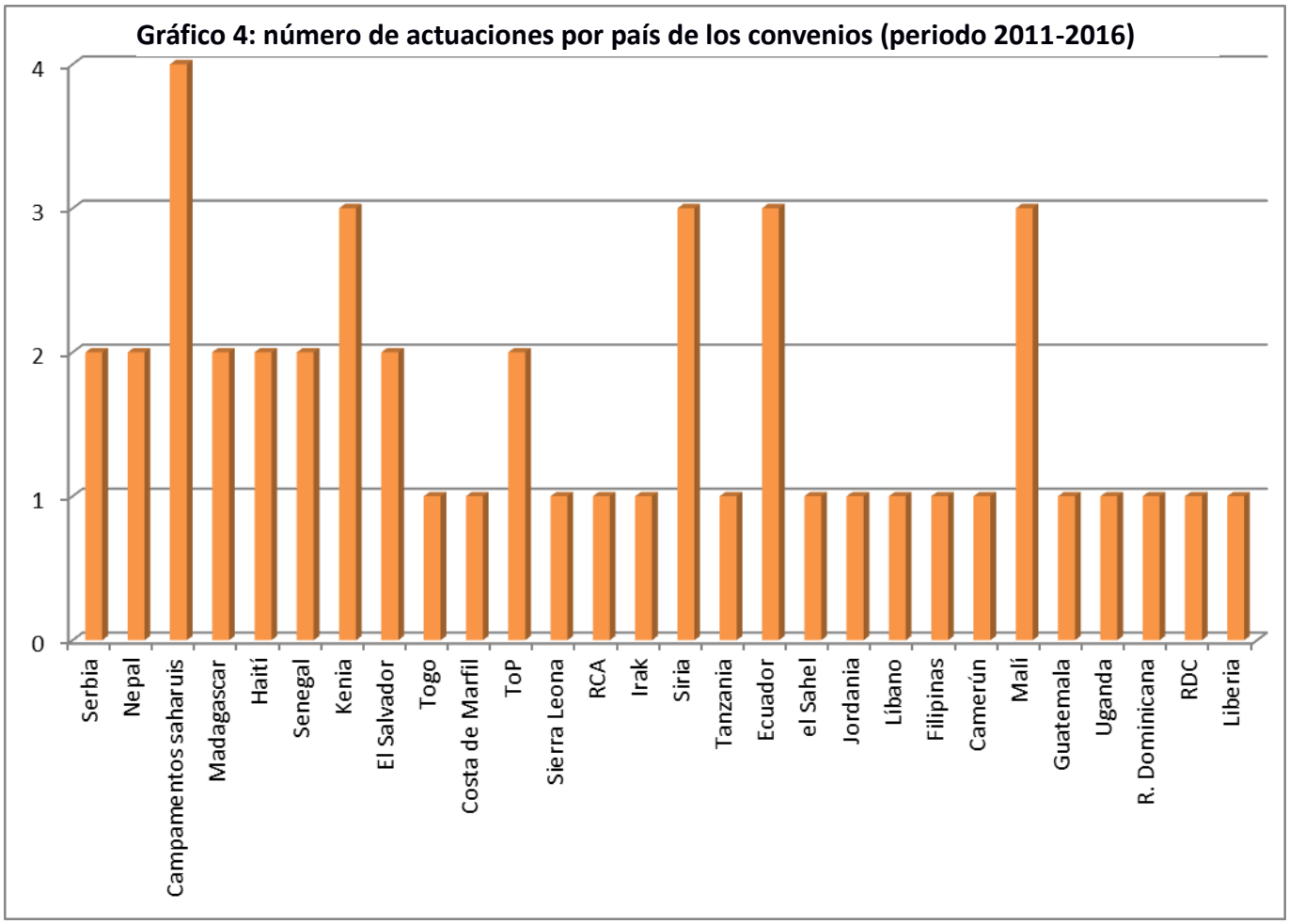

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la DGCS

La acción humanitaria valenciana (proyectos y convenios), se ha distribuido en 29 países sin identificarse una priorización en este sentido.

**Mapa 2: Países de actuación de los convenios firmados entre 2011 y 2016**



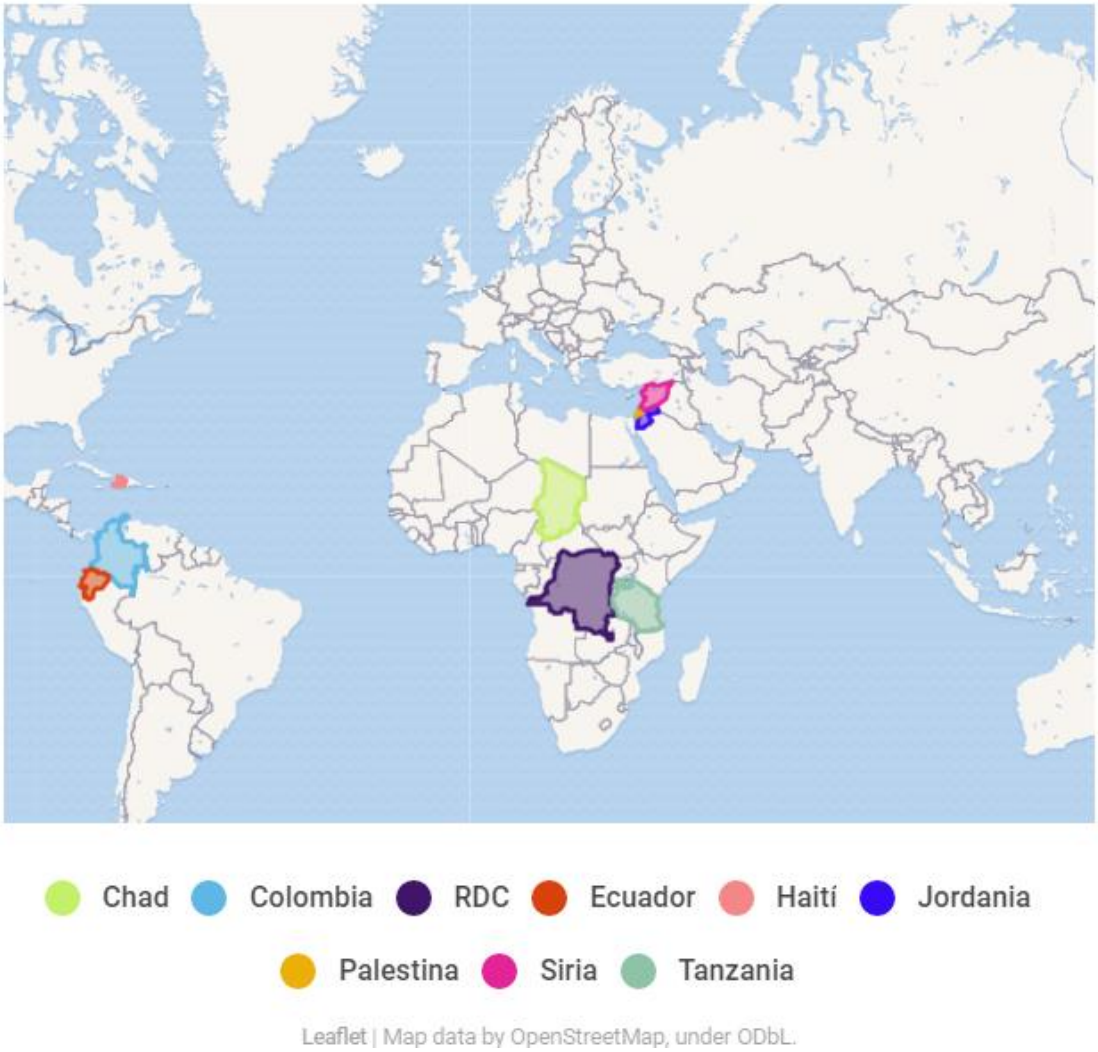

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la DGCS



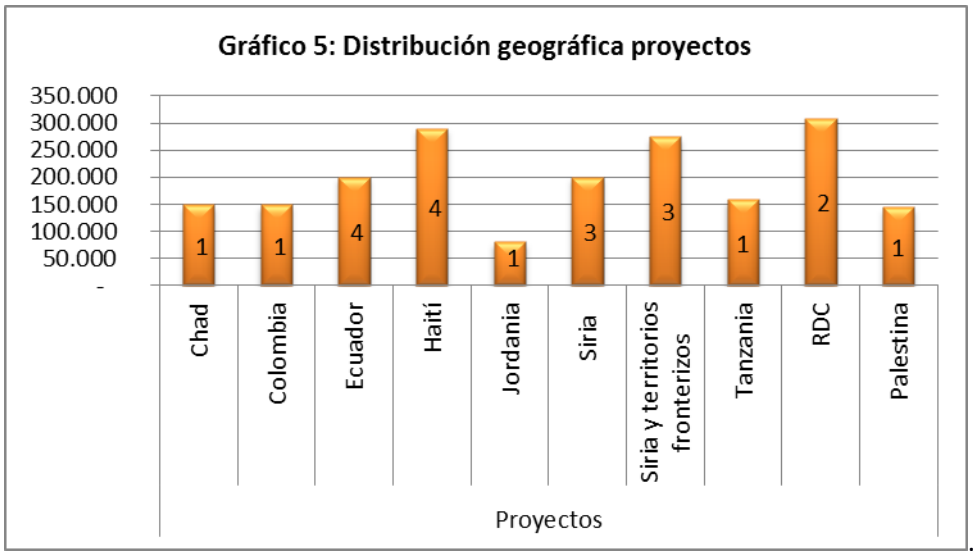

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la DGCS

Los convenios, no suelen delimitar el objeto de actuación, se dejan abiertos a que puedan responder a varias crisis a lo largo del año en el que se firman, sin necesidad de especificarse con anterioridad. Esto, que en principio supone una ventaja – ya que aporta agilidad para responder a crisis y emergencias inesperadas - ha devenido en que los convenios tengan un marcado carácter emergencista y con gran dispersión geográfica.

**Mapa 3: Países de actuación de los proyectos financiados por la GV entre 2011 y 2016**

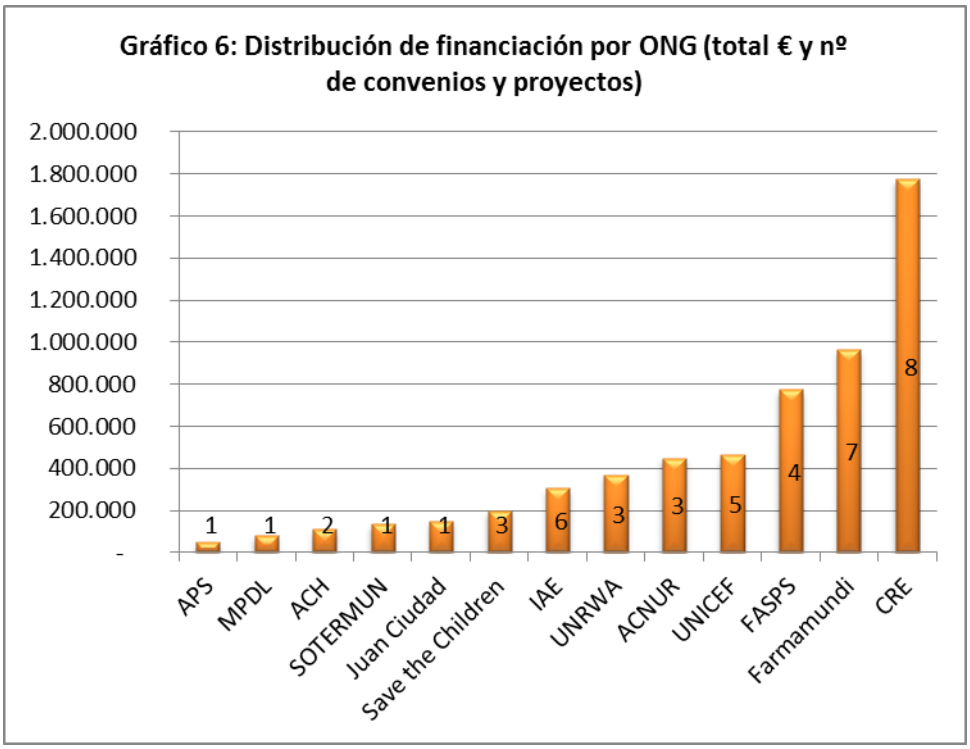



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la DGCS




Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la DGCS

Los proyectos financiados por la Generalitat Valenciana se han repartido en 9 países siendo Haití el único país que recibe financiación durante dos años (2011 y 2016). Aquellos países que han recibido una mayor cuantía de fondos han sido la República Democrática del Congo, Siria y territorios transfronterizos, Haití y Ecuador. Todos ellos, salvo la RDC coinciden con los territorios donde se han ejecutado un mayor número de proyectos. 14 de los 21 proyectos financiados han sido dirigidos a Haití, Ecuador, Siria y sus territorios.




Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la DGCS

**Cuadro 5: Distribución de financiación por ONG (nº de proyectos y nº de convenios)**

| | Nº de proyectos | Nº de convenios |
|---|---|---|
| **ACH** | 2 | 0 |
| **ACNUR** | 2 | 1 |
| **APS** | 1 | 0 |
| **CRE** | 2 | 6 |
| **FASPS** | 0 | 4 |
| **Farmamundi** | 1 | 6 |
| **IAE** | 1 | 5 |
| **Juan Ciudad** | 1 | 0 |
| **MPDL** | 1 | 0 |
| **Save the Children** | 3 | 0 |
| **SOTERMUN** | 1 | 0 |
| **UNICEF** | 4 | 1 |
| **UNRWA** | 2 | 1 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la DGCS

Cruz Roja Española destaca como la organización que ha recibido una mayor financiación, 1.775.822 euros, relativa a 6 convenios y 2 proyectos, seguida de Farmamundi, 962.980 euros de 5 convenios y 1 proyecto y de la Federación de Asociaciones de Solidaridad con el Pueblo Saharaui que ha suscrito 4 convenios con la Generalitat Valenciana por un valor total de 774.013 euros.

La suma de los fondos ejecutados por comités autonómicos de organismos internacionales (ACNUR, UNICEF y UNRWA) es de 1.284.800 euros repartidos en 3 convenios, todos ellos relativos al año 2016 y 8 proyectos ejecutados en 2011, 2015 y 2016.

No existe una tendencia clara en materia de financiación humanitaria, si bien, los cambios en el gobierno y los últimos datos presupuestarios vislumbran un punto de inflexión. La dispersión geográfica de los proyectos y convenios financiados es muy alta, aspecto a resaltar dadas las capacidades financieras de la realidad valenciana.

## 3.2 Valoración de los proyectos y convenios según los criterios establecidos

De los 45 proyectos y convenios facilitados por la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Socia, Participación y Cooperación, 18 no han sido valorados por no disponer de la información mínima necesaria para poder establecer una apreciación objetiva (10 convenios y 8 proyectos).

Los criterios valorados en los proyectos y convenios han sido: pertinencia, calidad del diseño, respeto a principios humanitarios, eficiencia, cobertura, coordinación, eficacia, impacto y conectividad.

**Pertinencia**: La pertinencia mide el grado de adaptación de las actividades humanitarias a las necesidades locales.

**Calidad del diseño**: Identificación en que los insumos, los productos, los resultados y los impactos, sus relaciones causales, las hipótesis subyacentes, los indicadores y los niveles que se espera conseguir.

**Respeto a principios humanitarios**: Grado en que aseguramos los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia en nuestras actuaciones.

**Eficiencia:** La eficiencia mide los productos (cualitativos y cuantitativos) obtenidos como resultado de los insumos utilizados.

**Cobertura**: La cobertura mide el grado en el que la asistencia llega a todos los colectivos de l

**Coordinación:** La coordinación se incluye, en ocasiones, en el criterio de eficacia en lugar de tratarse como un criterio independiente.

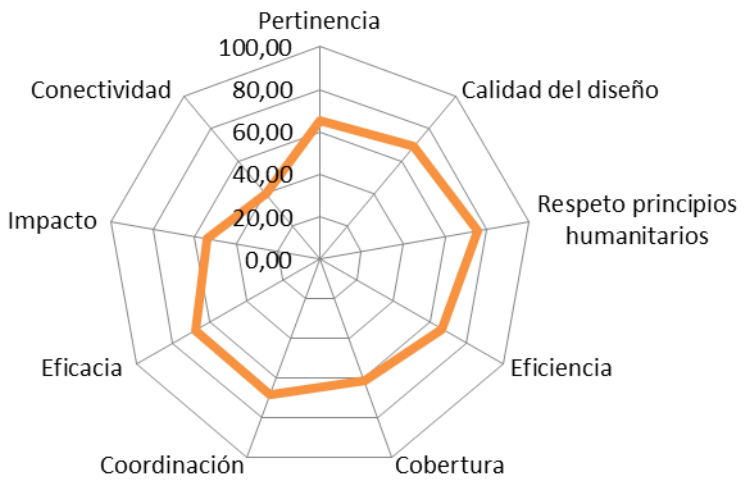
**Eficacia:** La eficacia mide el grado en que una actividad logra su objetivo, o si puede esperarse que lo consiga a la vista de los productos existentes.

**Impacto:** Efectos sociales, económicos, técnicos o medioambientales de un proyecto sobre los individuos, los grupos de edad y de género, las comunidades y las instituciones.

**Conectividad:** Grado en que las actividades de emergencia a corto plazo tienen en cuenta los problemas relacionados y de largo plazo.

**ALNAP**

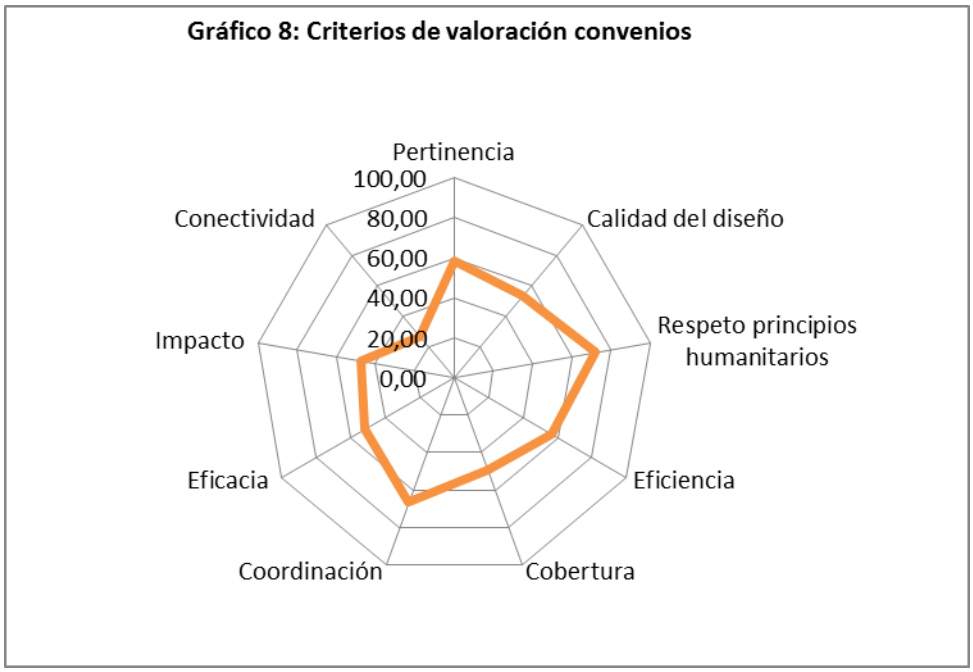
**Gráfico 7: Criterios de valoración proyectos+convenios**




Fuente: Elaboración propia

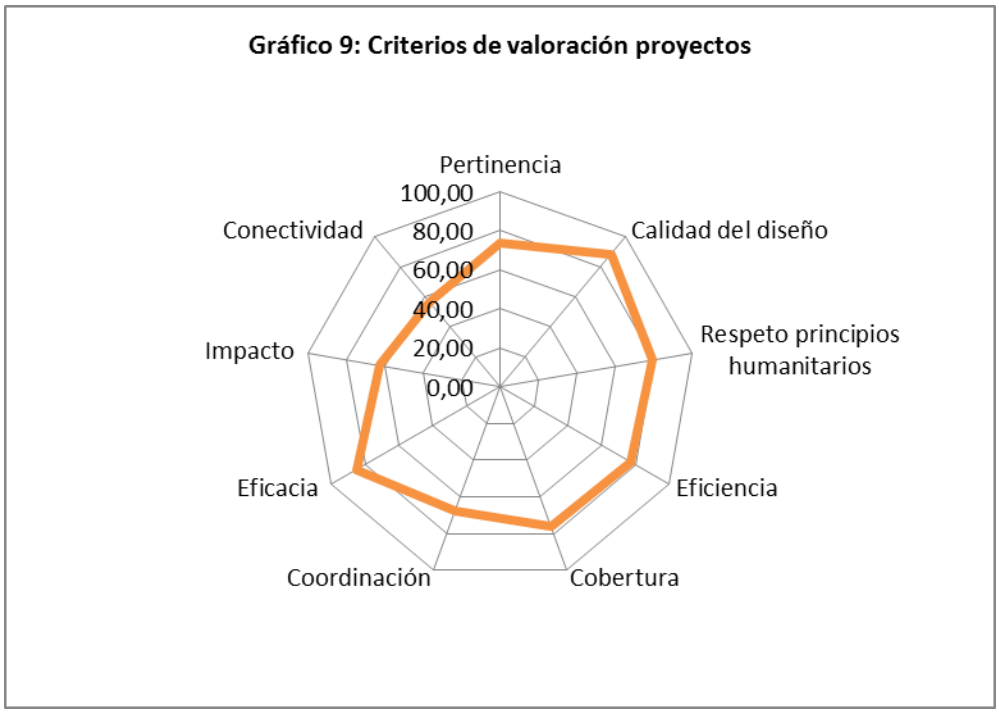
La puntuación media respecto a 100, de todos los proyectos y convenios valorados es de un 63,07. Los proyectos, de manera general, han obtenido una puntuación media mayor, 73,21 puntos, frente a un 53,66, valoración media de los convenios.

De todos los criterios valorados, la conectividad y el impacto, son los criterios que han obtenido una puntuación más baja, mientras que el respeto a los principios humanitarios ha sido el criterio mejor valorado con un 75,46.




Fuente: Elaboración propia

En todos los criterios valorados, los convenios han obtenido una puntuación menor que los proyectos. El respeto a los principios humanitarios supera en la nota media de los convenios el 70 y la media del impacto, la cobertura y la conectividad no llega al 50/100.




Fuente: Elaboración propia

En general los proyectos financiados en el marco del CAHE obtienen una puntuación media mayor que los convenios aprobados por la GV, dicha menor puntuación puede ser debida en parte a la escasa información reflejada en los informes de seguimiento no acordes a las especificidades de la acción humanitaria

El conjunto de los criterios valorados en los proyectos supera la puntuación media de 70/100, resaltando positivamente la calidad del diseño y la eficacia entorno al 85/100 y negativamente la conectividad con una media de 53/100.

Como se mencionaba anteriormente, **los convenios** se recogen en líneas nomitativas en los presupuesto de la DGCS, no existe una convocatoria o base reguladora que sería deseable para definir criterios claros de elegibilidad y que las organizaciones del sector pudieran planificar anual y pluri-anualmente sus actuaciones y competir en libre concurrencia.

Esto además facilitaría la inclusión de convenios menos emergencistas y más centrados en otras áreas de la acción humanitaria como la gestión de riesgos, las crisis prolongadas, o en el vínculo entre preparación, reconstrucción y desarrollo (VARD). De esta manera se daría respuesta al enfoque del IV Plan Director.

La Acción Humanitaria en el IV Plan Director se articula, fundamentalmente, desde un enfoque de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD): con la función de minimizar vulnerabilidades y

riesgos en un territorio para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas, así como desde la rehabilitación mediante la vinculación entre la ayuda de emergencia y la de desarrollo sostenible.

**IV Plan Director 2017-2020**

De hecho, podrían desarrollarse dos convocatorias paralelamente:

- Convocatoria para emergencias en concurrencia competitiva en el marco del CAHE, para lo cual se necesita un sistema de calificación de ONGD. Algunos criterios de calificación podrían ser:
    - años de experiencia en emergencias
    - presencia en terreno
    - capacidad (financiera y logística) para adelantar fondos propios durante la emergencia
    - que estén adheridas a alguno de los códigos de conducta relativo a la ética en la acción humanitaria (CICR, Esfera, etc.).

Para esta convocatoria, más allá de los criterios de exigibilidad para las ONGD, sería deseable que el CAHE pudiera contar con un mecanismo de desembolso rápido de fondos.

- Convocatoria de acción humanitaria gestionada por la GV para trabajar en el resto de ámbitos de la acción humanitaria, exceptuando la emergencia como crisis prolongadas, resiliencia, rehabilitación y VARD. Estaría destinada a un grupo más amplio de organizaciones que la anterior convocatoria. Para ésta, también sería deseable desarrollar criterios de calificación como por ejemplo:
    - años de experiencia en distintos ámbitos de la acción humanitaria
    - presencia en terreno
    - adhesión a códigos de conducta de carácter internacional

En este caso sería necesario presentar una matriz de formulación, que incluya objetivos, resultados e indicadores.

Estos sistemas de calificación facilitarían el trabajo de la administración al garantizar unos baremos de calidad y transparencia con las organizaciones de la sociedad civil.

En todos los casos, los mecanismos de rendición de cuentas han de ser fortalecidos, para ello sería deseable contar con una estructura unificada de informe final, cuya presentación, por parte de las organizaciones beneficiarias de las ayudas, debería ser obligatorio.

Además, las organizaciones de la sociedad civil deberían contar con mecanismos de seguimiento y evaluación propios; y la Generalitat debería exigir la realización de evaluaciones externas, en todos los casos (para ello ha de preverse que una parte de la financiación, no inferior al 7% del coste total de la actuación -no de lo financiado – sea destinado a tal fin).

Por otro lado, la práctica del envío de productos no alimentarios (NFIs, por sus siglas en inglés) responde a una concepción de la acción humanitaria cuestionada en la actualidad y que se recomienda que se revise, ya que además entra en contradicción con las recomendaciones emanadas del Grand Bargain (Compromiso 3) del que España es signataria[3].

Las especificidades de la acción humanitaria financiada desde la Comunitat Valenciana necesitan un replanteamiento de los instrumentos existentes con la finalidad de ser coherente con sus capacidades y limitaciones.

3 https://interagencystandingcommittee.org/increase-use-and-coordination-cash-based-programming

## Acrónimos

AAPP: Administraciones Públicas

AH: Acción humanitaria

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

CAHE: Comité de Ayuda Humanitaria y de Emergencia

CCAA: Comunidades Autónomas

CVONGD: Coordinadora Valenciana de organizaciones no gubernamentales de desarrollo

DGCS: Dirección General de Cooperación y Solidaridad

DG-ECHO: Dirección General de Protección Civil y Acción Humanitaria

DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos

DIH: Derecho Internacional Humanitario

FVMP: Federación Valenciana de Municipios y Provincias

GV: Generalitat Valenciana

IASC: Inter-Agency Standing Committee

NFI: Non-Food Items

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONGD: Organización no Gubernamental de Desarrollo

RRD: Reducción del riesgo de desastres

VARD: Vinculación ayuda, rehabilitación, desarrollo

## Anexos

Anexo 1: resumen ejecutivo del Informe de evaluación de conjunto sobre la acción humanitaria de la Generalitat Valenciana y el Comité Permanente de Ayuda Humanitaria y de Emergencia (CAHE) de la Comunitat Valenciana (2000-2009)

Anexo 2: listado de personas asistentes a los talleres celebrados en la ciudad de Alicante y Valencia

Anexo 3: notas de los talleres

Anexo 4: listado personas entrevistadas

Anexo 5: ficha valorativa de proyectos/convenios