



COMPROMISO MUTUO ENTRE LAS DELEGACIONES DE LA UE Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

EXPERIENCIAS ADQUIRIDAS SOBRE EL TERRENO

European NGO confederation
for relief and development

CONCORD

Confédération européenne des ONG
d'urgence et de développement

RECONOCIMIENTOS

ACERCA DE ESTE INFORME

CONCORD ha estado monitoreando la desconcentración de la gestión de contratos de la Comisión Europea desde fines de 2005, utilizando ejemplos concretos de experiencias proporcionadas por la sociedad civil sobre contratos firmados que se remontan al año 2000. Este informe de CONCORD en 2014 toma una perspectiva amplia y, además de cuestiones de contratación y cumplimiento, observa también los procesos de diálogo y programación políticos, incluyendo el proceso de hoja de ruta de las OSC. El propósito general del informe es contribuir a mejorar las relaciones de trabajo entre las delegaciones de la UE y las OSC, reunir ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas, realizar aportes y hacer recomendaciones a la UE (delegaciones y oficinas centrales), a los estados miembros y la comunidad de la sociedad civil.

CONCORD es la confederación de ONG europeas para la ayuda y el desarrollo, cuyas 28 asociaciones nacionales, 18 redes internacionales y 2 miembros asociados representan a más de 1.800 ONG y cuentan con el apoyo de millones de ciudadanos de toda Europa. CONCORD lleva adelante reflexiones y acciones políticas y dialoga regularmente con las instituciones de la UE y con otras organizaciones de la sociedad civil. En el ámbito mundial, CONCORD se involucra activamente en las plataformas de la asociación de OSC sobre la eficacia del desarrollo, la campaña Más allá de 2015 y el Foro Internacional de ONG. Conozca más sobre CONCORD en www.concordeurope.org

El mandato central del grupo de trabajo sobre financiamiento para el desarrollo y la ayuda (FDR, por su sigla en inglés) de CONCORD es trasladar el reconocimiento político de las organizaciones de la sociedad civil a un ambiente propicio para el desarrollo,

a través de un financiamiento de alta calidad y cantidad y de un espacio político, regulador y políticamente influyente.

RECONOCIMIENTOS

Informe escrito y editado por Karine Sohet (APRODEV), Alexandra Makaroff (Plan International), Mads Hove (Global Focus) y Lonnie Poissonnier (CONCORD Europa), con el apoyo de un consultor externo.

Los miembros del grupo de CONCORD sobre las delegaciones de la UE contribuyeron activamente con el desarrollo, la traducción y la distribución de la encuesta, el análisis de los resultados, así como con la revisión del informe. Un agradecimiento especial a Julieta González (APRODEV) por sus contribuciones a la preparación y traducción de la encuesta.

Fase experimental de la encuesta: Loreto Bravo Fernández, Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales, ACCIÓN

Corrección del texto en inglés: Veronica Kelly

Traducción al español: Gustavo Alzugaray

Diseño y armado: Michaël Vanderyken

Coordinación de producción: Daniel Puglisi, Coordinador de comunicaciones, CONCORD Europa

Las contribuciones financieras adicionales para la producción de este informe y su traducción al francés y al castellano llegaron del Programa de Incidencia para Centroamérica de APRODEV, Global Focus, CONCORD Suecia, Cordaid, Coordination Sud, IPPF EN, Oficina de la UE de Plan International, CNCD-11.11.11, Oxfam y ADRA.

Coordinación general: Lonnie Poissonnier; Coordinación política y de cabildeo, CONCORD Europa. Por más información, póngase en contacto con Lonne.Poissonnier@concordeurope.org

CONTENIDO

Lista de abreviaturas	4
Lista de Tablas y Gráficas	5
1 Prólogo	7
2 Resumen ejecutivo	8
3 Introducción	10
4 El marco institucional	12
5 La encuesta	15
• 5.1 Participación de la sociedad civil en el ciclo de programación y en la planificación del presupuesto de la DUE	17
• 5.2 Participación de la sociedad civil en el desarrollo de políticas nacionales y de la UE más amplias	22
• 5.3 Hoja de ruta de la UE para su compromiso con la sociedad civil	27
• 5.4 Las OSC como beneficiarias de los fondos de cooperación de la UE	32
6 Buenas prácticas en el terreno	37
7 Conclusiones y recomendaciones	38
Anexo 1: Países sede de las organizaciones que respondieron	41

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP	Estados de África, del Caribe y del Pacífico	OC	Organización comunitaria
ACT Alliance	Acción de la Alianza de iglesias unidas por el desarrollo	ONG	Organización No Gubernamental
AL	Autoridades locales	ONGI	Organizaciones No Gubernamentales Internacionales
CE	Comisión Europea	PADOR	Base de datos para la inscripción en línea de posibles solicitantes
CIVICUS	Alianza mundial para la participación ciudadana	PIM	Programa Indicativo Multianual
CONCORD	Confederación europea de ONG para la ayuda y el desarrollo	PIP	Programa Indicativo dePaís
DE	Diálogo estructurado	PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
DEP	Documento de Estrategia de País	PRAG	Guía práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la UE
DEVCO	Dirección General de Desarrollo y Cooperación	SC	Sociedad civil
DUE	Delegación/es de la Unión Europea	SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos	UE	Unión Europea
EM	Estado miembro		
FED	Fondo Europeo de Desarrollo		
FLEGT	Aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales		
ICD	Instrumento de Cooperación para el Desarrollo		
ICNL	Centro Internacional para Leyes Sin Fines de Lucro		
IEDDH	Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos		
INTRAC	Centro Internacional de Capacitación e Investigación sobre ONG		
MFF	Marco multianual de financiamiento organisation		

LISTA DE TABLAS

Tabla 1	Ejemplos de procesos de consulta a la sociedad civil sobre programación de la ayuda de la UE	18
Tabla 2	Participación de otros interesados en las consultas sobre la hoja de ruta nacional de la UE	29

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1	Países sede de las organizaciones que respondieron	15
Gráfica 2	Tipos de organizaciones	16
Gráfica 3	OSC invitadas a participar en las consultas de programación de la UE	17
Gráfica 4	Tipos de participantes en las reuniones de consulta	19
Gráfica 5	Coordinación de la sociedad civil nacional en el contexto de la programación de la consulta	20
Gráfica 6	Calidad de las consultas sobre la programación	21
Gráfica 7	Diálogo OSC-DUE en materia política	23
Gráfica 8	¿Tiene conocimiento de una estrategia nacional de derechos humanos de la UE en su país?	25
Gráfica 9	OSC invitadas por las DUE a participar en el proceso de hoja de ruta de OSC nacionales de la UE	27
Gráfica 10	¿Coordinó con otras OSC nacionales sobre...	30
Gráfica 11	¿Cuántas de las organizaciones que respondieron se postularon para el financiamiento de la UE al menos una vez en los últimos tres años?	33

1. PRÓLOGO

By Seamus Jeffreson, Director de CONCORD

Durante casi una década, en nuestro trabajo de monitoreo del desempeño del compromiso de las delegaciones de la Unión Europea con la sociedad civil, CONCORD ha tenido un papel de “vigilancia”, evaluando cómo las políticas decretadas en Bruselas se ponen realmente en práctica en los países en los que actúa la UE. Este importante papel se mantiene. Además, las OSC pueden tener un papel señalando las buenas prácticas y alentando mejoras. En momentos de euro-escepticismo, creo que es particularmente valioso apoyar los pasos de la UE para garantizar que la sociedad civil juegue un papel significativo en la planificación y la implementación de sus políticas exteriores sobre el terreno. Este informe, elaborado con la participación de miembros y socios de CONCORD, describe qué está funcionando bien y qué cosas podrían mejorarse.

El espacio para que la sociedad civil haga su trabajo (de vigilancia, cabildeo, provisión de servicios y educación) en todo el mundo está cada vez más bajo amenaza. Por eso, los esfuerzos de las instituciones y las delegaciones de la UE para incluir a la sociedad civil y a otros actores no estatales en un diálogo sobre los programas y las políticas de la UE son más críticos que nunca. Deseamos que las políticas exteriores europeas sean progresivas, respetuosas de los derechos humanos y enfocadas exclusivamente en terminar con la pobreza extrema. Involucrar a la sociedad civil no es solamente lo correcto, es además efectivo. Se traduce en mejores políticas, más inclusivas y más aceptadas.

El papel de la sociedad civil como socia en el diálogo político no es aceptado ni entendido de la misma manera por todos los gobiernos socios de la UE. Resaltar las prácticas exitosas y proponer qué podría hacerse diferente o mejor, es una forma importante de aumentar y mejorar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en la implementación de esas decisiones en el mundo. CONCORD se ha basado en el trabajo de sus miembros en el ámbito de las políticas europeas, en combinación con la presencia y las relaciones nacionales, para hacer una contribución significativa a este aspecto vital de la acción exterior de la UE – apoyando el compromiso de las OSC.

Mi primera experiencia con CONCORD fue respondiendo un cuestionario sobre la interacción de las OSC con las delegaciones de la UE en el año 2005, mientras trabajaba para CAFOD y Trócaire en Addis Ababa. Este informe marca otro mojón en el proceso en el que las OSC europeas y sus socias nacionales de la sociedad civil están trabajando juntas para aumentar y mejorar la calidad de la consulta y el trabajo conjunto entre la UE y la sociedad civil en los países en los que impactan los programas y las políticas de la UE.

Desearía agradecer a todos aquellos cuyo tiempo y arduo trabajo contribuyó a las conclusiones del informe, y espero continuar y profundizar la cooperación entre las OSC, nuestros socios y la UE en el mantenimiento y la ampliación del papel de la sociedad civil como un actor clave del desarrollo sostenible, con un lugar en la mesa de toma de decisiones.

2. RESUMEN EJECUTIVO

Una sociedad civil empoderada es un componente crucial de cualquier sistema democrático y un activo en sí mismo. La sociedad civil puede ayudar a que las políticas sean más efectivas, el desarrollo¹ más equitativo y sostenible y el crecimiento más inclusivo. En su comunicación sobre el papel de la sociedad civil en el desarrollo, la Comisión Europea reconoce los múltiples papeles de la sociedad civil y su importante contribución al desarrollo y la democracia. La comunicación resalta la necesidad de un involucramiento más amplio y estratégico con la sociedad civil en el ámbito nacional. Además, recomienda que las delegaciones de la UE (DUE) tengan esto en mente al diseñar y adoptar hojas de ruta de la UE para el involucramiento con las organizaciones de la sociedad civil, en estrecha colaboración con las embajadas de los estados miembros.

Una sociedad civil empoderada es un componente crucial de cualquier sistema democrático y un activo en sí mismo. La sociedad civil puede ayudar a que las políticas sean más efectivas, el desarrollo más equitativo y sostenible y el crecimiento más inclusivo. En su comunicación sobre el papel de la sociedad civil en el desarrollo, la Comisión Europea reconoce los múltiples papeles de la sociedad civil y su importante contribución al desarrollo y la democracia. La comunicación resalta la necesidad de un involucramiento más amplio y estratégico con la sociedad civil en el ámbito nacional. Además, recomienda que las delegaciones de la UE (DUE) tengan esto en mente al diseñar y adoptar hojas de ruta de la UE para el involucramiento con las organizaciones de la sociedad civil, en estrecha colaboración con las embajadas de los estados miembros.

El informe examina cómo perciben este involucramiento las organizaciones de la sociedad civil que participan en el diálogo entre las DUE y la sociedad civil, en la implementación conjunta, etc. Su intención es identificar las buenas prácticas y ofrecer recomendaciones a los actores institucionales y de la sociedad civil, con la esperanza de producir mejoras duraderas tanto en el diálogo DUE-sociedad civil como en el ambiente propicio y el espacio político para la sociedad civil.

El informe se basa en las respuestas a una encuesta mundial, de 39 preguntas, a la cual respondieron 229 actores de la sociedad civil (miembros de CONCORD y sus socios) que trabajan en 70 países socios, complementadas con algunas entrevistas con DUE.

La encuesta se dividió en cuatro partes diferentes, aunque en realidad están interconectadas y muchas OSC locales no hacen diferencias entre los distintos

procesos y temas que caracterizan sus relaciones con las DUE. Mientras que los estudios anteriores de CONCORD se enfocaban principalmente en la relación del financiamiento UE-sociedad civil y en la programación, este informe evalúa también el compromiso con el diálogo político y el diseño de las hojas de ruta nacionales de la UE para su trabajo conjunto con la sociedad civil.

La participación de las organizaciones locales en un diálogo estructurado a largo plazo es todavía un desafío, pero muchos actores en el mundo han notado mejoras.

Más allá de ser la UE uno de los donantes de la sociedad civil más importantes del mundo, las DUE son un socio estratégico de las OSC. Por esa misma razón, las OSC son un socio estratégico de las DUE. Son los ojos y oídos en el terreno, los promotores de los cambios y los que piden cuentas a los gobiernos. Se debe construir una relación más sólida, en especial con la sociedad civil local, con vistas a alentar los intercambios y la acción en asuntos de interés común.

Los resultados de la encuesta y las entrevistas con las DUE (una en cada continente) muestran una tendencia positiva. Está creciendo el diálogo DUE-sociedad civil. En algunos países, se estableció una consulta bien organizada sobre la programación de la cooperación de la UE y las coaliciones y plataformas nacionales o temáticas de la sociedad civil facilitaron la coordinación de las contribuciones. Sin embargo, aún existen desafíos importantes: los procesos de consulta ad hoc existentes deben transformarse en mecanismos de diálogo más permanentes que permitan una coordinación genuina en materias relevantes y debe ampliarse el rango de actores de la sociedad civil y de temas a abordar.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:ES:PDF>

A pesar de las interesantes experiencias de diálogo con las DUE y del apoyo recibido de éstas en temas políticos y de políticas, así como de la situación de los derechos humanos, todavía debe fortalecerse y ampliarse la participación de las delegaciones de la UE en la promoción del papel político de la sociedad civil. Se espera que las DUE tengan un papel más activo y de apoyo en situaciones en las que está en riesgo el espacio de la sociedad civil, pero ésta puede ser una materia altamente sensible en las relaciones de las DUE con los países socios. El diseño de hojas de ruta para el involucramiento de las DUE con la sociedad civil se considera un paso en la dirección correcta. Recientemente, las DUE han logrado una participación más amplia y local, y ahora pueden continuar avanzando, identificando los desafíos que permanecen y explorando opciones para superarlos. Sin embargo, también del lado de las OSC la coordinación pudo haber sido mejor y aún deben abordarse los desafíos que dificultan los esfuerzos por mejorarla.

Con relación a las oportunidades de financiamiento y a las modalidades de ayuda, la encuesta muestra que el diálogo entre las DUE y las OSC y el intercambio de información siguen siendo bastante limitados, al tiempo que debe reforzarse la colaboración con las organizaciones locales de base – incluyendo las que aún no se han beneficiado con el financiamiento de la UE. Aquellas organizaciones cuyas solicitudes fueron rechazadas deben recibir un mejor seguimiento y una respuesta más detallada, para que puedan mejorar la calidad de sus propuestas en el futuro. Como dato positivo, a pesar de la complejidad de las normas y los procedimientos de la UE para las solicitudes y la implementación de financiamientos, que muchas organizaciones aún tratan de comprender (en especial las organizaciones locales pequeñas), la encuesta

mostró algunas experiencias positivas de actividades de construcción de capacidades de las DUE (por ejemplo en Congo-Brazzaville) que podrían replicarse en otros países.

Las recomendaciones se centran en la importancia de la promoción, ampliando el rango y mejorando la inclusión de las consultas DUE-OSC, con vistas a desarrollar mecanismos de diálogo permanente. Desde esta perspectiva, las recomendaciones clave son: asegurar un buen seguimiento, aumentar el apoyo a las OSC involucradas en la participación estructurada en las políticas nacionales y la construcción de coaliciones y redes en torno a temas y sectores prioritarios.

Juntos, las DUE, las ONGI y los socios/plataformas nacionales más fuertes, podrían fortalecer esfuerzos para intercambiar información y propiciar el desarrollo de capacidades, los espacios para el diálogo y el apoyo para garantizar que las organizaciones locales estén mejor estructuradas y organizadas, y tengan los medios y la capacidad para influir en la toma de decisiones y para dar a conocer los puntos de vista y los intereses de sus representados.

3. INTRODUCCIÓN

3.1 LA SOCIEDAD CIVIL: PAPEL Y ESPACIO

Durante la última década se ha notado un aumento del crecimiento, el reconocimiento y la influencia de los actores de la sociedad civil en los ámbitos nacional, regional y mundial. Una sociedad civil fuerte exige cuentas al estado, al tiempo que un estado democrático y que rinde cuentas garantiza que sus ciudadanos disfruten de la libertad de expresión, de reunión y de asociación. Una sociedad civil empoderada es, en sí mismo, un componente crucial de cualquier democracia y brinda oportunidades para que las comunidades con diversas identidades étnicas, culturales y raciales avancen juntas². Al articular las preocupaciones de la ciudadanía, las OSC se mantienen activas en el escenario público y participan en iniciativas que impulsan el pluralismo y fortalecen la democracia participativa. La UE fue más allá de la inclusión informal de terceras partes interesadas en la formulación e implementación de políticas, cuando introdujo la noción de democracia participativa en el Tratado de Lisboa. La mayor participación de la sociedad civil en los asuntos de la UE fue el resultado de un proceso en el que las OSC abogaron por la mejora del acceso a la toma de decisiones de la UE, junto a una revisión progresiva que realizó la Comisión de sus políticas y estrategias con relación al involucramiento de la sociedad civil³.

Al mismo tiempo, grupos internacionales como CIVICUS, ACT Alliance y el Centro Internacional para Leyes Sin Fines de Lucro han encontrado evidencia considerable de que el espacio de la sociedad civil se está contrayendo en muchos lugares⁴. En regímenes represivos, economías emergentes y democracias multipartidarias establecidas, el espacio para las acciones de la sociedad civil se está confinando cada vez más, a través de la imposición de restricciones legales, las limitaciones burocráticas y la intimidación, prisión, tortura y asesinato de activistas de la sociedad civil⁵. En especial, se sienten cada vez más amenazadas aquellas organizaciones que trabajan en temas de justicia, derechos humanos y recursos naturales⁶.

Los derechos humanos y las libertades que tanto trabajo costó conseguir están bajo amenaza, incluso en Europa. Los ciudadanos sufren los efectos de la crisis financiera y de la “lucha mundial contra el terror”⁷.

² “A Reflection on the Legal Framework for Civil Society in Nepal [Una reflexión sobre el marco legal para la sociedad civil en Nepal]”, The International Journal of Not-for-Profit Law, Volumen 13, Edición 3, junio de 2011.

³ En su recuento histórico del régimen de consulta de la Comisión, Quittkat y Finke muestran que ha habido una extensión gradual del enfoque que también se reflejó en el cambio de la terminología oficial, de la noción de “consulta” en las décadas de 1960 y 1970 a las de “asociación” en las de 1980 y 1990 y, finalmente, a las de “participación” a fines de la década de 1990 y en la de 2000 (2008:184).

⁴ Tiwana, M. y N. Belay (diciembre de 2010), ‘Civil Society: The Clampdown is Real’, Johannesburgo: CIVICUS; ACT Alliance (junio de 2011), ‘Shrinking political space of civil society action’, Ginebra: ACT Alliance; ACT Alliance (febrero de 2011), ‘Changing political spaces of Civil Society Organisations’, Ginebra: ACT Alliance; y ICNL (2012), ‘Defending Civil Society’, Washington D.C.; ICNL; ‘Democracy in Action: Protecting Civil Society Space’ muestra evidencia de una clara tendencia a la contracción del espacio político y operativo de la sociedad civil (Trócaire).

⁵ Enabling space for civil society action, boletín informativo de INTRAC, No. 52, septiembre de 2012.

⁶ Shrinking political space of civil society action, ACT Alliance, 2012.

⁷ Véase: Enabling space for civil society action, boletín informativo de INTRAC, No. 52, septiembre de 2012.

3.2 LA EVALUACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LAS DELEGACIONES DE LA UE Y LA SOCIEDAD CIVIL

En septiembre de 2014 CONCORD lanzó una encuesta para evaluar el compromiso mutuo entre las DUE y la sociedad civil en el mundo. CONCORD ha estado monitoreando la desconcentración de la gestión de contratos de la CE desde fines de 2005, utilizando ejemplos concretos de experiencias proporcionadas por la sociedad civil sobre contratos firmados que se remontan al año 2000⁸. Esos últimos estudios de CONCORD se enfocaron principalmente en la relación de financiamientos entre las DUE y las OSC y en los temas de cumplimiento de las donaciones. Este informe 2014 de CONCORD observa aspectos adicionales del compromiso entre las DUE y las OSC: el diálogo político y sobre políticas, los procesos de programación, de contratación y de cumplimiento de donaciones. Evaluará en qué medida las DUE realmente hacen un seguimiento de los compromisos hechos en la comunicación sobre la sociedad civil de 2012 de la CE⁹. El propósito general del informe es contribuir a mejorar las relaciones de trabajo entre las delegaciones de la UE y las OSC, reunir ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas, realizar aportes y hacer recomendaciones a la UE (delegaciones y oficinas centrales), a los estados miembros y la comunidad de la sociedad civil.

Las tres fases del informe y las fuentes utilizadas fueron las siguientes:

- Un encuesta trilingüe en base a 39 preguntas cuantitativas y cualitativas, distribuida entre y por la membresía de CONCORD (28 asociaciones nacionales, 18 redes internacionales y dos miembros asociados, que representan a más de 1.800 ONG) y socios regionales y alianzas mundiales. La encuesta pidió a la sociedad civil del mundo que evaluara el involucramiento de las DUE con la sociedad civil en el contexto de la programación nacional de la cooperación bilateral de la UE, de acuerdo al nuevo marco financiero plurianual (MFP 2014-2020), el diálogo político ampliado, las hojas de ruta y el financiamiento de la UE;

- Cuatro entrevistas informativas clave con el personal de las delegaciones de la UE en Kenia, Moldavia, Nepal y Perú¹⁰;
- Consolidación y análisis de los resultados de la encuesta y las entrevistas, para identificar tendencias y recomendaciones comunes.

En mayo de 2013 CONCORD lanzó la primera encuesta, luego de la primera fase de programación del nuevo MFP 2014-2020 y el 11er Fondo Europeo de Desarrollo (FED). La intención era extraer lecciones y formular recomendaciones para influenciar y mejorar las consultas de las DUE con las OSC, tanto para la segunda fase de programación como para otros procesos, tales como las hojas de ruta de la UE, la coherencia política de los compromisos de desarrollo y los diálogos y las consultas de la UE sobre derechos humanos. Se presentaron seis recomendaciones para un diálogo más estructurado: las DUE deben (1) llegar a más OSC; (2) construir capacidad, ofrecer información relevante y guiarlas, para que todas las OSC puedan expresarse y ser escuchadas; (3) dar tiempo a las OSC para prepararse y coordinar, compartiendo documentos y anunciando las consultas por adelantado; (4) interactuar de forma más regular, integrando el seguimiento al proceso de diálogo para lograr un diálogo estructurado; (5) ser flexible sobre los temas y abordar también aquellos proyectos no financiados por la UE; (6) aumentar la capacidad y los recursos de las DUE para el involucramiento con las OSC¹¹. Se usaron los resultados de la encuesta 2013 de CONCORD como base para el diseño de la de 2014.

⁸ EU Delegation Watch, informe Concord 2012. ⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:ES:PDF>

¹⁰ Esas cuatro delegaciones fueron elegidas sobre la base de los resultados de la encuesta y las recomendaciones de CONCORD. Se mantuvieron entrevistas con puntos focales de las OSC, un subdirector de operaciones, un director de cooperación y un director de macroeconomía, gobernanza y desarrollo del sector privado, con la finalidad de registrar buenas prácticas y desafíos.

¹¹ EU delegations' engagement with CSOs, agosto de 2013, CONCORD. <http://www.concordeurope.org/civil-society/funding-for-ngo-s/item/260-concord-s-recommendations-for-eu-delegations-engagement-with-cso-s>.

4. EL MARCO INSTITUCIONAL

4.1 MAYOR RECONOCIMIENTO DEL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

El reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil y de otros actores no estatales como jugadores plenamente capaces en el proceso de desarrollo fue una de las principales innovaciones en el Acuerdo de Cotonou ACP/UE de 2000. En éste las partes se comprometieron a aumentar la participación de la sociedad civil en los proyectos y las políticas de desarrollo (Artículo 4).

El reforzamiento del diálogo y las consultas regulares con la sociedad civil es uno de los principios consagrados en el Tratado de Lisboa (2009) para garantizar la consistencia y la transparencia de las políticas de la UE. El Artículo 21 del tratado pone también los siguientes principios en la vanguardia de la acción exterior de la UE: la democracia, el imperio de la ley, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto por la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto por los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la ley internacional. Con el Tratado de Lisboa se creó la posición de Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), para allanar el camino para un marco más coherente y efectivo de formulación y ejecución de la acción exterior de la Unión, incluyendo su cooperación al desarrollo con los países y las regiones socias. Dentro de este nuevo marco, las delegaciones de la UE en terceros países y regiones tienen un rol importante ayudando a que la UE fortalezca su papel en el mundo y mejore sus resultados e impactos generales, en especial a través de su política de desarrollo y su ayuda exterior¹².

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008) llamaron a una mayor colaboración entre donantes, gobiernos beneficiarios y OSC para mejorar la eficacia de la ayuda.

En 2011, el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busán cambió el énfasis, de eficacia de la ayuda hacia un concepto más amplio de eficacia del

desarrollo, incluyendo por primera vez a las OSC como partes interesadas del desarrollo en las negociaciones formales.

En ese contexto, en el que la UE y otros donantes están promoviendo la participación amplia de la sociedad civil – y, más recientemente, de las autoridades locales (AL) – en los procesos de desarrollo de los países y en diálogos políticos, sociales y económicos más amplios, se llevó adelante un intenso proceso de consulta (el diálogo estructurado para una asociación eficaz en la cooperación al desarrollo de la UE) en 2010-2011. Se reunieron más de 700 OSC y AL de todo el mundo, así como participantes de los estados miembros de la UE, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, para reflexionar y definir caminos para mejorar la eficacia de todos los involucrados en la cooperación al desarrollo de la UE. La declaración final del diálogo estructurado, la Declaración de Budapest, recomendó que la CE debía intensificar el diálogo a todos los niveles y establecer un espacio para el diálogo regular con las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales.

Uno de los documentos políticos clave redactados durante el seguimiento del diálogo estructurado fue la Comunicación titulada ‘Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores’¹³, a la que siguieron las Conclusiones del Consejo¹⁴ y un informe del Parlamento Europeo¹⁵.

¹² http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/14_05_11_progr_instructions_cover_page_clean.pdf

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:EN:PDF>

¹⁴ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/132870.pdf

¹⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0296+0+DOC+PDF+V0//EN>

LAS RAÍCES DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO SOSTENIBLE: EL COMPROMISO DE EUROPA CON LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS RELACIONES EXTERIORES (SEPTIEMBRE DE 2012)

La Comunicación de las OSC presenta las siguientes tres prioridades y compromisos relacionados:

(a) Mejorar los esfuerzos para promover un ambiente propicio para las OSC en los países socios: La comunidad internacional, incluyendo a la UE, tiene como tarea abogar por un espacio operativo, tanto para las OSC como para los individuos. La UE debe predicar con el ejemplo, creando presión grupal a través de la diplomacia y el diálogo político con los gobiernos y dando a conocer las preocupaciones en relación con los derechos humanos. La UE fortalecerá sus esfuerzos para supervisar la legislación, las regulaciones y los temas operativos que podrían afectar las OSC de acuerdo a los compromisos internacionales. En paralelo, la UE promoverá las iniciativas conducidas por las OSC y apoyará los acuerdos internacionales para promover y supervisar un ambiente propicio para las OSC.

(b) Promover una participación significativa y estructurada de las OSC en las políticas nacionales de los países socios, en el ciclo de programación de la UE y en los procesos internacionales: La contribución de las OSC locales como socias en el diálogo y la supervisión estará en el centro del futuro compromiso de la UE. La UE cree en el valor de la participación de las OSC en las políticas nacionales y tiene el compromiso de promoverla. La UE ha estado a la vanguardia en la promoción de la participación de las OSC en las fases de programación de la UE. Este enfoque ha sido adoptado progresivamente, especialmente en los países africanos, caribeños y del Pacífico, de acuerdo a lo previsto en tal sentido en el Acuerdo de Cotonou. Deben aumentarse los esfuerzos para consolidar la práctica en todas las regiones.

(c) Aumentar la capacidad de las OSC para el cumplimiento más efectivo de sus roles como actores independientes en el desarrollo: La UE reforzará su apoyo al desarrollo de capacidades de las OSC, en especial de los actores locales, como parte de un enfoque a largo plazo, impulsado por la demanda y flexible, que considere especialmente la construcción de membresía y representatividad. La UE apoyará también las asociaciones equitativas y a largo plazo para el desarrollo de capacidades entre las OSC locales y europeas. Estas deben basarse en la demanda local, incluir guía e instrucción, aprendizaje entre pares, desarrollo de redes y construcción de vínculos entre el ámbito nacional y el mundial. El financiamiento a medida es un componente importante del involucramiento de la UE con las OSC y debe permitir a las organizaciones locales un mejor acceso. La Comisión usará una mezcla apropiada de modalidades de financiamiento para responder mejor al mayor rango posible de actores, a las necesidades y los contextos nacionales de forma flexible, transparente, rentable y enfocada en los resultados. Además, la Comunicación pone un fuerte foco en lo nacional y prevé que la UE y los estados miembros desarrollen hojas de ruta: La UE y los estados miembros deben desarrollar hojas de ruta para el involucramiento con las OSC, a los efectos de mejorar el impacto, la previsibilidad y la visibilidad de las acciones de la UE, garantizando la consistencia y la sinergia a través de los varios sectores cubiertos por las relaciones exteriores de la UE. Estas hojas de ruta están también destinadas a impulsar la coordinación y el intercambio de las buenas prácticas con los estados miembros y otros actores internacionales, incluso para la simplificación y la armonización de las exigencias del financiamiento.

4.2 EL PAPEL DE LAS DELEGACIONES DE LA UE

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa las DUE obtuvieron el estatus de misiones diplomáticas y ahora representan oficialmente a la UE en los países socios. La red de 141 delegaciones de la UE en el mundo es dirigida por el Servicio Europeo de Acción Exterior.

El papel de la delegación de la UE se extendió, de cooperación al desarrollo, económica y comercial, para incluir obligaciones como llevar adelante el diálogo político y ejercer las representaciones diplomáticas (démarches) en nombre de la UE y del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Las DUE tienen un papel clave en el diseño, la programación y la implementación de los programas de cooperación al desarrollo de la UE y desempeñan también un rol líder coordinando en el acto con los estados miembros sobre la implementación de toda la ayuda de la UE, tanto bilateral como multilateral, para impulsar la sinergia y aumentar su visibilidad.

Con la adopción de la Comunicación sobre Sociedad Civil de la CE y las posteriores Conclusiones del Consejo, se ha pedido también a las DUE que se involucren con la sociedad civil de una manera más estratégica y estructurada y, en consecuencia, que tracen hojas de ruta en estrecha colaboración con las embajadas de los estados miembros.

¿Qué lecciones pueden extraerse de la práctica sobre la cooperación entre las DUE y la sociedad civil? ¿Qué dicen las OSC sobre sus relaciones con las DUE, ya sea a través de las consultas sobre la programación, el diálogo sobre derechos humanos y los temas políticos, o del apoyo general y financiero que reciben de las delegaciones de la UE?

5. LA ENCUESTA

Para responder a estas preguntas se consultó a la sociedad civil mediante una encuesta.

Estructura de la encuesta: La encuesta se dividió en cuatro secciones diferentes que cubrían las siguientes áreas:

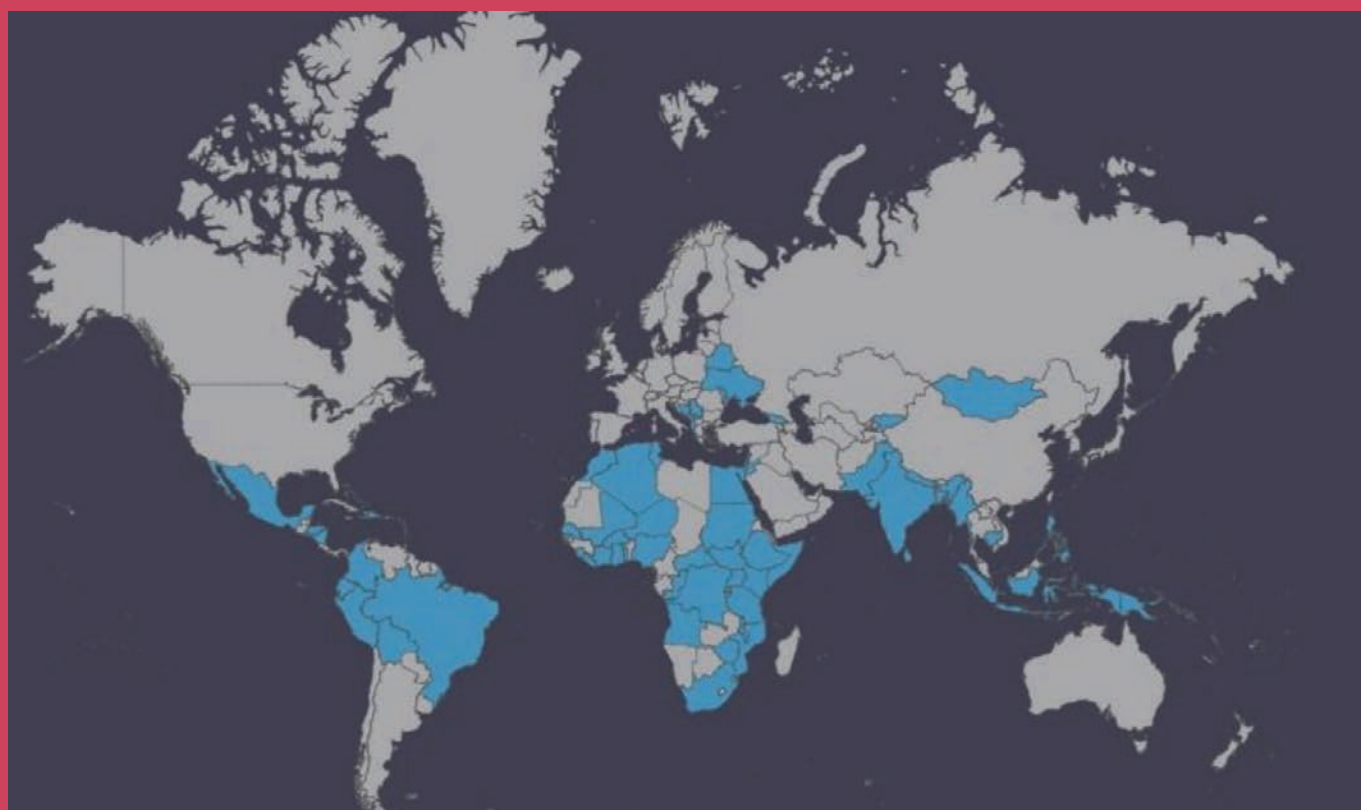
- Participación de la sociedad civil en la programación/ planificación presupuestaria plurianual de las delegaciones de la UE
- Participación de la sociedad civil en el desarrollo de políticas nacionales y de la UE más amplias
- Hoja de ruta de la UE para su compromiso con la sociedad civil
- Las OSC como beneficiarias de los fondos de cooperación de la UE

Tipo de preguntas:

La encuesta tenía tanto preguntas directas como abiertas, lo que permitió que las OSC hicieran oír sus preocupaciones y apreciaciones en torno a sus relaciones generales con las DUE. La información cuantitativa y cualitativa combinada dio una visión de las experiencias actuales de involucramiento de la sociedad civil con las DUE y reveló su percepción de las consultas, el diálogo y el apoyo a los proyectos.

Cobertura geográfica:

La cobertura geográfica alcanzada fue excelente: el cuestionario fue completado por OSC de 70 países, desde África Subsahariana (36,6%), América Latina (23,5%), Asia (18,3%), el Caribe (2,2%), el Pacífico (0,9%), Norte de África (4,2%), Medio Oriente (4,2%), la región de Vecindad Oriental (3,8%) y de Ampliación (6,6%) de la UE.



Gráfica 1: Países sede de las organizaciones que espondieron

Perú, Nicaragua y Colombia figuran al tope de la lista, con 14, 13 y 10 organizaciones respectivamente que respondieron a la encuesta. Níger, Camboya, Mali, Nepal y Kenia figuran en el segundo lugar (entre 6 y 9). La mayoría de los demás países tuvo entre 1 y 3 organizaciones encuestadas.

Organizaciones encuestadas: Respondieron a la encuesta un total de 229 organizaciones: 138 en inglés, 41 en francés y 50 en castellano. Algunas compartieron opiniones bien meditadas sobre sus experiencias con el involucramiento entre DUE-OSC en la práctica; otras respondieron principalmente las preguntas cuantitativas. La cantidad de encuestas difirió de una sección a otra, e incluso de una pregunta a otra, lo que refleja la diversidad tanto de las OSC como de los niveles de involucramiento y trabajo conjunto entre ellas y las DUE.

Casi la mitad de las encuestadas fueron ONGI (46.8%), seguidas por las ONG nacionales (29.2%), las ONG locales (9.7%), las ONG regionales (1.4%) y OC (0,9%). La academia llegó a 1,9%, las fundaciones a 1,4%, los medios sin fines de lucro a 0,9%, las asociaciones profesionales y empresariales a 0,5% y otras a 6%. La última categoría incluyó, entre otras, a las plataformas nacionales de ONG locales e internacionales y a las organizaciones religiosas. El grupo de encuestadas en lengua francesa, sin embargo, incluyó más ONG nacionales (48,7%) que organizaciones internacionales (35,9%). (Véase la Gráfica 2.)



Gráfica 2: Tipos de organizaciones

5.1 EL INVOLUCRAMIENTO DE LAS DUE CON LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DE LA PROGRAMACIÓN DEL MFP PARA EL PERIODO 2014-2020

En los últimos dos años la Unión Europea introdujo un proceso de programación de su asistencia al desarrollo, en virtud del nuevo MFP para el periodo 2014-2020 y del 11er FED. El objetivo de la programación es identificar futuras áreas de cooperación en cada país o región para los próximos siete años en consulta con los gobiernos nacionales y, hasta donde sea posible, en línea con sus planes nacionales de desarrollo.

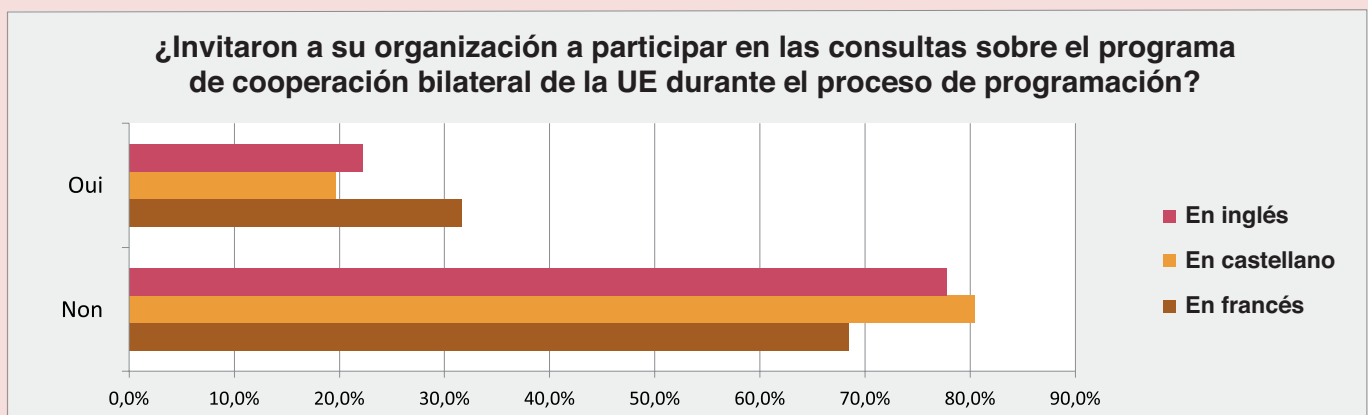
Las delegaciones tienen un papel crucial en el proceso de programación, ya que son quienes preparan y proponen la estrategia de la UE para el involucramiento con un país socio a sus sedes en Bruselas. Durante el proceso, se le exigirá que consulten con la sociedad civil. Esta sección analiza brevemente las experiencias de la sociedad civil con este proceso.

Solo 23,3% de las organizaciones que respondieron a esta encuesta (51 de 219 encuestadas) fueron invitadas por las DUE a participar en consultas sobre el programa de cooperación bilateral para discutir los sectores prioritarios y las modalidades de ayuda. Al parecer, el porcentaje de las que contestaron en francés que recibieron una invitación (31,6%) fue superior a las de los demás idiomas (19,6% en castellano y 22,2% en inglés).

Esto podría tener que ver con el hecho de que las que respondieron en francés eran principalmente de países ACP (10 de 13), donde la consulta a la sociedad civil sobre la programación del FED ha sido obligatorio desde la firma del Acuerdo de Cotonou en 2000. Algunas OSC no recibieron una invitación directa pero se aproximaron a las delegaciones de manera proactiva para obtener información y acceso al proceso de consulta.

Algunas de las que respondieron ofrecieron información adicional sobre el contenido y la calidad de la consulta. Los sectores prioritarios para la cooperación fue el tema que más se discutió en la mayoría de las reuniones de consulta, pero también se discutieron el programa indicativo plurianual, las modalidades de cooperación, la cooperación con la sociedad civil y su financiamiento. No todas las que respondieron distinguieron entre las diferentes fases de los procesos de programación y de consulta. Para muchas de ellas, las reuniones de consulta sobre la programación representaron una rara oportunidad para dialogar con la DUE, por lo que las utilizaron para presentar sus preocupaciones y dudas principales, no todas ellas relacionadas directamente con la programación.

La calidad de las consultas varió de acuerdo al país y a la percepción de las organizaciones que participaron. Se informa sobre diferentes formatos para las consultas y las reuniones.



Gráfica 3: OSC invitadas a participar en las consultas de programación de la UE

Algunas describen un proceso bien organizado y abierto, y un buen intercambio, mientras que otras encontraron que no fue un diálogo real y que las reuniones fueron solamente un ejercicio de rueda informativa. Algunas afirmaron que el proceso fue demasiado formal y no suficientemente abierto, mientras que otras explicaron que las OSC en sí

mismas tomaron el liderazgo en su organización. En Nepal, por ejemplo, una plataforma circuló invitaciones y formó un grupo de trabajo para el involucramiento DUE-sociedad civil. En Camboya, “nuestra red movilizó miembros y otros socios para generar sus comentarios y aportes y para formularlos en una presentación con diapositivas”.

Tabla 1: Ejemplos de procesos de consulta a la sociedad civil sobre programación de la ayuda de la UE

Participativa	Neutral	Crítica
<p>Burkina Faso: “A través de SPNGO y la Troika, las OSC presentaron a la delegación de la Unión Europea su contribución escrita para el establecimiento del 11er FED. La delegación evaluó el 10mo FED y los aportes sobre el programa indicativo plurianual para el 11er FED, y las varias modalidades de ayuda fueron proporcionadas por la sociedad civil en su conjunto, el Estado y los otros socios para el desarrollo, en la sala de reuniones de la Dirección General de Cooperación (DGCOOP). Toda la sociedad civil, sin excepción, fue invitada a esta presentación y validación del programa para el 11er FED.”</p> <p>Kenia: Sobre los sectores prioritarios y el programa indicativo plurianual. La consulta fue una reunión en mesa redonda de un día organizada por la delegación de la UE para Kenia, en Nairobi. Los participantes fueron seleccionados del gobierno, las ONGI, las ONG, el sector privado y las organizaciones sindicales. Luego de la sección introductoria, hubo sesiones de grupos de trabajo de acuerdo a las siguientes áreas temáticas: Democracia, Derechos humanos y gobernanza, Salud, Medioambiente, Seguridad alimentaria, Transporte e infraestructura. Luego hubo una sesión plenaria para intercambiar las conclusiones. Las áreas identificadas fueron compartidas con los participantes mediante correo electrónico alrededor de dos semanas después de la sesión.</p>	<p>Se organizó una reunión de medio día con las OSC (nacionales e internacionales) para identificar los sectores prioritarios. Cada participante presentó sus tres prioridades, las que fueron luego resumidas como aporte al proceso de planificación de la UE. También hubo alguna discusión sobre las diferentes modalidades de cumplimiento, especialmente señalando cómo el gobierno no ha podido gastar y cumplir con más de la mitad de su presupuesto para el desarrollo.</p>	<p>“No fue realmente una consulta, se trató más de dos reuniones informativas que no dieron a los participantes la oportunidad de cuestionar ni el marco de la programación ni la elección de los sectores prioritarios, que se sintieron como impuestos por la UE. Muy pocas organizaciones (representando a sectores vitales) tomaron parte de esas reuniones, y la mayoría de ellas eran afines a la delegación de la UE. Realmente tuvimos que rogar para que se extendieran invitaciones a otras organizaciones que tenían análisis serios sobre la cooperación de la UE. A juzgar por los documentos y las presentaciones preparadas más tarde, los comentarios y las recomendaciones de las organizaciones hechas durante el ejercicio no fueron realmente tomados en cuenta”.</p> <p>Lamento informar que aquí la DUE hizo esfuerzos mínimos y someros para involucrar a un amplio espectro de partes interesadas</p>

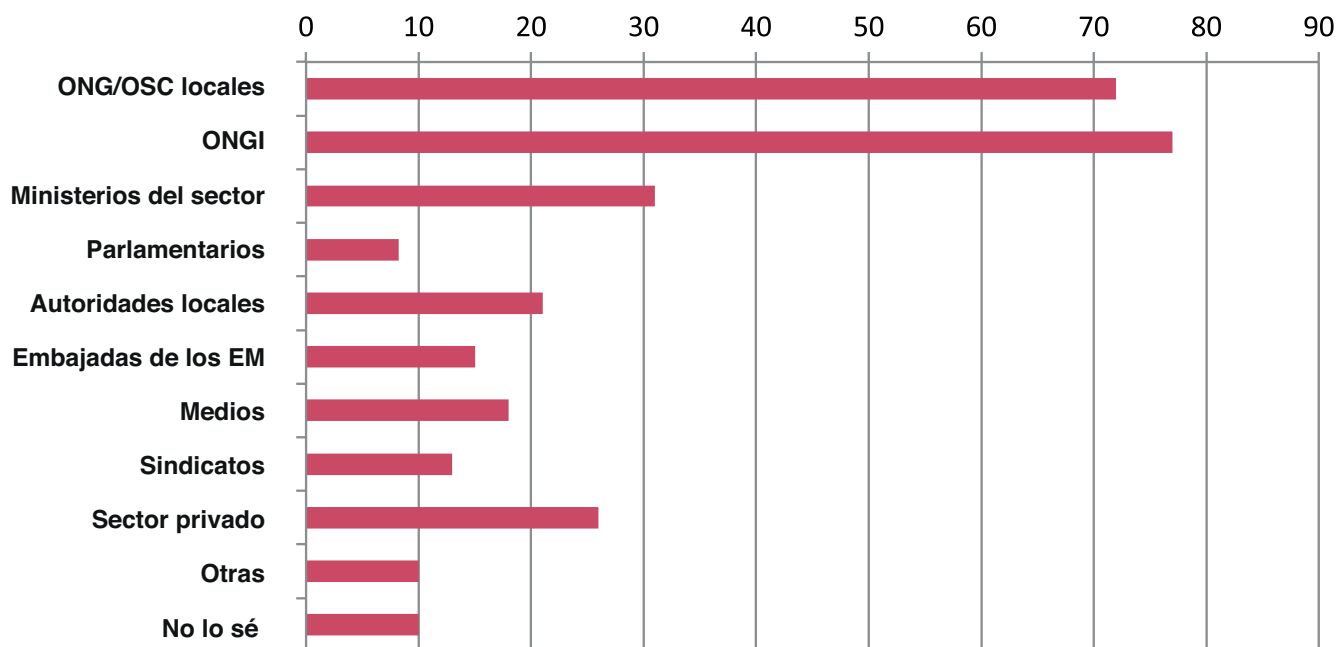
De acuerdo al 86% de las 56 organizaciones que respondieron, el punto focal de las OSC de la DUE estuvo involucrado en la consulta. En 44,6% de los casos, el jefe de la delegación solo estuvo presente en la reunión de consulta, lo que es un indicador positivo del creciente interés de las DUE en el diálogo con la sociedad civil.

Parece que las reuniones de consulta apuntaban solo a las OSC, pero en una cantidad de casos se adoptó un enfoque multipartito, que involucró a los ministerios sectoriales (31%), al sector privado (26%), a las autoridades locales (21%) y, en menor medida, a los estados miembros (15%) o a los parlamentarios (8,2%) de la UE.

Es interesante notar que las ONGI presentes en el país estuvieron representadas en las reuniones de consulta ligeramente más a menudo que las locales (véase la Gráfica 5). Esto podría deberse a que más ONGI respondieron a nuestra encuesta, pero también refleja

una relación especial entre las DUE y las ONGI que podría derivar de una relación de financiamiento de largo plazo y al hecho de que las ONGI, generalmente, tienen sus sedes en las capitales, así como mejor información y conexiones más fuertes con la UE a través de sus oficinas europeas. En muchos países las ONGI se organizan en coaliciones informales en las que circula la información y se preparan las posiciones comunes. En otros, se establecen plataformas nacionales que involucran tanto a ONG nacionales como internacionales. En aquellos lugares en lo que existe buena coordinación y cooperación entre las ONGI, y entre ellas y la sociedad civil local, el acceso especial de las ONGI a las DUE podría representar un verdadero activo que produzca un mejor involucramiento entre las DUE y la sociedad civil. Las ONGI tienen la responsabilidad de garantizar que los puntos de vista de la sociedad civil y de las personas locales estén en el primer plano cuando se lleven adelante procesos como la programación de la ayuda.

Porcentaje de organizaciones que respondieron que mencionaron la presencia de...



Gráfica 4: Tipos de participantes en las reuniones de consulta

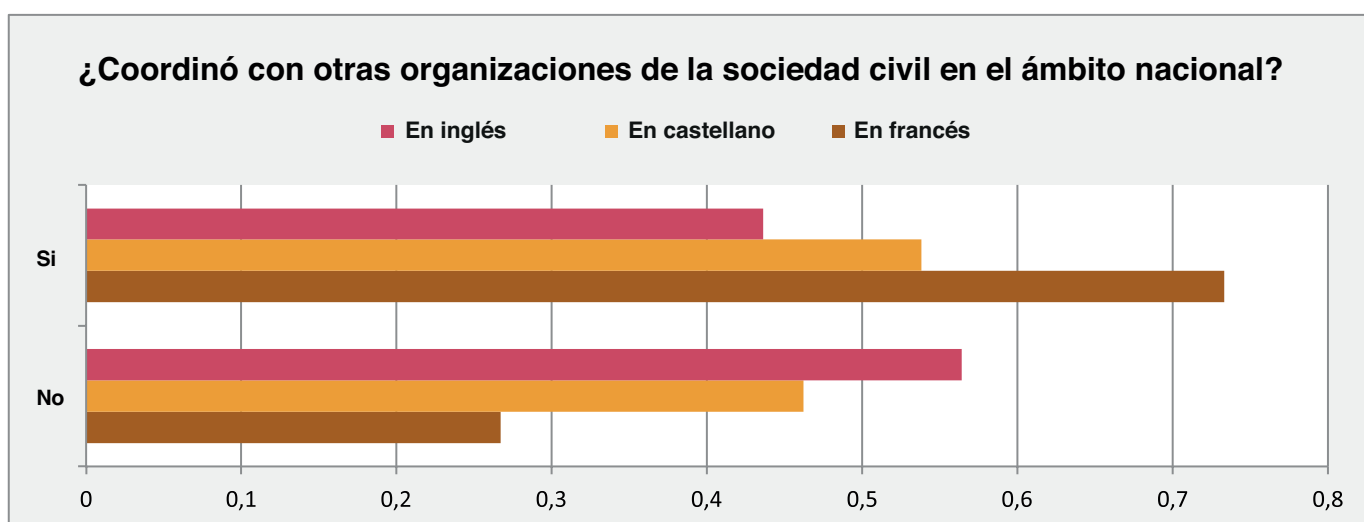
Casi 60% de las 67 organizaciones que respondieron – hasta 73,3% en el caso de las que lo hicieron en francés – mencionaron algún grado de coordinación con las OSC, al tiempo que muchas respondieron que era necesario involucrar un espectro más amplio de actores de la sociedad civil en este tipo de consultas. Una plataforma en Uganda, por ejemplo, movilizó a sus socios a la participación para que las organizaciones más pequeñas, sin contacto directo con las delegaciones, se vieran también involucradas en el diálogo.

Se ofrecieron ejemplos de diferentes países sobre el valor agregado de la coordinación horizontal:

- B&H: “Presentamos una recomendación conjunta

La calidad del proceso de consulta

Al parecer, 66% de las organizaciones que tomaron parte en las consultas fueron informadas con anticipación por parte de la delegación sobre el proceso de programación y de qué se trataba. Sesenta y tres por ciento considera que la consulta sobre la programación fue en alguna medida parte de un diálogo estructurado a largo plazo. Esto podría indicar un diálogo cada vez más estructurado entre las DUE y la sociedad civil, pero también podría significar que las organizaciones invitadas a participar en la consulta tenían ya un contacto regular con una DUE. Las organizaciones invitadas eran más críticas sobre el hecho de que no recibieron la invitación, agenda u otros documentos con suficiente anticipación (55% de los casos). El acceso a



Gráfica 5: Coordinación de la sociedad civil nacional en el contexto de la programación de la consulta

con el Child Protection Working Group para incluir la desinstitucionalización de niños y niñas sin atención parental en la programación indicativa plurianual. La propuesta fue aceptada por el DUE”.

- Burkina Faso: “Discutimos dentro de nuestro secretariado permanente de ONG para llegar a observaciones y posiciones comunes y, además, participamos como una ONG individual. Esto generó discusiones más fructíferas y ayudó a visualizar mejor las preocupaciones compartidas y las particulares”.

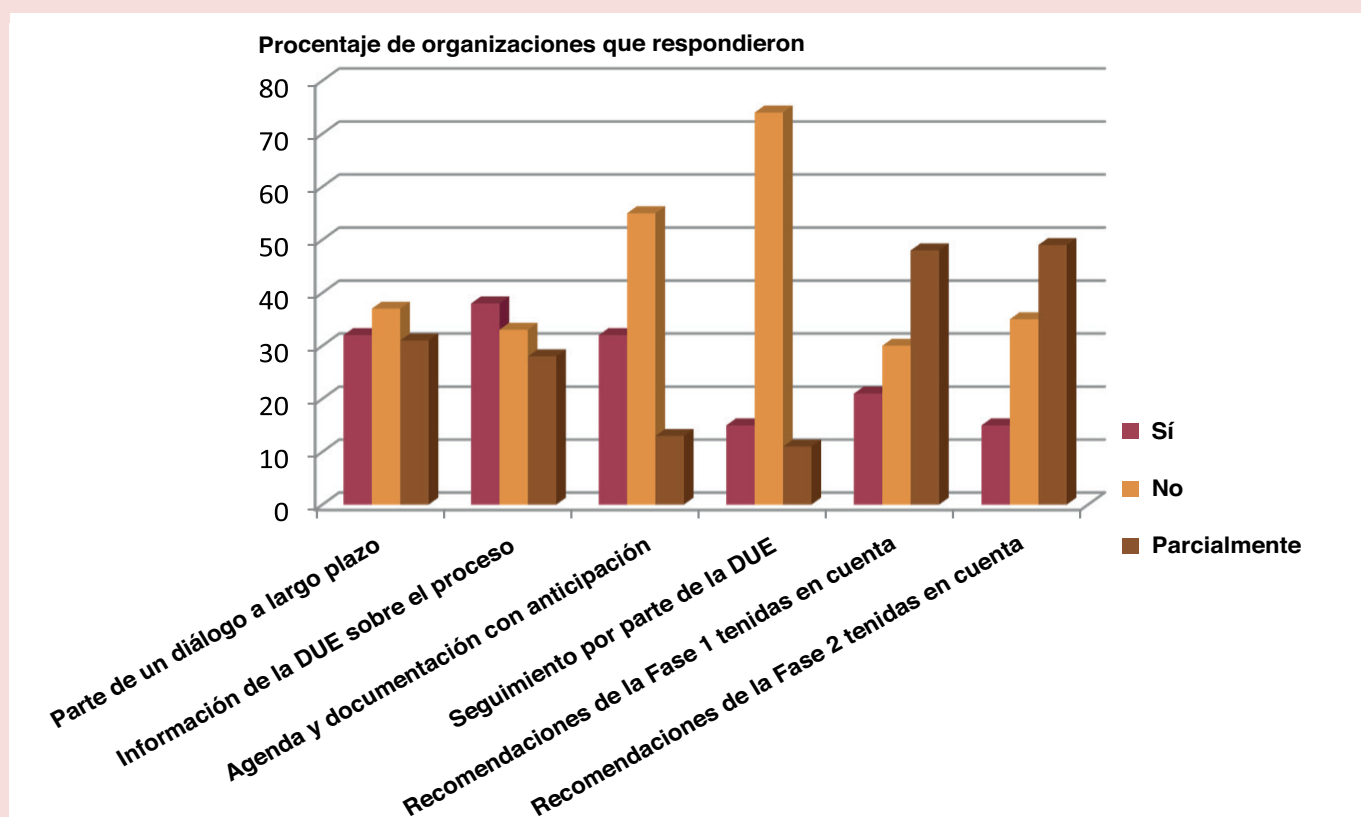
- “Coordinamos las contribuciones de las OSC durante el desarrollo y la selección de las áreas prioritarias para Zimbabwe y ayudamos, además, a reunir las presentaciones de todos los sectores”.

los documentos con suficiente anticipación es importante para impulsar una mejor preparación y coordinación entre las OSC. La mayor debilidad en el proceso parece ser la falta de seguimiento por parte de las DUE (observada en 74% de los casos), lo que contradice de alguna manera la primera observación en relación con el diálogo a largo plazo. Aun así, 48% de las organizaciones que respondieron sienten que sus recomendaciones sobre los sectores prioritarios fueron parcialmente tomadas en cuenta, mientras que 21% incluso consideran que fueron tomadas completamente en cuenta.

Estas conclusiones confirman las conclusiones y recomendaciones de la anterior encuesta de CONCORD

sobre la primera fase del proceso de programación¹⁶, y muestran que todavía se necesitan mejoras en muchos aspectos para permitir que un espectro más amplio de OSC contribuya efectivamente con él. Los comentarios compartidos por las OSC a través de esta segunda encuesta destacan, sin embargo, que algunas DUE

están realizando un esfuerzo real para mejorar la calidad de la consulta y que existen buenas prácticas en ambas partes. El diálogo DUE-sociedad civil y la calidad de la programación de la UE se beneficiarían ciertamente con la difusión de las buenas prácticas.



Gráfica 6: Calidad de las consultas sobre la programación

¿CUÁL HA SIDO LA EXPERIENCIA DE LAS DUE? EL CASO DE TANZANIA¹⁷

Bajo la supervisión de Bruselas, la DUE en Tanzania realizó un proceso de consulta que involucró a los socios de la sociedad civil en todas las etapas y llevó a la formulación del 11er Programa Indicativo Nacional (PIN) (abril a octubre de 2013). Como sectores prioritarios fueron propuestos la buena gobernanza, el desarrollo, la energía y la agricultura sostenible. La consulta se centró en las reuniones en Dar es Salaam y Zanzibar, apoyadas en su segunda fase por una consulta en línea publicada en el sitio web y en el muro de Facebook de la delegación. En la segunda mitad de 2013 se organizaron grupos de trabajo que involucraban a actores de la sociedad civil (ONG/ONGI, asociaciones empresariales y autoridades locales) sobre energía y desarrollo agrícola/rural. Estos se alimentaron con los seminarios que discutieron el trabajo de análisis general realizado (en coordinación con otros socios para el desarrollo, en especial los estados miembros de la UE) y las respuestas propuestas en apoyo de las estrategias nacionales del gobierno. Durante los seminarios de conclusiones, a fines de 2013, la UE propuso involucrarse con la sociedad civil en un diálogo más estructurado y estratégico. La propuesta fue bien recibida y se acordó que tendrían lugar más intercambios a inicios de 2014, en el contexto del proceso de hoja de ruta.

¹⁶ El involucramiento de las delegaciones de la UE con las organizaciones de la sociedad civil sobre la programación geográfica, 2014-2020 – agosto de 2013.

¹⁷ Entrevista realizada por PLAN: http://www.plan-eu.org/unlisted/interview-eud_tanzania/

LOS PASOS A SEGUIR

La programación de los instrumentos de acción exterior de la UE para los próximos siete años está casi completa. Es importante que la sociedad civil intervenga en la programación de la cooperación al desarrollo de la UE para garantizar que la selección de los sectores prioritarios y de las modalidades de ayuda esté debidamente incorporada al contexto nacional y a la realidad. Desafortunadamente, solo una minoría de las organizaciones que respondieron a la encuesta fueron invitadas a participar en el proceso. Esta es la razón por la que es esencial la coordinación previa de los actores de la sociedad civil, a los efectos de ampliar el espectro de actores involucrados e identificar los temas de interés común. Sin embargo, solo es posible la coordinación y la preparación de la sociedad civil si la información y los documentos se comparten con suficiente anticipación por parte de las DUE, lo cual no sucedió en la mitad de los casos. Las OSC también identificaron el diálogo de seguimiento posterior a la consulta y el establecimiento de mecanismos de involucramiento más permanente, como forma de mejorar el proceso de consulta. Las ONGI presentes en el país y las plataformas de ONG nacionales tuvieron un papel significativo en la consulta sobre la programación y deberían analizar cómo podrían ayudar a que el proceso sea más inclusivo, incluso garantizando que los puntos de vista y las preocupaciones de las organizaciones descentralizadas y de base sean escuchadas también en las capitales. La encuesta muestra que se han establecido procesos de consulta de buena calidad en muchos lugares y que podrían servir de modelos para los actores de las DUE y de la sociedad civil en otros países. El proceso completo de involucramiento de la UE con la sociedad civil se beneficiaría mucho de la difusión y adopción generalizada de buenas prácticas tanto en el ámbito de las DUE como de la sociedad civil.

5.2 PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DESARROLLO DE POLÍTICAS NACIONALES Y POLÍTICAS DE LA UE

Además de su papel clave en la implementación de la ayuda exterior – como consecuencia de la política de descentralización adoptada por la CE en 2000 –, las delegaciones de la UE tienen también un papel diplomático y de participación en las negociaciones (por ejemplo, en las negociaciones comerciales, acuerdos

de asociación) y en el diálogo político y sobre políticas con los gobiernos de los países socios. Además, la UE reconoce el papel central de la sociedad civil en la gobernanza democrática y en la construcción de sociedades justas, equitativas e inclusivas y se espera que las delegaciones de la UE apoyen ese papel y contribuyan a la promoción de un ambiente propicio a la sociedad civil en el ámbito nacional. Por esa razón, la encuesta analiza cómo las DUE y la sociedad civil conducen su diálogo sobre los temas de políticas y sobre el papel que juegan las DUE en el apoyo al rol de la sociedad civil y a la expansión de su espacio político.

Trabajo conjunto entre las DUE y las OSC en temas de políticas públicas

Cuando se preguntó a las organizaciones si se involucraron con las DUE en temas de políticas no directamente relacionadas con la ayuda al desarrollo, la mayoría (70%) contestó que no. Del 30% de las que respondieron que sí, casi dos tercios se habían acercado a la delegación por su cuenta. Por lo tanto, algunas OSC esperan que las DUE se acerque a ellos – una de las socias de África dijo: “Nunca fuimos invitados por la DUE a ninguna consulta” – mientras que otras son más proactivas: “Nos acercamos a la DUE con muchos temas: sobre leyes y políticas propensas a restringir el espacio operativo de las ONG y de los medios, así como sobre el papel de la UE en la supervisión electoral y en la protección de las minorías religiosas y de los pueblos indígenas contra la violencia. Se discutieron estos temas en al menos 10 reuniones con las DUE durante los últimos tres años”.

El espectro de temas que discutieron la OSC con las DUE es muy amplio, lo que ilustra la diversidad de los actores de la sociedad civil y sus intereses, así como la importancia de las DUE para la sociedad civil en todos los temas. Algunas hablan sobre discusiones informales y bilaterales, mientras que otras mencionaron reuniones de consulta y acercamientos a la coalición más formales. Los temas específicamente relacionados con las áreas de trabajo de las OSC – tales como los derechos infantiles, la discapacidad, la salud, la política social y familiar nacional, las violaciones a los derechos humanos, la apropiación de tierra, la gestión de los bosques y la protección medioambiental, el papel del sector privado y el empoderamiento de las mujeres – constituyen la mayor parte de los discutidos con las DUE.

En algunos casos, sin embargo, las discusiones también incluyeron procesos internacionales más amplios, tales como el marco post 2015, las negociaciones sobre cambio climático y la agenda de desarrollo y eficacia de la ayuda. También se abordó el apoyo de la UE a la agricultura y la seguridad alimentaria, un acuerdo de asociación de la UE o un tratado de comercio con el país socio, así como la política más general de la UE en la región (política de vecindad).

Un ejemplo interesante fue el de Somalia, donde una organización mencionó “el involucramiento de la

- Involucrando a la sociedad civil en las discusiones y la supervisión del apoyo presupuestario.
- Haciendo llegar las preocupaciones de la sociedad civil al gobierno.
- Apoyo financiero para organizar una coalición o una plataforma de cabildeo.
- Apoyo financiero para cabildeo o proyectos de campañas.
- Estableciendo un diálogo tripartito con el gobierno.
- Apoyo financiero para la organización de seminarios y eventos públicos.



Gráfica 7: Diálogo OSC-DUE en materia política

sociedad civil en la hoja de ruta y la narrativa de la guerra contra el terror de Somalia” como un tema discutido con la DUE. En América Latina y América Central, las violaciones a los derechos humanos, la gobernanza, las políticas sociales, el diálogo con el gobierno y los acuerdos comerciales, representan la mayor parte de los temas discutidos.

El apoyo de la DUE al papel político de la sociedad civil

De las 206 organizaciones que respondieron, 85% dijo que no recibió apoyo de su delegación de la UE para facilitar su participación en la formulación de políticas, en el diálogo político ni en la supervisión de las políticas del gobierno.

Solo 37 organizaciones dijeron que tuvieron ese apoyo en una o varias de las formas siguientes:

Varios socios de diferentes continentes subrayan la importancia del apoyo de la UE para las redes de la sociedad civil. Un organización de África sugiere: “Nos gustaría que la UE alentara los procesos de construcción de redes en la sociedad civil apoyando las actividades unificadas, tales como el trabajo colectivo para elaborar un único discurso o tomar parte en los marcos de consulta plurales”. Otras proponen un papel más definido para el apoyo de la DUE en el diálogo nacional entre los gobiernos y la sociedad civil, ya sea en forma directa o a través de los proyectos de la sociedad civil. En un país latinoamericano, por ejemplo, los socios conciben la promoción de la participación de la UE en “mesas de concertación para la lucha contra la pobreza” nacionales y locales (mecanismos de diálogo establecidos por el gobierno y la sociedad civil) o en grupos de trabajo sobre temas particulares (tales como la reforma de la legislación sobre niñez y juventud) que incluirían representantes del sistema judicial y de la sociedad civil.

Las OSC en diferentes países hacen notar la falta de llegada a los socios locales y nacionales y a las organizaciones más pequeñas y recomiendan que la UE amplíe su diálogo a los socios que no reciben su financiamiento directamente. De hecho, esta es una intención incluida de manera expresa en las pautas de la hoja de ruta: “el espectro de OSC consultadas debe ir mucho más allá de los beneficiarios de la ayuda exterior”.¹⁸

El apoyo de la UE a los derechos humanos y a un ambiente propicio para la sociedad civil

Cuando se les preguntó si habían sido invitadas por la DUE a discutir los temas relacionados con las libertades fundamentales y los derechos humanos en el país, 22,2% de las 207 organizaciones que respondieron dijeron que sí. Solo 14,6% (de 199), sin embargo, dijo que habían sido invitadas específicamente para discutir acciones y políticas que restringen el espacio operativo de las OSC en el país (por ejemplo, restricciones administrativas o financieras, criminalización, acoso o intimidación), lo que muestra la sensibilidad políticas de esos temas.

Al preguntarles acerca de si esa interacción con la DUE pudo tener un impacto sobre la situación de la sociedad civil en el país, las que respondieron tuvieron alguna dificultad en responder, aunque ven el potencial de la acción de la UE:

- *“Nuestra organización presentó a la UE el tema de una iniciativa parlamentaria para limitar y controlar las actividades de las ONG. Específicamente, pedimos que la UE presione al gobierno y al parlamento para que frene esa iniciativa. Sin embargo, no sé cuál fue el resultado de la discusión. No he escuchado ni por parte de los miembros del parlamento ni del ejecutivo que la UE haya influido en la situación. La UE tiene un importante papel en este tema. Podría mostrar el papel de las ONG en la construcción de democracia y en la entrega de la ayuda en base a la experiencia de las ONG europeas”.*
- *“Luego de una reunión UE-OSC sobre el ambiente propicio para las OSC, la delegación de la UE prometió tener una reunión con la oficina del primer ministro y el consejo de ONG sobre la enmienda de la Ley de ONG. Sin embargo, este proceso no rindió mucho, ya que el ámbito operativo de las OSC aún es estrecho”.*

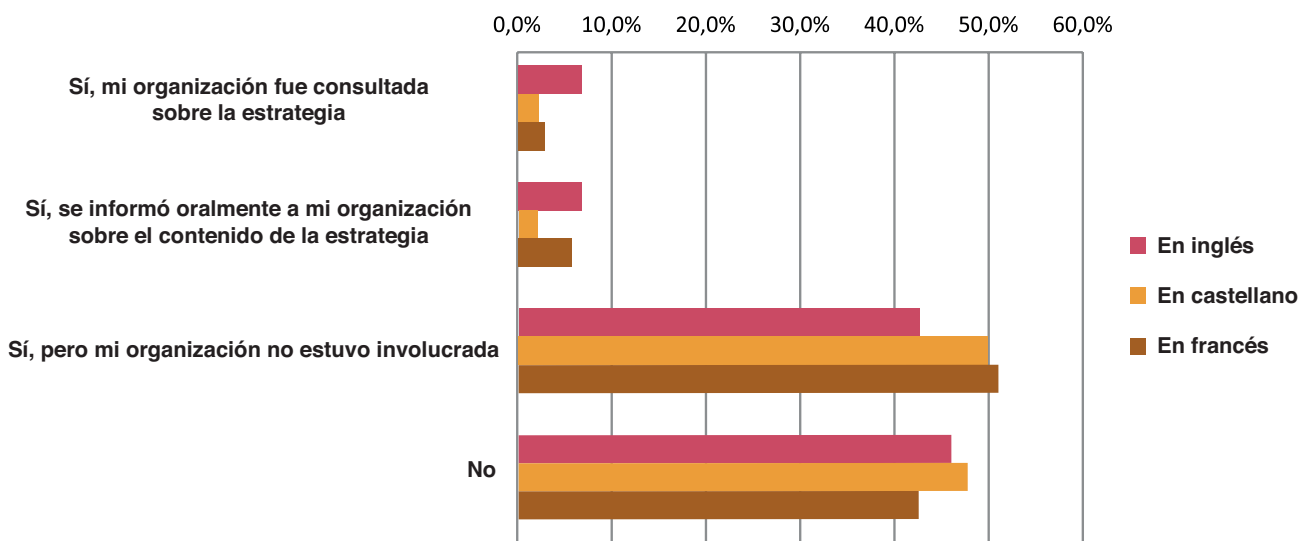
- *“La situación es muy complicada en América Central, donde la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos están siendo cada vez más criminalizados. El espacio político para la sociedad civil se está reduciendo, así como la oportunidad para las auditorías sociales. En ese sentido, ha sido vital el impacto de la UE en la creación de espacios para la discusión de esos temas”.*

Sorpresivamente, 45% de las organizaciones que respondieron no sabían de la existencia de una Estrategia Nacional de Derechos Humanos de la UE, y solo un pequeño porcentaje (5%) estuvo involucrado en las consultas sobre él.

Las estrategias nacionales de derechos humanos de la UE son un importante documento de referencia para el desarrollo de políticas y la implementación de proyectos y es un desafío para las DUE mejorar el involucramiento de la sociedad civil en su redacción. También es importante para las ONGI que pueden tener mejor acceso a la información acerca de las próximas consultas y la estrategia en sí misma compartirla con sus socios nacionales.

¹⁸ “...y en la medida de lo posible incluir la representación de organizaciones tanto urbanas como rurales; organizaciones seculares y religiosas y organizaciones que representen a las minorías y a los grupos marginados. En la medida de lo posible debe promoverse también la llegada a las instituciones de investigación, las fundaciones, las cooperativas, las organizaciones profesionales y empresariales y las organizaciones sindicales y de empleadores. Las ONGI con fuerte presencia en el país deben ser también socios útiles en el proceso”.

¿Tiene conocimiento de la Estrategia país de Derechos Humanos de la UE, en su país?



Gráfica 8: ¿Tiene conocimiento de una estrategia nacional de derechos humanos de la UE en su país?

Las OSC representan socios clave para las DUE en la implementación del Plan de Acción de la UE para los derechos humanos y la democracia y el instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos. De hecho, 26,8% de las organizaciones que respondieron reciben financiamiento de la UE para acciones sobre derechos humanos y género. Partes de estas acciones se relacionan directamente con el papel político de las OSC. Otras, no se enfocan en los derechos humanos ni el género, en su lugar, esos temas están integrados al proyecto. Tal como fue destacado por algunas organizaciones, puede ser riesgoso apoyar la acción de la sociedad civil en estas áreas directamente, pero es también una manera de que la UE promueva el ámbito propicio para la sociedad civil y comience un diálogo con el gobierno sobre estos temas. En Camboya, por ejemplo, el embajador invitó a las OSC a informar a la delegación si habían recibido alguna intimidación relacionada con los temas de la tierra. En Malí las OSC reciben apoyo para la construcción de capacidades, el cabildeo y los análisis presupuestarios y políticos. Algunas expresan su reconocimiento por la forma en que la DUE monitorea regularmente los proyectos y propone recomendaciones sobre temas financieros y políticos.

Una organización comentó que el involucramiento de la UE podría tener más impacto «si la delegación facilitara un diálogo más amplio para el intercambio y el aprendizaje cruzados y el cabildeo conjunto para organizaciones financiadas para implementar programas que se enfocan en temas similares, por ejemplo, los derechos infantiles».

Otras, por el contrario, destacaron que pudieron involucrar a la DUE en un diálogo sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales y que habían tenido una experiencia positiva:

- Bangladesh: “La DUE en colaboración con otras embajadas trabajaban en una ley propensa a restringir el espacio operativo de las OSC en Bangladesh. El esfuerzo de la DUE contribuyó a una versión más aceptable de la ley”;
- B&H: “Nosotros (...) fuimos invitados a una reunión sobre mecanismos institucionales para la cooperación con la sociedad civil y otros asuntos sociales y de sociedad civil relacionados. Esas discusiones pueden tener un impacto positivo en la medida en que el personal de la UE registre los aportes, pensamientos y experiencias de la sociedad civil y los pueda utilizar para mejorar la programación y los procesos de planificación”;
- Colombia: “Desde luego que es positivo en términos de protección del trabajo de los defensores de los derechos humanos y la ley humanitaria internacional en Colombia”.
- “[Es importante] el cofinanciamiento de proyectos con los sectores de derechos humanos y ONG y movimientos sociales nacionales. Ha habido un diálogo constructivo y un apoyo constante de los funcionarios de la UE a algunos proyectos riesgosos. Incluso en ‘tiempos difíciles’, los funcionarios de la UE fueron comprensivos y colaboradores al gestionar la capacitación y la colaboración de las ONG locales”.

¿CUÁL HA SIDO LA EXPERIENCIA DE LAS DUE? EL CASO DE KENIA

La sociedad civil de Kenia enfrenta una situación difícil. Actualmente se están discutiendo enmiendas a la ley sobre organizaciones de beneficio público (PBO, por su sigla en inglés), que restringe las condiciones para el financiamiento y las inscripciones de la sociedad civil. La respuesta de la DUE a esta situación amenazante para la sociedad civil ha sido coordinar con otros donantes para aumentar el apoyo a aquellas OSC kenianas que trabajan para revertir las enmiendas, haciendo declaraciones contra las enmiendas e involucrándose en el cabildeo.

La DUE lleva adelante iniciativas para aumentar el diálogo y la cooperación de las OSC con sus autoridades nacionales y locales la siguiente manera:

- financiando proyectos en el ámbito nacional;
- garantizando que esos proyectos tengan su origen en las consultas con los miembros de la sociedad civil local;
- garantizando que, cuando los países se reúnen con los donantes para seleccionar las áreas políticas y decidir sobre el futuro financiamiento, las ONG estén debidamente representadas.

EL CASO DE NEPAL

El gobierno de Nepal compartió recientemente su política de cooperación al desarrollo con sus socios para el desarrollo. Los socios para el desarrollo, del grupo internacional de socios para el desarrollo (IDPG, por su sigla en inglés) tuvieron varias discusiones sobre el contenido de esta política. Aunque es bienvenida la apropiación del gobierno nepalí, se hizo notar que hay varias cláusulas que podrían ser potencialmente dificultosas para la sociedad civil. Por eso debe supervisarse la implementación de la política. Los socios para el desarrollo acordaron registrar cualquier problema que las OSC pudieran encontrar con el gobierno de Nepal (demoras en la aprobación de proyectos, visas para los funcionarios, etc.) y en caso que se identificaran problemas estructurales, se promoverá el diálogo con el gobierno nepalí.

LOS PASOS A SEGUIR

A pesar de las interesantes experiencias de diálogo con las DUE y del apoyo recibido de estas en temas políticos y de políticas, así como en la situación de los derechos humanos, todavía debe ampliarse el compromiso de las delegaciones de la UE en la promoción del papel político de la sociedad civil. Las situaciones difieren enormemente de un país a otro, dependiendo del contexto político, pero se observa un buen diálogo DUE-sociedad civil en diferentes situaciones y regiones. Tanto las ONGI como las organizaciones locales están involucradas en estos temas con las DUE, pero debe hacerse más para garantizar que las organizaciones de la sociedad civil locales más pequeñas también se vean involucradas. Esta es la responsabilidad compartida de las grandes ONG nacionales y las ONGI, así como un desafío constante para las DUE.

Las OSC ven a las DUE como actores importantes en la intensificación del diálogo entre la sociedad civil y las autoridades nacionales y locales y en la promoción del espacio político para la sociedad civil. Muchas OSC reciben apoyo financiero de la UE en el área de los derechos humanos y la equidad de género y aprecian la calidad del apoyo de la DUE. En varios países, el ámbito propicio y el espacio político para la sociedad civil es problemático y algunas OSC esperan que las DUE tengan un papel más activo en su diálogo político con el gobierno. Sin embargo, estos temas son sensibles y el diálogo entre las OSC y las DUE sobre la restricción del espacio y las acciones de la sociedad civil es todavía relativamente limitado. A menudo las OSC mencionan el proceso de hoja de ruta de las OSC (ver sección siguiente) como una forma de mejorar potencialmente esta situación.

5.3 HOJAS DE RUTA DE LA UE PARA SU TRABAJO CON LA SOCIEDAD CIVIL

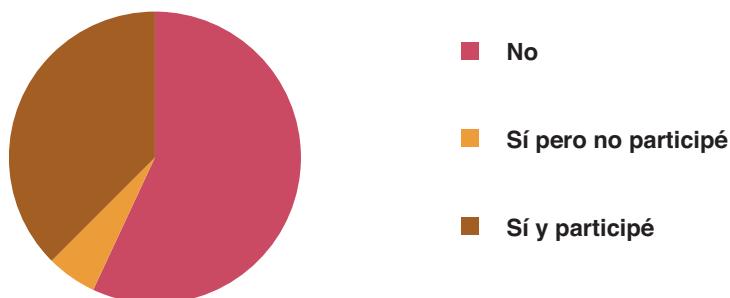
La Comunicación de las OSC prevé además que las hojas de ruta se diseñen en el ámbito nacional, a los efectos de desarrollar un marco estratégico común para el involucramiento de las DUE y los estados miembros con la sociedad civil en todas las regiones, incluyendo a los países en desarrollo y a los de la vecindad y el área de ampliación. *“Las hojas de ruta deben basarse en un sólido entendimiento de escenario de las OSC y del contexto socioeconómico más amplio en el que operan. Este es un requisito previo para un involucramiento más estratégico de la UE en el ámbito nacional, en especial si deben identificarse las partes interesadas pertinentes para establecer o facilitar programas de diálogo efectivo y significativo. Las hojas de ruta deben identificar objetivos a largo plazo de la cooperación de la UE con las OSC e incluir el diálogo, así como el apoyo operativo, identificando modalidades de trabajo apropiadas. Esto debe vincularse a la programación de la ayuda exterior de la UE, concretamente a la cooperación bilateral, regional y temática. Las estrategias nacionales de derechos humanos que actualmente desarrolla la UE serán una referencia importante”*¹⁹. Las hojas de ruta deben verse como un proceso continuo actualizado

cada año y cuando existan cambios importantes en el contexto. Una segunda generación de hojas de ruta cubrirá el periodo 2018-2020²⁰.

Se considera el diálogo y la consulta con la sociedad civil local como un aspecto clave del desarrollo y la implementación de una hoja de ruta nacional de la UE. Es necesario incluir un amplio espectro de actores, con diferentes papeles y mandatos, en las consultas con la sociedad civil. El principio básico es que cada país es único y el enfoque de las consultas y el diálogo debe respetar eso. Se aconseja enfáticamente a las DUE que consulten con las autoridades nacionales y locales, dado el importante papel que tienen en la definición, el respeto y la facilitación del marco legal, regulador e institucional de la sociedad civil. Las ONGI con fuerte presencia en el país son también socios relevantes que deben ser incluidos en el proceso. Cuando sea apropiado y viable se publicará un resumen de las prioridades y acciones acordadas en el ámbito nacional. Además se alienta a las DUE a hacer uso de los comunicados de prensa, los sitios web y otros medios para aumentar la previsibilidad y visibilidad de las acciones de la UE.

Alcance e involucramiento en las consultas

¿Fue invitado por la delegación de la UE a participar en una consulta sobre la hoja de ruta en su país?



Gráfica 9: OSC invitadas por las DUE a participar en el proceso de hoja de ruta de OSC nacionales de la UE

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:EN:PDF>

²⁰ <http://www.concordeurope.org/publications/item/310-concord-briefing-paper-on-the-eu-country-cso-road-maps-march-2014>

¿Cuál ha sido hasta ahora la experiencia de la sociedad civil con el proceso de consulta de las hojas de ruta nacionales de la UE?

En la encuesta, 49% de las organizaciones que respondieron sabían que su DUE estaba desarrollando una hoja de ruta nacional de la UE para el involucramiento con sociedad civil. Mientras que, solo el 23,3% las que respondieron fueron invitadas a participar en la consulta de durante el proceso de programación de la cooperación bilateral de la UE con el país, el porcentaje de invitadas a participar en una consulta sobre la hoja de ruta de la UE para el involucramiento con la sociedad civil fue casi el doble (43,2%). Teniendo en cuenta que las hojas de ruta nacionales de la UE se enfocan en mejorar su involucramiento con la sociedad civil y el proceso de programación se enfoca en cómo la cooperación bilateral se traslada a los programas, esa diferencia en la inclusión no es sorprendente. El aumento relativo en el alcance, sin embargo, es un paso en la dirección correcta. Una ONGI en un país asiático observa: *“El acercamiento consultivo de la UE ha mejorado este año, al iniciar las hojas de ruta nacionales de las OSC para fortalecer la cooperación estratégica y la consulta con las OSC en el ámbito nacional. La UE debe extender su alcance a las OSC (...) para que tengan acceso a los procesos de consulta. Las encuestas en línea son una buena manera de involucrar más OSC – sin embargo, muchas OSC podrían aún no estar informadas de las encuestas particulares y podrían perder la oportunidad. Deberían considerarse otros enfoques, para incluir métodos de facilitación del involucramiento con una red más amplia de OSC”*. Otra ONG nacional de un país africano informó: *“La participación de las OSC de todas la categorías fue lo más amplia y abierta posible y, sin embargo, fueron principalmente las organizaciones y plataformas matrices las que estuvieron a cargo de hacer propuestas en nombre de todas las OSC”*.

Además de alcanzar a más OSC, la encuesta revela que el proceso de hoja de ruta nacional de la UE incluyó una mejor representación de las organizaciones locales que la que había tenido el ejercicio de programación del MFP. En las discusiones participó casi la misma cantidad de organizaciones locales y ONGI. Sin embargo, aunque la intención del proceso de hoja de ruta es invitar a un espectro más amplio de OSC, los actores de la sociedad civil explican que esto aún no se ha logrado. Además, las

organizaciones nacionales y locales en particular dicen que las que participan en el diálogo con la DUE son, en su mayoría, las beneficiarias de las donaciones de la UE y las ONGI. De acuerdo al 64,6% de las organizaciones que respondieron, la participación de la sociedad civil en el proceso no fue lo suficientemente inclusiva como para permitir que se sintieran involucrados y representados todos los tipos de OSC. Una ONG nacional dijo: *“Hubo una cantidad muy limitada de invitaciones. Hubo muy pocas participantes en las reuniones y la mayoría eran organizaciones que han prometido lealtad a la delegación de la UE en la postura que toma sobre la situación política y económica del país. Muchos sectores clave – tales como los sindicatos genuinos, los movimientos que representan a los granjeros (60% de la población) y las autoridades locales – estuvieron casi todos ausentes en el proceso”*.

Las consultas sobre la hoja de ruta nacional de la UE tuvieron lugar en la sede de las DUE, en algunos casos a través de grupos de trabajo descentralizados nacionales, además de mediante encuestas en línea incluidas en el sitio web de la delegación (por ejemplo, Honduras, Kenia, Tanzania). Además, la DUE en Nicaragua organizó grupos de trabajo descentralizados nacionales con la sociedad civil. Esto podría ser una solución para los países grandes (por ejemplo, Kenia o México) o para aquellos que tienen una población distribuida sobre grandes áreas (comunidades indígenas), en los que las consultas podrían resultar un desafío. Es también vital que las DUE tengan los recursos humanos y financieros necesarios para consultar a las OSC. Finalmente, en algunos países la situación de la seguridad es tal que la consulta con la sociedad civil puede ser una carga, tanto para la DUE como para la sociedad civil, por lo que deben explorarse alternativas como las consultas en línea para reemplazar a los grupos de trabajo cara a cara. Es esos casos la consulta podría ser organizada por las propias OSC – de ser posible con el apoyo de las ONGI o una o más plataformas de ONG nacionales – sin el involucramiento de la DUE pero con recomendaciones enviadas a ella más tarde. Mientras algunas DUE pueden lidiar con varias de estas dificultades, en otros países aún hay un buen margen de mejora para superar esos y otros desafíos que podrían restringir la inclusividad de las consultas. Algunas organizaciones dijeron que sabían que la DUE estaba consultando a las OSC pero que no pudieron asistir: *“Estoy seguro de que la delegación de la UE debe haberse involucrado con las*

OSC en el ámbito nacional, pero a aquellos que operamos en el ámbito regional y de distritos, en particular en la parte norte del país, no nos contactó la delegación”. Algunas organizaciones que respondieron identificaron desafíos relacionados con el involucramiento infantil y juvenil y de las minorías sexuales, así como el acceso de las personas con discapacidad. También cabe desatacar la presencia regular de actores del sector privado en las consultas. Sería interesante saber quiénes eran esos participantes, ya que es bastante sorprendente esta participación del sector privado en una consulta sobre el involucramiento de la sociedad civil. Algunas organizaciones que respondieron sugirieron que las consultas fueran organizadas de manera conjunta con representantes clave de las redes y plataformas de ONG. *“Aprendí que las OSC son diversas y que no es suficiente invitar a docenas de ellas. Las futuras consultas deben trabajar con redes locales de ONG clave para coordinar la consulta para la UE. Esto produciría una buena representación de todo tipo de OSC y un aporte muy transparente y honesto para la UE. Además promovería una mayor apropiación nacional y sería considerado como una mejor respuesta a las prioridades locales, en lugar de algo impulsado por las prioridades del donante”*. Otra de las que respondió dijo que el diálogo debería ser organizado con los puntos focales de los sectores privados y públicos sin fines de lucro: *“en lugar de que la UE haga sus propia consulta con los actores de la sociedad civil, podría trabajar con los puntos focales de cada sector (OSC, sector privado, gobierno) y brindar apoyo financiero para que los puntos focales sectoriales faciliten el proceso de consulta”*.

En casi 80% de las consultas relacionadas con la hoja de ruta nacional de la UE, las organizaciones que respondieron informaron que el punto focal de la OSC había participado y, en el 32,1% de los casos, que el jefe de la misión había ayudado (en el proceso de programación, el jefe de la delegación estuvo involucrado en el 44,6% de los casos). Por eso, aun puede mejorarse el involucramiento de los jefes de la misión en el proceso de hoja de ruta, ya que es importante que se incluya como norma el involucramiento con la OSC a través de las DUE, incluso al más alto nivel. El asesor político, los jefes de operaciones o gobernanza y los puntos focales temáticos (por ejemplo para seguridad alimentaria) también intervinieron en las consultas, en algunas de las cuales estuvo presente una delegación de Bruselas o consultores. Una de las organizaciones que

respondió recomendó que la DUE *“Tuviera más personal de dirección disponible en las delegaciones para hablar a los diferentes sectores sobre asuntos de interés relativos a la cooperación y reducir la transparencia que caracteriza a las operación de la delegación”*. Las organizaciones que respondieron a la encuesta solo estaban enteradas de la participación de las embajadas de los estados miembros de la UE en 25% de la consultas a las OSC. Mientras que los estados miembros han participado de otras formas en el proceso de hoja de ruta nacional de la UE, debe haber mejoras en el futuro para garantizar una cooperación más estrecha entre las delegaciones de la UE, los estados miembros y las OSC. En la Tabla 2 se puede observar qué otras partes interesadas han participado en el proceso de consulta de acuerdo a las organizaciones que respondieron.

Table 2: Involvement of other stakeholders in the EU country roadmap consultations

Local NGOs/CSOs	81.8%
International NGOs	74.5%
Sector ministries	18.2%
Parliamentarians	5.5%
Local authorities	14.5%
EU member-state embassies	25.5%
Media	12.7%
Trade unions	12.7%
The private sector	21.8%
Don't know	10.9%
Other (please specify)	3.6%

Calidad de las consultas

En 64% de los casos (casi el mismo porcentaje que para el proceso de programación), la consulta sobre las hojas de ruta nacionales de la UE fue en alguna medida parte de un diálogo estructurado a largo plazo con la sociedad civil. Este no fue el caso para el 35% de las organizaciones que respondieron, en comparación con el 37% durante el proceso de programación. Una observó que *“los procesos de consulta selectivos y ad hoc generarían ciertas preocupaciones pero no serían efectivos en la inclusión de la sociedad civil como un actor clave en la asociación”*.

De las organizaciones que intervinieron en las consultas, casi 40% había recibido información sobre la hoja de ruta nacional de la UE a tiempo, 19,6% la habían recibido

parcialmente, mientras que más de 40% declaró en forma explícita que no la habían recibido. Esto implica un aumento de 4% de organizaciones que respondieron que no recibieron información con la suficiente anticipación sobre las consultas acerca de las hojas de ruta, en comparación con las del proceso de programación. La

ven las devoluciones como parte integral de un diálogo estructurado y un involucramiento estratégico en curso: *“La delegación de la UE hizo un buen trabajo en la organización de sesión para preparar la hoja de ruta, pero no hubo aportes en la versión final”.*



Gráfica 10: ¿Coordinó con otras OSC nacionales sobre...

invitación, la agenda y los documentos de antecedentes de la consulta sobre la hoja de ruta habían sido recibidos con suficiente anticipación por 42,9% de las organizaciones que respondieron, lo que significa una mejora con respecto a las consultas sobre la programación (55%). Mientras que solo 42,6% encontró que pudieron proponer temas para la agenda de la consulta, 70,6% de las organizaciones que respondieron encontraron que los temas discutidos eran relevantes. Los tres temas más discutidos fueron el apoyo a la construcción de capacidad de las OSC, el diálogo entre las OSC y las DUE al día de hoy y las acciones prioritarias para fortalecer ese diálogo. En menor medida, pero aún con frecuencia, se discutió también el contexto político en el país, el contexto legislativo que facilita o dificulta la participación de las OSC y el apoyo operativo que brindan las DUE a las OSC. Sin embargo, la consulta debería ser para discutir esos temas – no debería implicar un mero informe a las OSC, como fue el caso de acuerdo a algunas organizaciones que respondieron. La mitad de las que respondieron (51,9%) dijo que la DUE no las informó sobre las prioridades finales de la hoja de ruta, lo que pudo parcialmente deberse a que muchos procesos se están aún llevando adelante o recién han finalizado. Esto último dificulta también que las organizaciones encuestadas vean si sus recomendaciones fueron o no tomadas en cuenta. Varias organizaciones mencionaron nuevamente la importancia del seguimiento – las OSC

La coordinación de las OSC

En comparación con la consulta sobre la programación, casi el doble de OSC contestó “no” cuando se le preguntó si hubo coordinación de la sociedad civil para el proceso de hoja de ruta nacional de la UE. Esto podría deberse a que las DUE lograron llegar más lejos en el proceso de hoja de ruta, invitando a actores que no están acostumbrados a involucrarse con la UE o entre sí. Además, cuando no se comparte con suficiente anticipación la información sobre el proceso, la invitación, la agenda y los documentos de antecedentes con las OSC, la coordinación entre las ellas puede resultar dificultosa. También se destacaron otros muchos elementos que obstaculizan la coordinación de las OSC en el ámbito nacional. Una encuestada de un país africano dijo que *“varias coaliciones, organismos de coordinación y centrales sindicales se formaron sobre la base de visiones y mandatos e hicieron varios intentos para crear un marco de consulta con la intención de impulsar la construcción de redes, pero terminaron fracasando porque algunas organizaciones fueron infiltradas por la política”.*

Mientras que en la mayoría de los casos (aún) no coordinaron, reconocieron la necesidad de planificar y trabajar juntas sobre los temas de interés común, manteniendo viva la diversidad. Una organización asiática dijo: *“Aprendí que las OSC son diversas... Las futuras consultas deben trabajar con las redes de ONG clave (...)*

para coordinar la consulta para la UE (...) y realizar una buena representación de todos los tipos de OSC y hacer un aporte muy transparente y honesto a la UE". Una ONG latinoamericana destacó: *"Debemos compartir y mantener discusiones con todas las organizaciones sobre los varios temas en los que estamos trabajando, los enfoques particulares y los vínculos existentes o potenciales"*. Una ONG con sede en África observó que es importante *"implementar mecanismos para el diálogo, la información y el seguimiento de las consultas con las OSC"*.

Allí donde las OSC sí coordinaron con otras, en algunos casos seleccionaron representantes que pudieron hablar

en nombre de una red más amplia, por ejemplo de OSC diseminadas en el país. A veces, las OSC también trabajaron juntas sobre las mismas prioridades temáticas. En algunas instancias, en lugar de coordinar las OSC con vistas a la consulta de la DUE u organizar reuniones cuyas conclusiones pudieran servir de alimento a la consulta, algunas redes de ONG incluso coorganizaron la consulta de las OSC junto con la DUE. En un país asiático, una red nacional de ONG dijo que había *"facilitado y coordinado a ocho miembros de la red de ONG (el equivalente a 340 ONG nacionales e internacionales) para abogar por influir en la política del gobierno"*.

¿CUÁL HA SIDO LA EXPERIENCIA DE LAS DUE EN EL DESARROLLO DE HOJAS DE RUTA CON LA SOCIEDAD CIVIL?

En Perú, la sociedad civil está bien organizada, es al menos tan profesional como las ONGI y está logrando altos estándares en su trabajo. El principal problema de las OSC es el financiamiento. No recibieron ningún apoyo del estado: no existe casi ningún financiamiento institucional para contratos de servicios o donaciones.

La DUE y los EM coordinan sus actividades de desarrollo. Al comienzo del proceso de hoja de ruta, cerca de un año antes de que finalizara, la DUE estableció un grupo con los EM interesados. Se contrató a un consultor local para organizar los grupos de trabajo preparatorios con un amplio rango de actores de la sociedad civil, que condujo a un diálogo de la UE con nuevas organizaciones locales (vinculadas a la cámara de comercio, los sindicatos y el sector privado) con las que la delegación no había tenido contacto antes. La hoja de ruta para Perú propone una cantidad de pasos proactivos para aumentar el involucramiento con la sociedad civil:

- Realizar un mapeo completo de la sociedad civil peruana;
- Establecer un mecanismo para el diálogo de la UE con una variedad de actores de la sociedad civil. Además de los mecanismos de consulta ya introducidos por las embajadas de Bélgica y España (principalmente mesas redondas con sus OSC nacionales), estos mecanismos discutirían no solo la cooperación, sino también los asuntos relativos al diálogo político y el comercio, siguiendo el ejemplo del Programa Presupuestal Estratégico Articulado Nutricional, convenio European, con el propósito de acelerar el proceso de reducción de la malnutrición infantil crónica y luchar efectivamente contra la pobreza involucrando a los diferentes ministerios (salud y desarrollo) y a las OSC;
- Fortalecer a la sociedad civil y apoyar la construcción de relaciones con el estado y el sector privado a través de la facilitación y la construcción de alianzas;
- Realizar un mapeo de las posibilidades de financiamiento estatal y privado para las OSC, en vista de que Perú deja de ser receptor de cooperación bilateral del ICD;
- Teniendo en cuenta que la sociedad civil es vista como un obstáculo tanto por el gobierno como por la opinión pública, la DUE piensa apoyarla demostrando el valor agregado de sus contribuciones al desarrollo sostenible y la democratización de la sociedad y mostrando cómo el gobierno puede beneficiarse con la experiencia de las OSC;
- Fortalecer el involucramiento de las OSC en el proceso de descentralización.

En Nepal, uno de los desafíos es que la comunidad de la sociedad civil es muy grande, con alrededor de 40.000 ONG registradas, lo que dificulta la selección de socios para el diálogo. Las organizaciones matrices han sido invitadas a las consultas. Otro desafío es la geografía, con muchas áreas remotas y de difícil acceso, lo que hace que las consultas nacionales sean costosas y lleven mucho tiempo. La DUE ha utilizado encuestas para llegar a más OSC; el desafío de las consultas en línea, sin embargo, es el tiempo necesario para procesar de manera eficiente la información recibida. Actualmente, la delegación está explorando herramientas electrónicas pragmáticas para una consulta más amplia. La consulta sobre el nuevo DEN/PIM y sobre el diseño de la hoja de ruta para las OSC incluyó la participación activa de la comunidad de la sociedad civil, la que presentó algunas propuestas interesantes. La DUE está en contacto continuo con las OSC sobre los proyectos en curso, los nuevos llamados a propuestas y las reuniones ad hoc. Además, a partir de la consulta sobre la hoja de ruta realizada este verano en Nepal, la DUE pretende estructurar este diálogo e implementar reuniones regulares.

LOS PASOS A SEGUIR

Es crucial para la UE y sus delegaciones, así como para la sociedad civil, usar tanto los elementos positivos como los desafíos implícitos en el desarrollo de las primeras hojas de ruta nacionales de la UE. Esto sirve de ayuda para el fortalecimiento de las futuras hojas de ruta, volcándolas en un marco que permita un involucramiento regular, estructurado y estratégico entre las DUE y la sociedad civil en todas las áreas de interés de la OSC. Las actualizaciones anuales de las hojas de ruta, y su segunda fase (que comienza en 2018), representará peldaños importantes en este proceso. La encuesta indica algunos progresos en el involucramiento UE-sociedad civil, incluso en el intercambio de información y documentos de la UE con la sociedad civil. Además, los asuntos discutidos han sido, en gran medida, considerados relevantes por parte de las OSC. Sin embargo, los cronogramas de las consultas, así como las devoluciones, el alcance y la inclusión adecuadas, son aspectos importantes por los que las OSC todavía esperan. La experiencia de las OSC en el involucramiento de los estados miembros de la UE en la consulta sobre las hojas de ruta con las OSC ha sido limitada y es importante para las DUE, los estados miembros y la sociedad civil intensificar su diálogo y su compromiso.

A la luz del hecho de que el diálogo y la consulta con las OSC son cruciales, tanto para el desarrollo como para la implementación de las hojas de ruta nacionales de la UE, es importante para las DUE publicar las prioridades para las hojas de ruta. La sociedad civil – junto a las DUE y las embajadas de los estados miembros – podrán entonces tener un papel más importante en la identificación, el monitoreo y la implementación de acciones prácticas con el propósito de cumplir con esas metas prioritarias para cada país. Las DUE y los EM podrían establecer grupos de trabajo con un representante de la delegación de las OSC, además de las consultas en reuniones descentralizadas y en línea (en un lenguaje comprensible y libre de la jerga profesional), como una forma de garantizar la inclusión de las organizaciones locales más pequeñas de las provincias. El propósito de los grupos de trabajo sería establecer tareas y evaluar el progreso en la implementación de acciones concretas y el cambio del ambiente propicio.

Una ONG nacional en América Latina expresó: *“Es un proceso que aún está en construcción, por lo que debe*

ser revisado y ajustado todos los años”. La DUE y los EM, con el apoyo de la sociedad civil, deben actualizar regularmente su mapeo de la operativa de las OSC en el país y su evaluación del ambiente propicio y de las prioridades de las OSC.

5.4 LAS OSC COMO BENEFICIARIAS DE LOS FONDOS DE COOPERACIÓN DE LA UE

El apoyo financiero de la UE a sus países socios tiene diferentes formas: donaciones para apoyar proyectos y organizaciones de acuerdo a los objetivos de desarrollo de la UE, contratos públicos (licitaciones) y apoyo presupuestario y sectorial. Mientras que una gran proporción de la ayuda al desarrollo de la UE se brinda como apoyo al presupuesto, para impulsar los programas de gobierno de un país socio en su lucha contra la pobreza, las OSC representan otro importante canal de ayuda y son reconocidas por la UE como un actor del desarrollo por derecho propio. Pero, ¿qué piensan las OSC, como beneficiarias de la ayuda de la UE, de la cooperación y el apoyo financiero de las DUE?

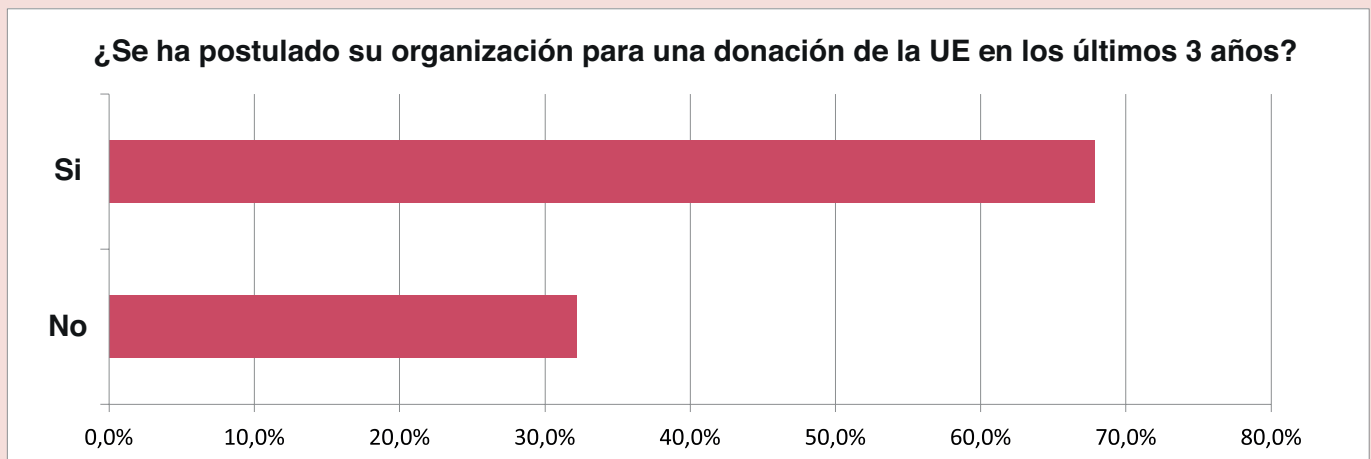
DUE-OSC: el compromiso donante/beneficiario

Sin embargo, además de ser recaudadoras de fondos, son también activas implementadoras: más de la mitad de las postulaciones fueron exitosas, principalmente a través de llamados a propuestas (91%), pero también a través de llamados a licitaciones (9%), lo que es menos común en el caso de las OSC. Desde luego, obtener y gestionar el financiamiento de la UE no es tarea sencilla. Mientras una cantidad significativa de OSC reconoció el apoyo que recibió de las DUE en las etapas de postulación e implementación, otras mostraron su preocupación por la complejidad de las postulaciones para las donaciones de la UE. *“El proceso es excesivamente complejo, el formato de la postulación es demasiado largo y complejo, los evaluadores no tienen la suficiente experiencia local y el sistema entero está demasiado sesgado en favor de las grandes organizaciones capaces de reclutar y subcontratar redactores especialistas en donaciones”*. Esto es especialmente cierto para las organizaciones locales. *“Recomendamos que la UE revise sus llamados para propuestas para incluir a los grupos comunitarios con menos recursos, teniendo en mente lo engorroso del proceso de redacción de la propuesta y la competencia de las organizaciones con grandes recursos”*.

Pequeñas versus grandes ONG

Los socios siguen reiterando que las OSC más pequeñas, que trabajan directamente en el terreno, conocen mejor la situación local y las necesidades de los ciudadanos. “Cuando eres pequeño a nadie le importa, simplemente no eres lo suficientemente bueno. Si redactas una propuesta sabes que no será aceptada hasta que un experto la escriba y tengas que pagarle bien. Para una organización sin fines de lucro, esto es imposible. En el actual sistema de ayuda de la UE, las grandes ONGI siguen siendo

propuestas rechazadas. Sin embargo, un examen más afinado de las respuestas detalladas (proporcionadas por el 50% de las organizaciones que respondieron) sugiere que deben mejorarse las devoluciones que se entregan sobre las propuestas rechazadas: a la mayoría de las organizaciones les gustaría recibir más devoluciones que les ayuden a entender sus debilidades y mejorar la calidad de las futuras propuestas. La simple calificación no es suficiente y algún tipo de devolución cualitativa, idealmente mediante reuniones con la DUE, ayudaría a las



Gráfica 11: ¿Cuántas de las organizaciones que respondieron se postularon para el financiamiento de la UE al menos una vez en los últimos tres años?

los principales receptores del financiamiento de la UE. El IEDDH (Objetivo 1) ha desarrollado herramientas de flexibilidad especiales para países en riesgo y en áreas plagadas de conflictos, lo que permite la máxima flexibilidad y una respuesta rápida directa (en especial para organizaciones locales o defensores de los derechos humanos) para abordar asuntos de gran preocupación sin procedimientos complejos. Debe mejorarse el acceso a estas herramientas. Muchas OSC observan que el financiamiento de la UE debería flexibilizarse para que las ONG locales puedan competir en la puja²¹. “Sugerimos que se simplifiquen los procedimientos de presentación. De hecho, la complejidad de los procedimientos penaliza a las OSC cuya capacidad para diseñar aplicaciones complejas es limitada”.

El proceso de donaciones

A un promedio de 76% de los socios consideraron que el proceso de donaciones era transparente y suficientemente predecible en términos de cronograma, comunicación, interpretación de las normas y devoluciones sobre las

potenciales postulaciones. Una organización sugirió que “para desarrollar mejores capacidades para la redacción de futuras propuestas, sería de ayuda recibir más detalles y razones de la DUE en relación con el rechazo de la propuesta presentada y no solamente la calificación (que se relaciona solo con la relevancia y el diseño de la acción)”. Un ejemplo positivo a seguir sería el de la DUE en Mozambique, que se tomó el tiempo para brindar devoluciones cualitativas sobre las razones por las que una propuesta había sido rechazada. Una organización incluso sugirió que los postulantes puedan tener la oportunidad de presentar su proyecto o idea al comité de evaluación. Finalmente, las DUE podrían mejorar un poco su gestión del tiempo – ya sea cuando comparten información sobre las oportunidades de financiamiento, lanzan un llamado a propuestas, anuncian los resultados o responden a los beneficiarios de las donaciones. “Hemos enviado varias propuestas de proyectos este año. No se respetó el cronograma de ninguna manera y fue imposible obtener información. Recibimos respuesta de la UE muy tarde”. Algunas organizaciones también sugieren que se

²¹ En especial las organizaciones de África y América Latina siguen observando que las organizaciones locales no tienen acceso a las DUE.

organicen sesiones informativas sobre los llamados a propuestas antes de que se lancen, en lugar de después de hacerlo, cuando queda muy poco tiempo para el diseño de las mismas.

El procedimiento de contratos y el cumplimiento con la PRAG

Cuando se trata del procedimiento de contratos y el cumplimiento, 87% de las organizaciones que respondieron reclamaron que la UE no use interpretaciones diferentes de las normas de la PRAG. Dicho esto, cabe preguntarse acerca de la familiaridad de quienes respondieron con las normas y los procedimientos de la CE, ya que la pregunta no evaluó su conocimiento específico (¿saben realmente si una DUE utilizó una interpretación diferente?), y 133 organizaciones que respondieron simplemente se saltaron la pregunta. Los ejemplos de 13% de las organizaciones que respondieron que reclamaban porque las DUE usaron una interpretación diferente de las normas de la UE indicó un buen conocimiento de la PRAG y de los posibles mecanismos de reclamaciones (una de ellas había utilizado el defensor del pueblo). Algunas de las respuestas mostraron además que, a veces, ha habido opiniones divergentes entre las DUE y su sede en Bruselas sobre la interpretación de sus normas. En un caso, una DUE solicitó informes mensuales (narrativos y financieros) de los beneficiarios de las donaciones – una petición considerada injustificada por el servicio de asistencia de

la DEVCO en Bruselas. De todas formas, la delegación mantuvo esta solicitud.

Construcción de capacidad e intercambio de conocimientos

Más de 56% de las organizaciones que respondieron dice que no sabe si su DUE ofrece actividades de construcción de capacidades sobre la gestión de proyectos para la sociedad civil y 21% dice que no lo hace. De acuerdo al restante 22%, que afirma que las DUE organizó actividades de construcción de capacidades para las OSC, se han desarrollado algunas buenas prácticas: *“Cada vez que se anuncia una nueva propuesta, la DUE organiza reuniones con los potenciales beneficiarios para explicarles las normas de la UE en la gestión de los proyectos, incluyendo las exigencias de visibilidad”*. En Malí, la delegación ofreció una capacitación sobre PADOR para las OSC ubicadas en Bamako y las regiones.

Sin embargo, muchas organizaciones, en especial de África, reclamaron que esas sesiones de construcción de capacidades/información están pensadas para organizaciones que ya se benefician de las donaciones de la UE. Las organizaciones locales de base, que aún no reciben ayuda de la UE, no son invitadas.

DOS EJEMPLOS EXITOSOS: SIERRA LEONA Y CONGO-BRAZZAVILLE

La DUE (en Sierra Leona), a través de una organización externa, brindó capacitación para la construcción de capacidades sobre “Cómo diseñar una propuesta exitosa para la Comisión Europea” para los Actores No Estatales (ANE) y las Autoridades Locales (AL) interesadas en presentar una propuesta para el llamado “Los ANE y las AL en el Desarrollo 2013”. Luego de la capacitación, los ANE y las AL tuvieron también la oportunidad de enviar sus borradores de propuestas a los servicios de asistencia de la organización para una evaluación detallada y recibieron sugerencias sobre cómo mejorar la propuesta antes de presentarla a la DUE. Fue una oportunidad interesante y útil, en especial porque implicó el examen detallado de la propuesta de la organización para comprender sus debilidades, fortalecerla y desarrollarla antes de su presentación.

En Congo-Brazzaville, en marzo de 2013, la DUE organizó un taller de cuatro días sobre gestión de las donaciones. El taller cubrió todo el ciclo del proyecto (marco lógico, presupuesto, obtención, planes de visibilidad, etc.) y también las políticas de desarrollo ampliadas de la UE, tales como el acuerdo de cooperación UE-ACP, el Consenso Europeo y la Agencia para el Cambio.

Una lección de Mozambique: *La delegación se había preparado para invertir el tiempo de sus puntos focales de la OSC en brindar apoyo cuando fuera solicitado. Sin embargo, debería haber un mayor reconocimiento del hecho de que, para las OSC locales, la construcción de capacidades exige recursos humanos adecuados que deben ser incorporados a los presupuestos de las donaciones – es decir, no solo al equipo del primer receptor, que estará construyendo capacidades, sino también al equipo adecuado de los beneficiarios secundarios de la construcción de capacidades. En lugar de ello, hay una tendencia de las delegaciones a frenar fuertemente los costos de personal, lo que en definitiva limita las posibilidades de que la construcción de capacidades tenga impacto a largo plazo.*

La construcción de capacidades y el apoyo a los grupos locales de las ONGI se convierten así en una tarea cada vez más importante. Una organización local dijo: *“¿Cómo garantiza la UE un apoyo mayor para las ONG locales, si el dinero fluye a través de las ONGI pero hay poco apoyo a la sostenibilidad de los grupos locales?”* Además, *“el acceso a los fondos de la UE se sigue limitando a un grupo pequeño de organizaciones experimentadas, favorecidas por la delegación, excepto en muy pocos casos”*. A las OSC les gustaría además que las DUE *“brindaran un apoyo (financiero) más flexible, por fuera de las actuales líneas presupuestarias, que se sume a la introducción de sistemas de donaciones basados en los resultados, y que mejoraran la coordinación regional”*.

La mayoría siente, además, que la UE no brinda el apoyo técnico ni la construcción de capacidades suficientes como para garantizar el cumplimiento con su propia comunicación y sus exigencias de visibilidad. En cuanto a la mayor visibilidad de la UE como donante, una OSC dijo que en algunos casos (por ejemplo, el de Somalia), la visibilidad no es deseable. Otro socio dijo: *“Estuvimos dando las pautas para la visibilidad de la UE y normalmente consultamos con el asesor técnico cada vez que debemos preparar un programa de visibilidad importante”*. Lo más importante es la visibilidad clara de las contribuciones de la sociedad civil en su conjunto, ya que en muchos países el gobierno tiende a minimizar su papel y a ocultar sus contribuciones. Las OSC le piden a las DUE que las apoyen en su protección y en el aumento de la visibilidad de su trabajo.

Otras consideran que la sociedad civil necesita más apoyo de la UE en la facilitación del intercambio de conocimientos, el aprendizaje de proyectos cruzados y la evaluación posterior al proyecto. Las organizaciones que respondieron también invitan a las DUE a visitar a las organizaciones locales y a los proyectos en el terreno. Hacen hincapié en que el financiamiento directo a los gobiernos nacionales debe garantizar un papel relevante para la sociedad civil en el monitoreo y la implementación. Las OSC piden a las DUE que apoye proyectos a largo plazo y brinde más financiamiento inicial. Los socios sugieren que una forma de promover la armonización y la efectividad es que la UE apoye propuestas sectoriales – a saber, no solo aquellas de las ONG ni de un pequeño consorcio, sino de un grupo de actores más amplio. Un enfoque así sería más rentable y sostenible, produciría impactos mayores, aumentaría la apropiación y, más importante, promovería la creación de redes y el empoderamiento de los actores locales en respuesta a las necesidades del país. Un ejemplo: *“Actualmente recibimos financiamiento a través de la delegación de la UE para promover el derecho de menores con discapacidad a la educación inclusiva y para proteger a los menores contra la violencia. El apoyo recibido de la delegación se enfoca en la gestión de la adjudicación en lugar de hacerlo en aspectos programáticos. Podría mejorarse el apoyo “si la delegación facilitara un diálogo más amplio para el intercambio y el aprendizaje cruzados y el cabildeo conjunto para organizaciones financiadas para implementar programas que se enfocan en temas similares, por ejemplo, los derechos infantiles”*.

¿CUÁL HA SIDO LA EXPERIENCIA DE LAS DUE EN EL FINANCIAMIENTO DE LAS OSC?

DUE MOLDAVIA

En 2013 Moldavia fue aceptada por la UE como país candidato. La relación cada vez más cercana de la UE con la República de Moldavia trasciende la cooperación, incluyendo la integración económica gradual y una cooperación política más profunda. La DUE en Chişinău está dispuesta a apoyar el fortalecimiento de la sociedad civil en el país. Sin embargo, debido a la particular historia de Moldavia y también a la extendida migración de población joven (en especial hacia Rumania y Rusia), un importante desafío es la ausencia de una cultura de sociedad civil y organizaciones de la sociedad civil débiles con limitada absorción de capacidades, a lo que se suma la limitada capacidad de las autoridades locales y un lento proceso de descentralización. La DUE publica tres llamados a propuestas por año, para un monto mínimo de alrededor de €350.000. La sociedad civil local aún no ha logrado acceso a las donaciones de la UE. En promedio, la capacidad de administración financiera de las organizaciones locales es aproximadamente de entre €50.000 y €100.000.

Para mejorar la inclusividad, la DUE ha adoptado las siguientes estrategias:

- brindar apoyo técnico para la implementación de talleres de construcción de capacidades para OSC locales sobre propuestas de desarrollo y gestión de proyectos;
- evaluar la posibilidad de lanzar una acción especial para la construcción de capacidades de las OSC locales, que se ajuste a la situación local;
- brindar asistencia técnica a medida, que proporcione pautas para las ONG nacionales más importantes, por ejemplo, en la promoción de la construcción de alianzas (apoyando el establecimiento de un consorcio de ONG nacionales y locales, asociaciones empresariales y sindicatos), brindando asistencia técnica para fortalecer la capacidad de la sociedad civil en el monitoreo de los presupuestos, el acceso a la justicia, los negocios y el apoyo a los sindicatos, o para implementar prácticas ambientalmente sostenibles y buena gestión del gasto. Aún se están discutiendo los detalles exactos de estas acciones y las modalidades a través de las cuales las OSC reciben el financiamiento.

La DUE en Kenia está tomando los pasos siguientes para implementar la inclusión de las ONG locales más pequeñas que se siguen sintiendo excluidas:

- Apoyar al fondo colectivo del PNUD para desarrollar la capacidad de la sociedad civil. (Esta solución fue sugerida por los representantes de la sociedad civil durante la consulta sobre la hoja de ruta).
- Usar de manera sistemática los sistemas de subdonaciones como un medio para llegar a las organizaciones de base. Las ONGI más grandes, con buena capacidad de gestión, reciben financiamiento de la UE que se distribuye en subdonaciones para organizaciones locales más pequeñas e individuos.

LOS PASOS A SEGUIR

Las OSC son las principales impulsoras del cambio sostenible contextualizado y las catalizadoras privilegiadas en la promoción de la democracia en los países en desarrollo, incluso como socios en la implementación. En la medida en que el financiamiento se hace cada vez más difícil de conseguir y, en algunos países, los fondos de la UE se están contrayendo, las diversas contribuciones de las OSC deben hacerse visibles.

Tanto la UE como los actores de la sociedad civil reconocen que es prioritario llegar más a la sociedad civil local. Debe aumentarse el uso de mecanismos de financiamiento flexibles y tanto las DUE como las ONGI tienen un importante papel en la construcción de capacidades y en la difusión de la información sobre las modalidades de ayuda y los llamados a propuestas. La construcción estratégica de redes, el intercambio horizontal de información y la construcción de coaliciones con actores diversos son el camino a seguir cuando se trata de fortalecer el papel de la sociedad civil en la democracia y el desarrollo. Las DUE podrían financiar más proyectos con redes y plataformas. Es importante seguir haciendo el proceso de donaciones más inclusivo, accesible y transparente, incluso recurriendo a los aportes de la sociedad civil cuando se diseñan las llamadas a propuestas y garantizando una buena devolución a las OSC sobre las propuestas rechazadas. Las DUE están aumentando el uso de canales múltiples – incluyendo sitios

web, Facebook y Twitter, comunicados de prensa, etc. – para difundir la información sobre donaciones y licitaciones. Es importante para ellas seguir explorando y evaluando cómo la combinación de canales de información puede lograr la mayor llegada posible a la sociedad civil, prestando especial atención a la sociedad civil local y a las comunidades y grupos marginados.

El hecho de que la mayoría de las OSC no piensa que las DUE usan diferentes interpretaciones de las regulaciones y procedimientos de contratos puede ser una buena señal, pero otras han tenido experiencias vívidas de diferentes interpretaciones. Existe una fuerte necesidad de construcción de capacidades y de intercambio de conocimientos sobre la gestión de las donaciones de la UE para que más OSC puedan obtener y gestionar esos fondos.

6. BUENAS PRÁCTICAS EN EL TERRENO

Se seleccionaron los siguientes comentarios porque ilustran lecciones valiosas aprendidas del involucramiento con las delegaciones de la UE – sobre la programación, las hojas de ruta, la gestión del financiamiento y de las donaciones, los diálogos políticos y otros temas relevantes.

De Camboya: *Una iniciativa reciente para mejorar la coordinación entre los beneficiarios en un área geográfica particular, que tienen un enfoque de proyecto similar (derecho a la tierra de personas indígenas), es un buen ejemplo de la delegación haciendo un esfuerzo para abordar un desafío general que enfrentan esos proyectos. El desafío se debe a la inacción del gobierno en la emisión de los títulos de propiedad de la tierra a las personas indígenas, lo que es difícil de controlar. Pero este desafío tendrá mejores posibilidades de ser superado si se coordinan los esfuerzos con el apoyo de la UE.*

De Chad: *En Chad, la ONG COOPI tuvo un papel como organización descentralizada (OCR – PADL/GRN) en la facilitación y el apoyo del flujo de comunicación entre las OSC y en la construcción de capacidades. Esta iniciativa debe replicarse en otros países, para integrar y facilitar más la construcción de redes y la transparencia de las OSC y para estructurar su papel sobre temas sociales candentes, servicios básicos, grupos vulnerables y minorías.*

De Ghana: *La invitación a otros socios para ser testigos del apoyo financiero que dan a las OSC es una maravillosa prueba de transparencia y debe ser alentada entre los demás donantes.*

De Kosovo: *La verdadera contribución de la UE es la oficina de TaCSO. [Asistencia Técnica a las Organizaciones de la Sociedad Civil]. Se ponen en contacto con nosotros por correo electrónico de forma regular sobre llamados abiertos a propuestas. Pensamos que la TaCSO debería también informar a las OSC sobre los llamados planificados, para que podamos tener tiempo para explorar y reunirnos con los representantes de la UE antes de que se publiquen los llamados. Además, la sesión informativa debería organizarse la semana inmediatamente posterior a la apertura de un llamado, no la última semana antes de la fecha de cierre de las postulaciones. La capacitación a largo plazo sería útil para quienes redactan el proyecto – las sesiones informativas son buenas, pero no son suficientes para las ONG pequeñas.*

De Burkina Faso: *Después de diez años, el programa de construcción de capacidades de las OSC (PROS), que financia la UE y el gobierno de Burkina Faso, está llegando a su fin. El propósito del programa era garantizar que las organizaciones de la sociedad civil contribuyeran activamente y de forma más efectiva al proceso de desarrollo nacional y regional. Durante su existencia, PROS permitió a las OSC desarrollar una estructura, organizarse, profesionalizarse, consultar a otras y trabajar en forma conjunta con las autoridades municipales, regionales y nacionales.*

De Malí: *Sugerimos a la UE que facilitara el acceso a sus procedimientos y acordamos apoyar iniciativas ad hoc sobre aspectos políticos del desarrollo – en particular aquellos relacionados con el cabildeo y el posicionamiento de la sociedad civil en temas de interés nacional, sin pasar por los llamados a propuestas y otros procedimientos bastante largos y complejos.*

De Nicaragua: *La UE debería hacer un inventario o una lista de las ONG nacionales experimentadas, cuyo trabajo haya tenido un impacto en el ámbito nacional o internacional. Hay muchas que no pueden beneficiarse de los fondos por las normas extremadamente rígidas de la UE o porque no se conoce la capacidad de las ONG. Una de ellas es FADCANIC: nuestra organización no ha podido obtener apoyo directo de la UE como una ONG importante que se beneficia del financiamiento europeo.*

De Nicaragua: *Debería haber mecanismos para dar continuidad a los proyectos que se han distinguido por sus resultados, sin haber recurrido a las licitaciones en llamados abiertos a propuestas.*

De Colombia: *Pensamos que en nuestro caso deberían participar más directamente en las subregiones donde tienen algún tipo de impacto; nuestras autoridades locales son muy débiles y sabemos que si un miembro de la delegación de la UE está en el área pueden inyectar mayor sinergia en la política de inclusión social, en especial en la región del Pacífico de Colombia.*

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Más allá de ser uno de los donantes de la sociedad civil más importantes del mundo, las DUE son un socio estratégico de las OSC. Por esa misma razón, las OSC son un socio estratégico de las DUE. Son sus ojos y oídos en el terreno. Por esa razón, debe construirse una alianza más fuerte, en particular con la sociedad civil local, resaltando las diferencias y fortaleciendo la acción sobre el terreno común. Las DUE tienen mucho que aprender de las organizaciones locales, ya que a menudo son los principales impulsores del cambio y los que piden cuentas a los gobiernos. La participación de las organizaciones locales en un diálogo estructurado a largo plazo es todavía un desafío, pero muchos actores en el mundo han notado mejoras. Sin embargo, las OSC locales más pequeñas aún se sienten excluidas. Las DUE, las ONGI, los socios locales ya involucrados y las plataformas nacionales, cuando existen, podrían implementar esfuerzos para apoyar el involucramiento de las organizaciones locales con las delegaciones de la UE.

RECOMENDACIONES para el fortalecimiento del compromiso de las Delegaciones de la UE/ los Estados Miembro con la sociedad civil:

En el campo del diálogo político y el apoyo político a las OSC:

- Mejorar la vinculación entre las diferentes políticas, las estrategias y los instrumentos a disposición de las DUE que pueden ayudar a apoyar el papel y el espacio de la sociedad civil en los países en desarrollo, en particular el conjunto de herramientas del EBDH, el plan de acción de la UE sobre los derechos humanos y la democracia, las estrategias nacionales de derechos humanos y las hojas de ruta nacionales para las OSC de la UE.
- Establecer y armonizar un diálogo constructivo más permanente y continuo DUE-sociedad civil para garantizar los intercambios regulares entre las OSC y los representantes de la UE sobre diferentes asuntos políticos, de derechos humanos y de desarrollo.
- Ser más explícito sobre cómo se organizan y funcionan las DUE y sobre su disponibilidad y accesibilidad para las organizaciones de la sociedad.
- Evaluar qué funciona y qué no, así como los diferentes mecanismos de diálogo establecidos por las DUE; recabar ejemplos de buenas prácticas y compartirlas, tanto en el ámbito regional como más ampliamente.
- Hacer un mapeo de los mecanismos de diálogo (entre las OSC y con sus gobiernos) que se vienen usando en lo nacional y ver cómo las DUE podría apoyarlos a participar en ellos.
- Participar en el diálogo tripartito (DUE-sociedad civil-gobierno) y bilateral (sociedad civil-gobierno) y promoverlo.
- Si es necesario, actuar como vínculo o facilitador entre la sociedad civil y el gobierno, promoviendo la mayor participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión locales, regionales y nacionales.
- Llegar mejor a la comunidad más amplia de la sociedad civil fuera de las capitales, ampliando el diálogo a socios que no son receptores del financiamiento de la UE (en línea con el propósito establecido en las hojas de ruta nacionales de la UE), efectuar consultas descentralizadas y utilizar herramientas electrónicas especiales, en base a un proceso de mapeo previo.
- Compartir los documentos con suficiente antelación a una reunión de consulta, para dar a la sociedad la oportunidad de prepararse, consultar y coordinar de manera horizontal.
- A los efectos de mejorar la transparencia y reflejar el resultado de los procesos de diálogo en las políticas y operaciones, mejorar los mecanismos de devolución siguientes al proceso de consulta (publicando los resultados y seguimientos por correo, en el sitio web de la DUE, en Twitter o Facebook u organizando una reunión de seguimiento). En el caso de las hojas de ruta, establecer un sistema de seguimiento de los logros.
- Fortalecer el diálogo multipartito, incluyendo a la academia, los parlamentarios, las autoridades locales y otros actores de las OSC y apoyar el diálogo y la cooperación entre la sociedad civil y las autoridades

locales (tanto en el ámbito de las políticas como de los proyectos).

- Crear espacios de diálogo integrales y más enfocados en los que esos interesados puedan discutir un tema y aportar especialistas para las materias particulares (gobernanza, derechos humanos, un ambiente propicio para la sociedad civil), supervisando las iniciativas políticas, la transparencia, los derechos de los pueblos indígenas y las minorías (religiosas), etc.
- En determinadas circunstancias la UE no debería organizar la consulta por sí misma; las plataformas o los puntos focales de la sociedad civil podrían tomar el liderazgo e informar luego a la DUE. En tales casos, la UE y las ONGI deberían también brindar el apoyo financiero y/o logístico a los organizadores.
- Para llegar a las personas con discapacidad, los locales de las consultas deben tener acceso para sillas de rueda y las OSC que trabajan en esos temas podrían ser consultadas para que recomienden un formato de información accesible, pensado para las personas con discapacidad que participan en la consulta. De manera similar, en países que criminalizan a determinadas minorías (por ejemplo, las minorías sexuales), la DUE podría consultar a las ONG que trabajan con ellas sobre las maneras para superar la dificultad de incluirlos en el proceso de consulta.
- Mejorar la coordinación entre las DUE en el ámbito regional para facilitar un enfoque estratégico de la UE.
- Dependiendo del país, los EM deberían participar de forma más activa o, incluso, podrían tener un papel líder en la hoja de ruta nacional, para aumentar la coordinación y el impacto. Para ello, podrían establecerse grupos coordinadores del personal pertinente de la UE y de las delegaciones de los EM para supervisar el proceso de la hoja de ruta.

En el campo del apoyo a proyectos:

- Consultar a la sociedad civil antes de un llamado a propuestas para determinar las prioridades, las

estrategias y las modalidades de ayuda.

- Organizar sesiones informativas sobre los llamados a propuestas antes del lanzamiento del llamado, para dar a los potenciales postulantes el tiempo suficiente para organizarse y prepararse.
- Continuar apoyando el desarrollo de capacidades, en particular en las OC locales, incluyendo capacitaciones sobre PRAG y gestión de proyectos.
- Reconocer que la construcción de capacidades en las OSC locales significa que se deben presupuestar recursos humanos suficientes en las propuestas de los proyectos. Las DUE tienen la tendencia de pedir a los postulantes que reduzcan la línea presupuestaria de recursos humanos (Encabezado 1).
- Brindar más devolución cualitativa sobre las razones por las que se rechazó una propuesta, de ser posible a través de reuniones.
- Fortalecer la coordinación y la cooperación de las OSC sobre temas comunes, mediante un mayor apoyo a las redes y plataformas en el ámbito nacional y desarrollar modalidades de ayuda a medida para la construcción de redes.
- Continuar aplicando una mayor flexibilidad en los llamados a propuestas, ajustadas a las necesidades y capacidades de las organizaciones locales más pequeñas, y aumentar la cantidad de mecanismos de donaciones que benefician a las organizaciones locales.
- Ampliar el apoyo más allá del enfoque de los llamados tradicionales a propuestas, que pueden resultar un impedimento para las ideas de proyectos innovadores.
- Desarrollar una modalidad de seguimiento de las donaciones basado en los resultados como un medio potencial de premiar el alto rendimiento y promover la difusión de las buenas prácticas en la implementación de las actividades de desarrollo. De esa manera,

al mismo tiempo se apoyan los programas de más largo plazo en lugar de los proyectos a corto plazo que tienen una duración demasiado corta como para producir los cambios necesarios.

- Las DUE deben visitar más a menudo los programas y los proyectos financiados por la UE.
- Facilitar e invertir más en el intercambio de conocimientos, el aprendizaje de proyectos cruzados y la evaluación posterior al proyecto de las OSC.
- Aumentar la transparencia y la disponibilidad de la información sobre las donaciones otorgadas (cuántos contratos se firmaron, con qué organizaciones, cuál fue el paquete financiero total comprometido, etc.).

RECOMENDACIONES a las OSC para el fortalecimiento de su trabajo con las DUE:

- Involucrarse de manera constructiva y consistente en el desarrollo, la implementación y la revisión regular de las hojas de ruta nacionales para la sociedad civil y las estrategias de derechos humanos.
- Compartir de manera proactiva sus análisis y preocupaciones con las DUE e invitarlas a los eventos que se organicen en relación con la situación política o a los temas de políticas particulares importantes en su país o en las relaciones UE/gobierno en el ámbito nacional o regional.
- Mediante el proceso de hoja de ruta nacional de la UE, compartir sus análisis y preocupaciones con respecto a un ambiente propicio para la sociedad civil con la DUE y, junto a ella, ver cómo podrían representar esas preocupaciones en el diálogo político con el gobierno.
- Fortalecer la construcción de redes y la coordinación entre los actores de la sociedad civil a todos los niveles, desde los movimientos de base locales hasta las ONGI. El diálogo con una DUE puede tener un papel en la estructuración y el fortalecimiento de la sociedad civil. Tal como dijo una de las organizaciones que respondió, “Cada vez que se llama a una ONG a una reunión, eso nos ayuda a saber en qué está involucrada cada una y cómo podemos consolidar nuestro trabajo”.

- Fortalecer el involucramiento de la sociedad civil en el diálogo entre múltiples actores sobre las estrategias y los planes nacionales de desarrollo y las políticas sectoriales, incluso a través del diálogo con las DUE sobre la programación y las áreas prioritarias para la cooperación.
- Fortalecer la participación de la sociedad civil en la creación y la implementación de políticas por parte del gobierno local y nacional y, en particular, en la supervisión del apoyo presupuestario de la UE y el gasto del gobierno.
- Desarrollar una estrategia de la sociedad civil para notificar a los miembros nacionales de las oportunidades de financiamiento y las consultas de la UE.
- Las ONGI podrían tener un papel más prominente en la provisión de acceso a las DUE para la sociedad civil local y garantizar que se escuchen las voces de todos los actores de la sociedad civil.
- Las ONGI también tienen un papel en la difusión de la información y el conocimiento sobre las políticas y los programas de la UE y en el fortalecimiento de la capacidad de cabildeo y de trabajo político de la sociedad civil local.
- La sociedad civil local debe asumir un enfoque proactivo en la búsqueda de asesoramiento e información de las ONGI y las plataformas nacionales cuando no puede acceder a esa información por medio de las DUE.

Anexo 1: Países sede de las organizaciones que respondieron

REGIÓN	Países
África Sub-sahariana	Angola Benín Burkina Faso Burundi Congo-Brazzaville Costa de Marfil Etiopía Ghana Kenia Liberia Malawi Malí Mozambique Níger Nigeria República Centroafricana República Democrática del Congo Rwanda Senegal Sierra Leona Somalia Sudáfrica Sudán Sudán del Sur Swazilandia Tanzania Togo Uganda Zimbabwe
Norte de África	Argelia Egipto Marruecos Túnez
Medio Oriente	Bahrain Israel Jordania Líbano Palestina

REGIÓN	Países
América Central y América del Sur	Bolivia Brasil Colombia Ecuador El Salvador Haití Honduras México Nicaragua Perú República Dominicana
Asia	Bangladesh Camboya Filipinas India Indonesia Kirguistán Myanmar Mongolia Nepal Pakistán Papúa Nueva Guinea Sri Lanka
Europa	Albania Bosnia-Herzegovina Bielorrusia Georgia Kosovo Moldavia Montenegro Serbia Ucrania

CONCORD

La confederación europea de ONG para la ayuda y el desarrollo

LISTA DE MIEMBROS

Key: **PN** Plataforma nacional, **RD** Red, **AS** Asociado

RD Action Aid International	PN Finland: Kehys	PN Poland: Grupa Zagranica
RD ADRA	PN France: Coordination SUD	PN Portugal: Plataforma ONGD
AS ALDA	PN Germany: VENRO	PN Romania: FOND
RD APRODEV	PN Greece: Hellenic Platform	RD Save the Children International
PN Austria: Globale Verantwortung	RD Handicap International	PN Slovakia: MVRO
PN CONCORD Belgium	PN Hungary: HAND	PN Slovenia: SLOGA
PN Bulgaria: BPID	RD IPPF European Network	RD Sos Childrens Villages
RD CARE International	RD Islamic Relief Worldwide	RD Solidar
RD Caritas Europa	PN Ireland: Dochas	PN Spain: Coordinadora ONGD
RD CBM International	PN Italy: CONCORD Italia	PN CONCORD Sweden
RD CIDSE	PN Latvia: Lapas	RD Terres des hommes IF
PN Croatia: CROSOL	PN 'LU' Lithuanian development NGO umbrella	PN United Kingdom: Bond
PN Cyprus: CYINDEP	PN Luxembourg: Cercle	RD World Vision International
PN Czech Republic: FoRS	PN Malta: SKOP	AS World Wide Fund for Nature (WWF)
PN Cyprus: CYINDEP	PN Netherlands: Partos	
PN Denmark: Global Focus	RD Oxfam International	
PN Estonia: AKU	RD Plan International	
RD EU-CORD		

www.concordeurope.org

Twitter: @Concord_Europe

www.facebook.com/ConcordEurope

CONCORD a. i.s.b.l: 10 Rue de l'Industrie – 1000 Brussels, Belgium

Tel.: +32 2 743 87 50 – Fax: + 32 2 732 19 34

Editor: S. Jeffreson



The report is co-financed by the European Union. The views expressed in this publication do not necessarily reflect the opinion of the European Commission