



Structure Dialogue
for an efficient partnership in development

Documento base

Perspectiva general del proceso y contexto global

Marzo de 2010

El contenido de este documento ha sido elaborado por el Equipo de Asistencia Técnica en nombre de la Comisión Europea. No es vinculante legalmente y tiene como objetivo aportar una base de debate en el contexto del diálogo estructurado.

Introducción

¿Qué es el diálogo estructurado?

El diálogo estructurado es una iniciativa lanzada por la Comisión Europea (CE) para debatir la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las autoridades locales (AL) en la cooperación al desarrollo de la CE. Concebida **como un mecanismo de creación de confianza y consenso** (y no como un proceso de negociación), la iniciativa pretende incrementar la **eficiencia de todos los participantes** en la cooperación al desarrollo de la CE, aprovechando el impulso generado por los debates internacionales y europeos.

Para ello se espera que los participantes implicados compartan información y conocimientos, y establezcan un entendimiento y una confianza mutuos, con el fin de potenciar y fortalecer colaboraciones y explorar formas de mejorar no sólo los métodos de trabajo de la CE, sino también las prácticas de sus principales socios.

¿Quien estará implicado?

El diálogo estructurado es **un proceso inclusivo**. Congrega a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo (PE), a los Estados miembros (EM) de la Unión Europea (UE) y a las organizaciones de la sociedad civil, así como a las autoridades locales de Europa y de los países socios de la UE. En contraste con las consultas anteriores, **la inserción activa de todos los participantes (incluidas sus bases) es una prioridad para el ejercicio 2010-2011**. Por consiguiente, se establecen mecanismos adecuados que garanticen que las OSC y las AL relevantes estén implicadas y preparadas, y que se las consulte ampliamente. Se hace un esfuerzo especial para identificar y preparar a los actores de los países socios.

Teniendo en cuenta las limitaciones de recursos y tiempo, **solamente se invitará a un número reducido de participantes a asistir a los actos en vivo** (sesiones de trabajo europeas y seminarios regionales “del Sur”). No obstante, se fomenta el que todo participante relevante que pertenezca a una de las cuatro categorías de actores implicados intervenga activamente en el diálogo mediante la herramienta en línea.

¿Cómo se ha preparado?

Desde julio de 2009 vienen realizándose las preparaciones participativas para el diálogo estructurado, con vistas a definir un **proceso inclusivo, abierto, transparente y orientado hacia los resultados**. Durante seis meses de preparaciones se ha alcanzado toda una serie de hitos relevantes.

¿Cuál es el objetivo de este documento base y cómo puede utilizarse?

Este documento base **apoya el diálogo estructurado** como tal, pero también a sus participantes, a quienes se pide que aporten perspectivas de sus bases, más allá de su intervención individual, en especial a **las redes y plataformas de OSC**, así como a **las organizaciones individuales y los representantes de las AL** de todo el mundo que tomen parte en el diálogo estructurado mediante la herramienta en línea y/o a través de los actos en vivo que se prevén para todo el período 2010-2011.

Se ha diseñado como **“kit de herramientas”** destinado a: (i) ofrecer **información de contexto** esencial, (ii) **estructurar y guiar los debates** y (iii) **proporcionar una serie de puntos de coincidencia en los que basar los debates**.

Para lograr esos fines, el **documento base se acompaña de:**

- (i) Un **dossier con los tres documentos de trabajo**, que exploran los asuntos clave que se tratarán a lo largo del proceso. El dossier incluye asimismo una serie de estudios de casos a modo de ejemplo y plantea determinadas cuestiones fundamentales con el fin de estimular el debate (*disponible en línea; véase más adelante*).
- (ii) Un amplio **glosario** que tiene como objetivo desarrollar un lenguaje de debate común, con independencia de las particularidades nacionales y regionales (*disponible en línea; véase más adelante*).

¿Dónde puedo encontrar más información?

Toda la información, incluidos el dossier con los **tres documentos de trabajo, el glosario y otros recursos**, así como actualizaciones, informes y resultados de las sesiones de trabajo de Bruselas y los seminarios regionales, se publicará en la herramienta interactiva en línea Civil Society Helpdesk (CiSoCH): https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/structured_dialogue.

Para intervenir en los debates, visite el blog, <http://blogs.ec.europa.eu/dialogue>, principal canal de comunicación interactiva del diálogo estructurado.

Para obtener una perspectiva general del proceso e información sobre sus orígenes visite <http://ec.europa.eu/europeaid/dialogue>.

Acrónimos

AAA	Programa de Acción de Accra
ACP	Estados de África, del Caribe y del Pacífico
AIDCO	Oficina de cooperación EuropeAid
AL	Autoridad local (la definición de la CE incluye las autoridades regionales)
ANE	Actores no estatales
CE	Comisión Europea
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CONCORD	Confederación Europea de ONG de Urgencia y Desarrollo
CSI	Confederación Sindical Internacional
DEP	Documento de estrategia por país
DG DEV	Dirección General de Desarrollo
DG RELEX	Dirección General de Relaciones Exteriores
DP	Declaración de París
DUE	Delegación de la Unión Europea (terminología modificada tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa; antes se denominaba “Delegación de la Comisión Europea”)
EM	Estados miembros europeos
ICD	Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo
IEDDH	Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos
IFS	Instrumento para la Estabilidad
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Organización de la sociedad civil
PE	Parlamento Europeo
PIN	Programa indicativo nacional
PVE	Política de Vecindad Europea
SC	Sociedad civil
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TCE	Tribunal de Cuentas Europeo

Índice

Introducción	2
Acrónimos	4
Índice	5
Figuras, tablas y recuadros	5
APARTADO I: PERSPECTIVA GENERAL DEL PROCESO Y DEL CONTEXTO GLOBAL	6
1.1. Definición del contexto y del fundamento del diálogo estructurado	7
1.1.1. ¿Cuáles son los objetivos y los resultados esperados del diálogo estructurado?	8
1.1.2. ¿Quiénes son los actores implicados?	9
1.2. Situación del diálogo estructurado en el contexto internacional y europeo y entendimiento del impulso ...	11
1.2.1. El contexto internacional	13
1.2.2. El contexto europeo	15
1.2.3. En conclusión: una iniciativa relevante y oportuna	22
1.3. Esbozo del proceso de diálogo	23
1.3.1. Calendario y perspectiva general del proceso	23
1.4. Entendimiento del ámbito del diálogo estructurado	26
APARTADO II: PREPARACIÓN DEL TERRENO PARA LOS DEBATES	28
Documento de trabajo 1: Los roles y el valor añadido de las OSC y las AL en la cooperación exterior	29
Documento de trabajo 2: La complementariedad y la coherencia dentro del Programa de Acción de Accra	32
Documento de trabajo 3: Los mecanismos de reparto de la ayuda de la UE	34
APARTADO III: INFORMACIÓN PRÁCTICA	37
Sobre la herramienta en línea	37

Figuras, tablas y recuadros

Recuadro 1: Breve perspectiva general del acervo comunitario sobre temas de desarrollo participativo	13
Recuadro 2: Recomendaciones extraídas de las principales evaluaciones recientes de la CE	21
Recuadro 3: Las tres iniciativas de apoyo al diálogo estructurado	25
Figura 1: Actores europeos implicados en el diálogo estructurado	10
Figura 2: Actores de los países socios implicados en el diálogo estructurado	11
Figura 3: De la Cumbre del Milenio a Accra: la remodelación de la arquitectura de la ayuda internacional	15
Figura 4: Información de contexto sobre las relaciones entre la CE y las OSC y las AL: estudios y procesos consultivos relacionados	22
Figura 5: Componentes del diálogo estructurado	24
Figura 6: El ámbito del diálogo estructurado	27
Tabla 1: Objetivos concretos y resultados esperados del diálogo estructurado	9
Tabla 2: Secuenciación de los componentes del diálogo estructurado	26
Tabla 3: Objetivos concretos: grupos de trabajo y componentes del diálogo estructurado	27

APARTADO I: PERSPECTIVA GENERAL DEL PROCESO Y DEL CONTEXTO GLOBAL

Este apartado ofrece información esencial sobre el diálogo estructurado en relación con el marco, los orígenes, los objetivos y los resultados esperados, los actores implicados y la configuración del proceso de consulta.

Brinda asimismo una perspectiva general del marco global de eficacia del desarrollo en el que evolucionará el diálogo estructurado e incluye información sobre OSC, AL y procesos dirigidos por los donantes paralelos y complementarios, al tiempo que aporta una perspectiva general internacional de la evolución de las relaciones entre la CE y las OSC y las AL.

1.1. Definición del contexto y del fundamento del diálogo estructurado

Reanudar el diálogo supone una oportunidad de cambio en un mundo que ha cambiado

En el año 2002, EuropeAid inició un proceso de diálogo informal entre la CE, las ONG de desarrollo europeas, los parlamentarios europeos y los representantes de los Estados miembros. El acto principal de ese diálogo a cuatro bandas (*también conocido como “Quadrilogue”*) fue un seminario celebrado dentro de la presidencia italiana de la Unión, en octubre de 2003, en Palermo. Se trató de un foro en el que se debatieron asuntos de procedimiento y de fondo relacionados con la implicación de la sociedad civil en la implementación de la ayuda al desarrollo de la CE.

El llamado **“Proceso de Palermo”** no sólo demostró su valor añadido como **lugar de diálogo con varios participantes**, al plantear reflexiones dinámicas sobre el camino que había que seguir, sino que también permitió ajustar los mecanismos de implementación de la ayuda para **garantizar mayor eficacia y eficiencia**.¹ Conjuntamente con otros avances importantes (como el rol ampliado de las delegaciones de la UE), Palermo contribuyó a la introducción de nuevos instrumentos de ayuda y del acceso a financiación directa para los participantes de los países socios.

Desde entonces ha transcurrido aproximadamente una década y **se han producido cambios importantes**. Las organizaciones de la sociedad civil han crecido de forma exponencial en todo el mundo y las autoridades locales se han consolidado y se manifiestan cada vez más como actores relevantes del desarrollo y la gobernanza. Los Estados miembros de la UE y la CE han reconocido esa tendencia y han adoptado enfoques participativos y formas innovadoras de apoyar a las OSC y las AL. A escala mundial se ha alcanzado toda una serie de hitos (los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Monterrey, París, Accra, la Conferencia de Doha), al tiempo que tienen lugar cada vez más debates sobre cómo remodelar la arquitectura mundial de la ayuda exterior con el fin de incrementar la relevancia, la eficacia y la sostenibilidad de las intervenciones de desarrollo.

En un proceso respaldado por la CE conjuntamente con varios Estados miembros, entre otros donantes, el Programa de Acción de Accra (AAA, por sus siglas en inglés) ha establecido un marco más inclusivo donde se reconoce el rol de las OSC, las AL y los parlamentos; sin embargo, requiere más elaboración para mejorar la coherencia, dado que **la satisfacción de las prioridades de la eficacia de la ayuda, por un lado, y la participación de las OSC y las AL, por el otro, no siempre son fáciles de conciliar**.

En ese contexto, el diálogo estructurado supone una oportunidad de cambio concreta, al identificar conjuntamente formas y medios de mejorar la eficiencia de todos los actores implicados en la cooperación al desarrollo de la CE; es un requisito de suma importancia que debe entenderse como una responsabilidad compartida entre todos los actores implicados: los Estados miembros de la UE y el Parlamento Europeo como corresponsables de la toma de decisiones, la Comisión Europea como desarrolladora y ejecutora de las políticas, y por último las propias OSC y AL, de modo que se definen los roles y las responsabilidades de los distintos actores.

¹ Para descargar informes y recomendaciones de los seminarios de Palermo (2003) y París (2004) visite: <http://ec.europa.eu/europeaid/dialogue>.

1.1.1. ¿Cuáles son los objetivos y los resultados esperados del diálogo estructurado?

Concebida **como un mecanismo de creación de confianza y consenso (y no como un proceso de negociación)**, la iniciativa pretende incrementar la **eficiencia de los participantes** en la cooperación al desarrollo de la CE.

Se trata asimismo de una acción con la cual **la CE pretende responder a las conclusiones de varios informes² (canal OSC, Tribunal de Cuentas), a petición de las OSC y las AL y del Parlamento Europeo, en el marco del AAA;** para ello aspira a:

- alcanzar un **entendimiento mutuo** y crear consenso con respecto a los principales retos relativos a la implicación de las OSC y las AL en la cooperación de la CE, y
- buscar formas de **mejorar la eficacia de la implicación de las OSC y las AL** en la cooperación de la CE, con el fin de potenciar y fortalecer colaboraciones y explorar formas de **adaptar las modalidades de la CE** en consecuencia.

Ese propósito global se traduce en **objetivos concretos y resultados esperados** de la siguiente forma:

Objetivos concretos	Resultados esperados
Más concretamente, el proceso de diálogo procurará:	En cuanto a los resultados esperados, el proceso de diálogo contribuirá a:
1. Definir mejor los roles y el valor añadido de distintas categorías de OSC y AL en la cooperación: sean de la UE o de países socios, y también con independencia del sector (ONG, sindicatos, fundaciones políticas, cooperativas, organizaciones de derechos humanos y para el establecimiento de la paz, entidades medioambientales, etcétera), e identificar el rol de los participantes europeos (la CE y los Estados miembros europeos, pero también las OSC europeas) para promover un entorno propicio para las OSC y las AL en el nivel del país.	1.1. Elaborar una definición compartida del rol concreto, las responsabilidades y el valor añadido de distintas categorías de OSC y AL en la cooperación de la CE, desde la programación hasta la evaluación. 1.2. En el nivel del país, explorar los respectivos roles de los distintos participantes (el Estado, las OSC y las AL) implicados en los esfuerzos de desarrollo. 1.3. Explorar el potencial para una colaboración renovada entre las OSC de la UE y las locales .
2. Caracterizar mejor la división del trabajo entre los participantes (los actores estatales y no estatales) y la complementariedad en los enfoques y los programas para lograr acciones más sostenibles de las OSC y las AL.	2.1. Explorar formas de satisfacer las prioridades de la eficacia de la ayuda (en especial en asuntos de nuevas modalidades de ayuda) y la participación de las OSC y las AL. 2.2. Aumentar la complementariedad y la armonización entre los donantes para mejorar la división del trabajo .

² Véase el recuadro 2 para obtener más información.

	2.3. En el nivel del país, incrementar la complementariedad entre los programas de la CE de apoyo a las OSC y las AL (de tipo tanto geográfico como temático).
3. Identificar posibles formas de adaptar los mecanismos de reparto de la ayuda de la CE , de cara a un empleo más estratégico del canal OSC y AL (apoyo a las OSC y las AL y apoyo a través de ellas).	<p>3.1. Concretar las recomendaciones sobre la maximización del potencial y la eficacia del sistema de convocatoria de propuestas y mejorar la sostenibilidad de los proyectos.</p> <p>3.2. Identificar mecanismos de ayuda alternativos para permitir una implicación más estratégica de las OSC y las AL a través de colaboraciones a más largo plazo.</p>
4. Explorar opciones para mejorar iniciativas futuras de la CE en áreas como la educación para el desarrollo y la concienciación, el apoyo a las autoridades locales y regionales, y la democracia y los derechos humanos.	4.1. Mejorar las iniciativas de la CE en áreas como la educación para el desarrollo y la concienciación, el apoyo a las autoridades locales y regionales, y la democracia y los derechos humanos.

Tabla 1: Objetivos concretos y resultados esperados del diálogo estructurado

1.1.2. ¿Quiénes son los actores implicados?

El diálogo estructurado **se concibe como un proceso de diálogo mundial** que reunirá a los participantes tanto de Europa como de los países socios europeos. En consecuencia, **la inclusión de participantes de los países socios se ha convertido en una gran prioridad.**

Por parte de la Comunidad, **es importar destacar que el diálogo estructurado es un proceso genuino de la CE** mediante el cual se coordinan debidamente las aportaciones de las tres direcciones generales (DG) implicadas en la cooperación exterior de la CE:

- **La DG de Desarrollo (DG DEV)**, que es la responsable de **definir la política de desarrollo general de la Comisión** y que también está a cargo de programar la ayuda de la CE a los países de la ACP.
- **La DG de Relaciones Exteriores (RELEX)**, que contribuye a la formulación de políticas y gestiona las relaciones con: los países europeos que no son miembros de la UE (ni candidatos a serlo) y el resto del mundo.³
- **La oficina de cooperación EuropeAid**, cuya principal misión es **implementar** los instrumentos de ayuda exterior de la Comisión, financiados tanto a partir del presupuesto de la Unión como a partir del Fondo Europeo de Desarrollo.

No obstante, ese sistema actual sufrirá cambios con toda probabilidad debido a la puesta en marcha del Tratado de Lisboa,⁴ lo que se traducirá en algunas transformaciones significativas

³ Los países del Asia Central, los del Mediterráneo, Oriente Próximo y el Golfo, y los de América del Norte, América Latina y Asia.

⁴ Se trata de un tratado de "reforma" firmado por los Estados miembros de la UE que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Se ocupa del funcionamiento de la UE. Algunos de los cambios más destacados son el voto por una mayoría más cualificada en el Consejo, un mayor peso (decisión conjunta) del Parlamento Europeo y la creación

en la relación de la UE con el resto del mundo (en concreto, el tratado prevé la creación de un servicio diplomático de la UE, denominado Servicio Europeo de Acción Exterior o SEAE).

La siguiente figura ofrece una perspectiva general de los **participantes europeos⁵ y regionales implicados**:

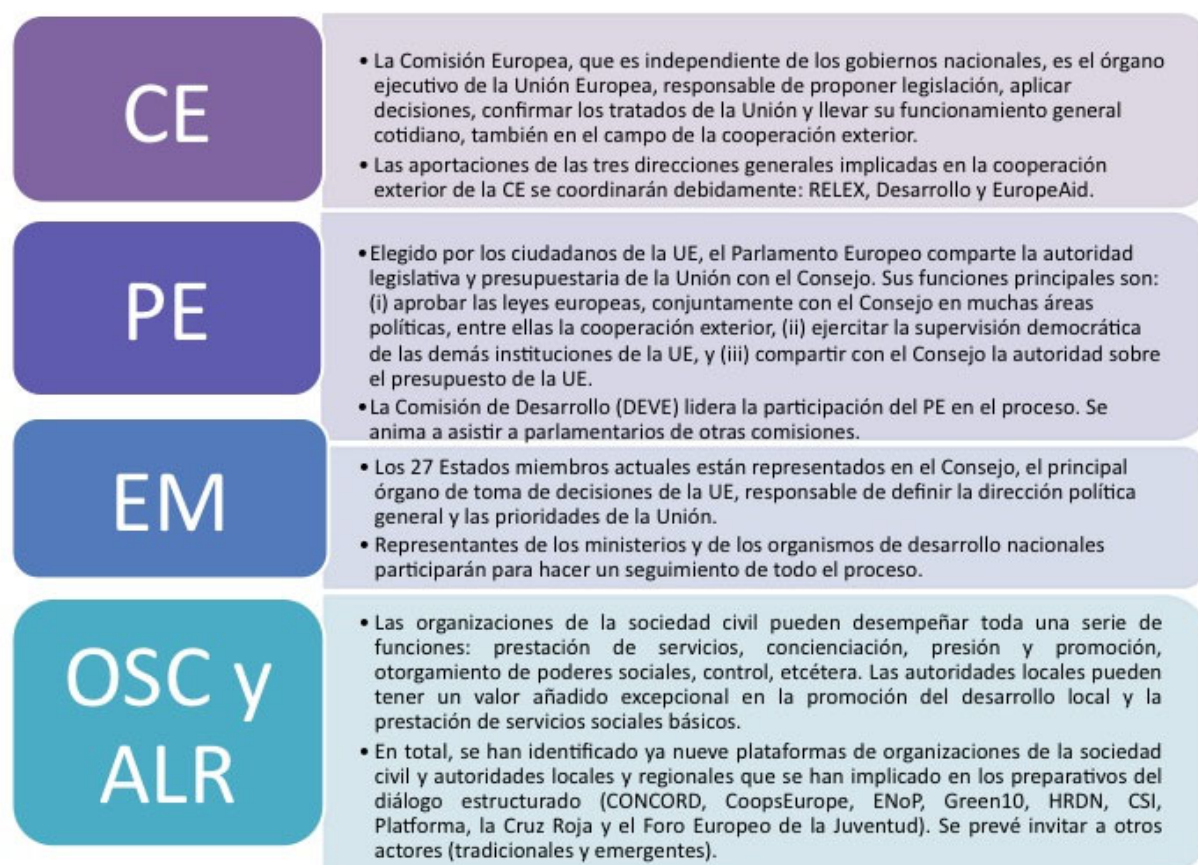


Figura 1: Actores europeos implicados en el diálogo estructurado

de las figuras del presidente del Consejo Europeo y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

⁵ Se incluyen los actores organizados internacionalmente (p. ej., las ONG y los sindicatos multinacionales).

En los **países socios**, el diálogo implicará a las OSC y las AL y las delegaciones de la UE:⁶

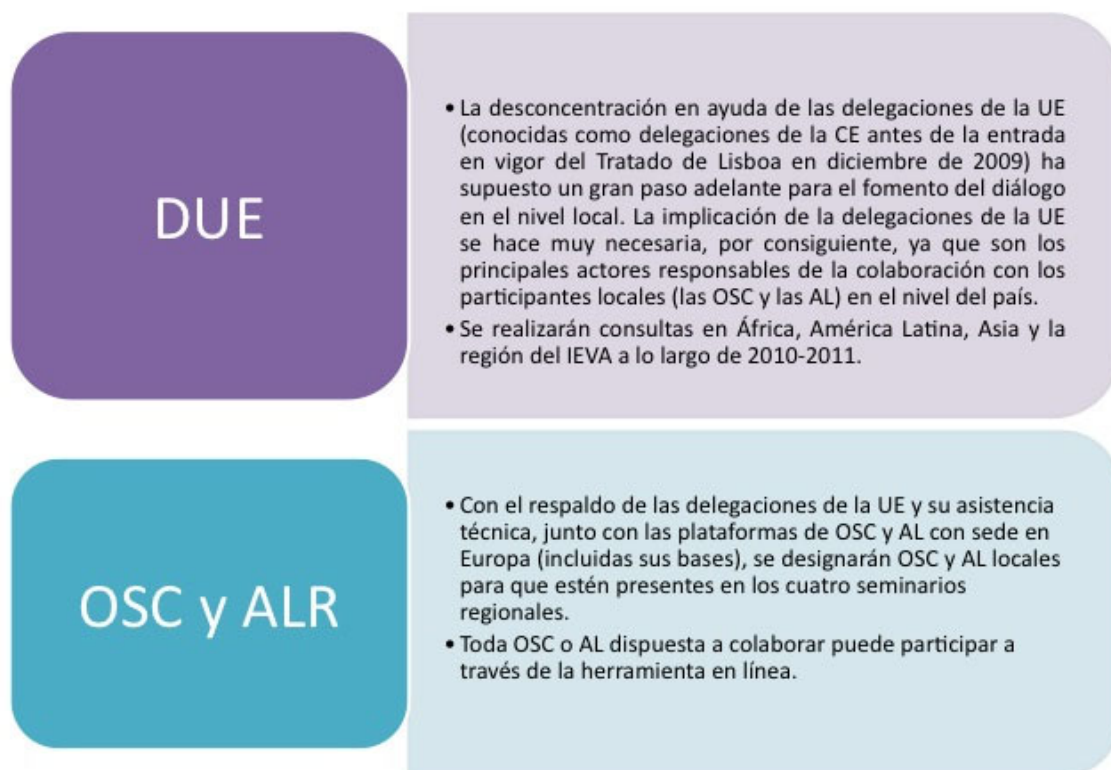


Figura 2: Actores de los países socios implicados en el diálogo estructurado

1.2. Situación del diálogo estructurado en el contexto internacional y europeo y entendimiento del impulso

Aprovechar el impulso actual para abordar retos fundamentales

El diálogo estructurado **ni se lanza ni evoluciona en el vacío**. Por el contrario, aprovecha el **impulso generado por los debates actuales sobre la arquitectura mundial de la ayuda**

⁶ La desconcentración de la gestión de la ayuda exterior hacia las delegaciones de la Unión Europea (antes delegaciones de la Comisión Europea) fue un elemento clave de la reforma del año 2000 de la gestión de la asistencia exterior de la UE, según el siguiente principio básico subyacente: “Todo lo que pueda gestionarse y decidirse mejor *in situ*, cerca de lo que sucede sobre el terreno, no debería gestionarse o decidirse en Bruselas” (fuente: “Comunicado sobre la reforma de la gestión de la asistencia exterior”, p. 20). La desconcentración afecta a todas las fases del ciclo de proyecto: desde la programación hasta la evaluación. En la práctica, la reforma supone que las delegaciones de la UE son responsables de las tareas operativas clave, como la identificación y la valoración del proyecto, la contratación y el desembolso de fondos de la Comunidad, y el monitoreo y la evaluación del proyecto. El rol de la sede ha evolucionado, por consiguiente, hacia una función de coordinación, control de calidad, control de gestión, asistencia técnica y mejora de las prácticas de trabajo.

internacional que han surgido de los cambios producidos en el discurso internacional sobre el desarrollo, así como de **cambios de mayor envergadura del contexto internacional**.

En el nivel europeo, el diálogo estructurado **responde al compromiso político de la CE por el desarrollo participativo**, que reconoce explícitamente a **las OSC y las AL como motores de cambio en los procesos de gobernanza y desarrollo**. El diálogo estructurado también **aprovecha los esfuerzos de replanteamiento y reformulación**, que han cobrado impulso en los últimos años, como atestigua la cantidad de estudios y evaluaciones, desde una perspectiva mundial, regional y sectorial, realizados recientemente en el campo de la implicación de las OSC y las AL.

La CE instauró el primer partenariado formal con las ONG europeas de desarrollo a mediados de los años setenta (creación de la partida presupuestaria de cofinanciación con las ONG en 1976). Por entonces el **modelo de desarrollo imperante otorgaba un rol destacado al Estado central como motor de desarrollo**, dejaba un puesto marginal para la sociedad civil y se basaba casi en exclusiva en las ONG de desarrollo europeas. En aquel momento, la partida presupuestaria de cofinanciación con las ONG pretendía mejorar la calidad global de la cooperación al desarrollo de la CE facilitando la participación de la sociedad civil europea, según lo cual se promoverían los vínculos de solidaridad entre las organizaciones de la sociedad civil del Norte y del Sur. La partida presupuestaria de cooperación descentralizada lanzada en 1992 amplió la elegibilidad a otros tipos de organizaciones, incluidas las autoridades locales.

El **Acuerdo de Cotonú, firmado en el año 2000**, fue el primer documento legalmente vinculante que consagraba la participación como “principio fundamental” de la cooperación con la ACP (artículo 2) y detallaba modalidades y reglas básicas para llevarlo a la práctica en todas las esferas de la cooperación (artículos 4-8). Asimismo, Cotonú reconocía la necesidad de fortalecer a los actores no estatales (ANE)⁷ mediante programas de refuerzo de capacidades.

El principio del “**desarrollo participativo**” se reafirmó en el “**Libro blanco de la gobernanza europea**”, así como en otros documentos de políticas. El libro hace hincapié en la necesidad de fortalecer el diálogo con los actores no gubernamentales de terceros países al desarrollar propuestas de políticas con una dimensión internacional.

En 2002, la Comisión Europea publicó la “**Comunicación de la Comisión sobre la participación de los actores no estatales en la política de desarrollo de la CE**” (COM (2002) 598). El texto, de importancia fundamental, fue la culminación de un largo proceso de reflexión entre la CE, los países socios y las OSC. Su objetivo era contribuir a la aplicación de los principios de apropiación y los enfoques participativos en las estrategias de desarrollo haciendo un balance de las prácticas relativas a la implicación de los ANE en el desarrollo de políticas y aclarando las expectativas de su implicación en cada una de las etapas del proceso.

En 2004, la Comisión publicó el documento “**Directrices sobre los principios y buenas prácticas de la participación de los actores no estatales en los diálogos y consultas en materia de desarrollo**”. El texto, de difusión interna, presenta pautas operativas concretas para las delegaciones de la UE sobre la forma de colaborar con las OSC.

En la primera parte del “**Consenso europeo sobre desarrollo**” (2006), aplicable a todas las regiones, la CE reiteraba su compromiso político con la participación de “**todos los actores en el desarrollo de los países y en los procesos de diálogo político, social y económico**”, con “**la creación de capacidad para esos actores**”, con “**el fortalecimiento de su voz**” y con el suministro de ayuda “**a través de distintas modalidades que pueden ser complementarias, incluido el apoyo a la sociedad civil y a través de ella**”.

⁷ En este documento el término “ANE” se emplea como sinónimo de “organizaciones de la sociedad civil”. Para consultar más información sobre el término véase el glosario <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/glossary>.

El **Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD)** y el **Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)**, que sustituyeron a las regulaciones existentes a partir de enero de 2007, contienen disposiciones concretas relativas al rol de los ANE en el desarrollo. El ICD incluye asimismo un nuevo programa temático para los ANE y las AL de desarrollo (en sustitución de las anteriores partidas presupuestarias de cofinanciación con las ONG y de cooperación descentralizada). Se trata de un programa “orientado al actor” y concebido para el refuerzo de capacidades mediante el apoyo a iniciativas “propias” de los ANE y las AL surgidas en la UE y en los países socios.

En la esfera de las relaciones de la CE con las AL, el **“Consenso europeo sobre desarrollo”** hace referencia asimismo a motores del desarrollo local como la gobernanza, la descentralización y la participación de la sociedad civil y las autoridades locales, y a la planificación y el desarrollo territoriales dirigidos por los países, participativos, descentralizados y sostenibles medioambientalmente.

El compromiso de la CE con el apoyo a la descentralización y a la gobernanza local cuenta también con el respaldo de distintos documentos políticos: la “Comunicación de la Comisión sobre gobernanza y desarrollo” (COM 2003, 615 final), la “Comunicación de la Comisión sobre la estrategia de la UE para África: hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África” (COM 2005, 489 final) y la “Comunicación de la Comisión sobre gobernanza en el consenso europeo sobre desarrollo” (COM 2006, 421 final).⁸

Otro documento relevante, del año 2008, es la “Comunicación de la Comisión sobre las autoridades locales: actores del desarrollo” ((2008) 626), que tiene un doble objetivo: (i) pretende reconocer la importancia de las AL y los esfuerzos de cooperación descentralizados, y (ii) aspira a plantear los primeros elementos de una estrategia de respuesta que permita el aprovechamiento y la maximización de la experiencia de las AL como socios de la política de desarrollo.

Por último, el **“Documento conjunto de la Comisión y la Secretaría General del Consejo sobre el refuerzo de la democracia en las acciones exteriores de la UE” (SEC (2009) 1095 final), de 27/7/2009 (documento de referencia, adoptado por la Comisión en 2009),**⁹ es también un texto de referencia relevante. Supone una iniciativa transversal sobre el refuerzo de la democracia en la acción exterior de la UE, lanzada por las presidencias checa y sueca en el año 2009. Su objetivo es aumentar la coherencia, la eficacia y la credibilidad del apoyo de la UE al refuerzo de la democracia. Hace un balance de las herramientas y los instrumentos de los que dispone la Unión para apoyar los procesos de reforma democrática en terceros países.

Recuadro 1: Breve perspectiva general del acervo comunitario sobre temas de desarrollo participativo.

1.2.1. El contexto internacional

En el nivel mundial, las **prioridades de la eficacia de la ayuda** y los **debates relacionados sobre la eficacia de la ayuda** conforman el marco en el que se lanza y progresará este diálogo estructurado.

Tras la Declaración de París y el posterior Programa de Acción de Accra (AAA, por sus siglas en inglés),¹⁰ la **arquitectura de la ayuda internacional ha cambiado constantemente y ha dado lugar a nuevas tendencias que representan tanto oportunidades como grandes retos para las OSC y las AL.**

⁸ Véanse más detalles en el documento de referencia número 2: “Apoyo a la descentralización y la gobernanza local en terceros países”, Comisión Europea, 2007.

⁹ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2009_1095_EN.pdf.

¹⁰ El Programa de Acción de Accra está disponible en línea en www.accrahlf.net.

En el AAA, los donantes y los gobiernos aceptan la propuesta de las OSC de colaborar en un proceso con varios participantes dirigido por las OSC para promover la eficacia de su desarrollo. El **artículo 20 del AAA** hace referencia a esa colaboración con las OSC como actores del desarrollo independientes por derecho propio, cuyos esfuerzos complementan los de los gobiernos y el sector privado, y a la disposición a garantizar que las contribuciones de las OSC alcancen todo su potencial.¹¹

De acuerdo con el **principio de colaboración del AAA**, el diálogo estructurado **pretende complementar y aprovechar los debates y las iniciativas actuales,¹² dirigidos por la comunidad de donantes y por las propias OSC y AL¹³ en torno al concepto de eficacia de la ayuda y el viraje actual hacia un concepto más integral de la eficacia del desarrollo.** Ese concepto más amplio hace hincapié en la necesidad de la diversidad y la complementariedad de los actores, las políticas y los instrumentos, en consonancia con el argumento de que **el desarrollo es un proceso complejo y multiactoral** y, por consiguiente, **el desarrollo eficaz requiere más que ayuda institucional eficaz centrada en el gobierno.**

Teniendo en cuenta que la CE y la comunidad internacional en general reconocen a las OSC y las AL como actores del desarrollo por derecho propio, la intención es, a través el diálogo estructurado, **introducirlas en un debate que aborde más concretamente sus roles en relación con los mecanismos de diálogo y las oportunidades de financiación de la CE.**

En particular, el diálogo estructurado pretende **alcanzar sinergias desde una perspectiva europea**, con debates especializados e iniciativas relacionadas que giren en torno a temas como:

- la **contribución al desarrollo de las OSC y las AL y sus roles;**
- la **aplicabilidad y las limitaciones de la Declaración de París** para abordar los aspectos de la **eficacia del desarrollo** relacionados con las OSC y las AL;
- la implementación por parte de las OSC, los donantes y los gobiernos de los socios de los **párrafos 13 y 20 del AAA;**
- la **búsqueda común de nuevas formas de colaboración** y las modalidades de ayuda subsiguientes, y
- la **inclusión de las OSC y las AL en las nuevas modalidades de ayuda** (es decir, enfoques sectoriales amplios y modalidades de apoyo presupuestario).¹⁴

La siguiente figura aporta información sobre el contexto internacional desde la perspectiva de los grandes hitos de la década, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al próximo foro de alto nivel, que tendrá lugar en Seúl en el año 2011.

¹¹ Para obtener mas información consúltase el glosario de CiSoCH.

¹² Se establecerán vínculos con el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de Ayuda de la OCDE. En París, los debates sobre temas de OSC se llevan a cabo dentro del Grupo A sobre apropiación y rendición de cuentas. Sus miembros recibirán información y algunos de ellos estarán implicados directamente en el diálogo estructurado. Asimismo, se harán esfuerzos para implicar todo lo posible al recién establecido Donor Group on Civil Society and Aid Effectiveness (grupo informal de donantes encabezado por IrishAid, SIDA y CIDA).

¹³ En concreto la plataforma Better Aid (www.betteraid.org) y el Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC (<http://www.cso-effectiveness.org>). El documento “Open Forum for Aid Effectiveness. Outreach Kit”, de septiembre de 2009, escrito por Costanza de Toma con la colaboración de Rose Wanjiru, puede ser de particular interés para obtener más información sobre los debates actuales de las OSC en torno al concepto de eficacia del desarrollo.

¹⁴ Para obtener más información sobre esos términos véase el glosario <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/glossary>.

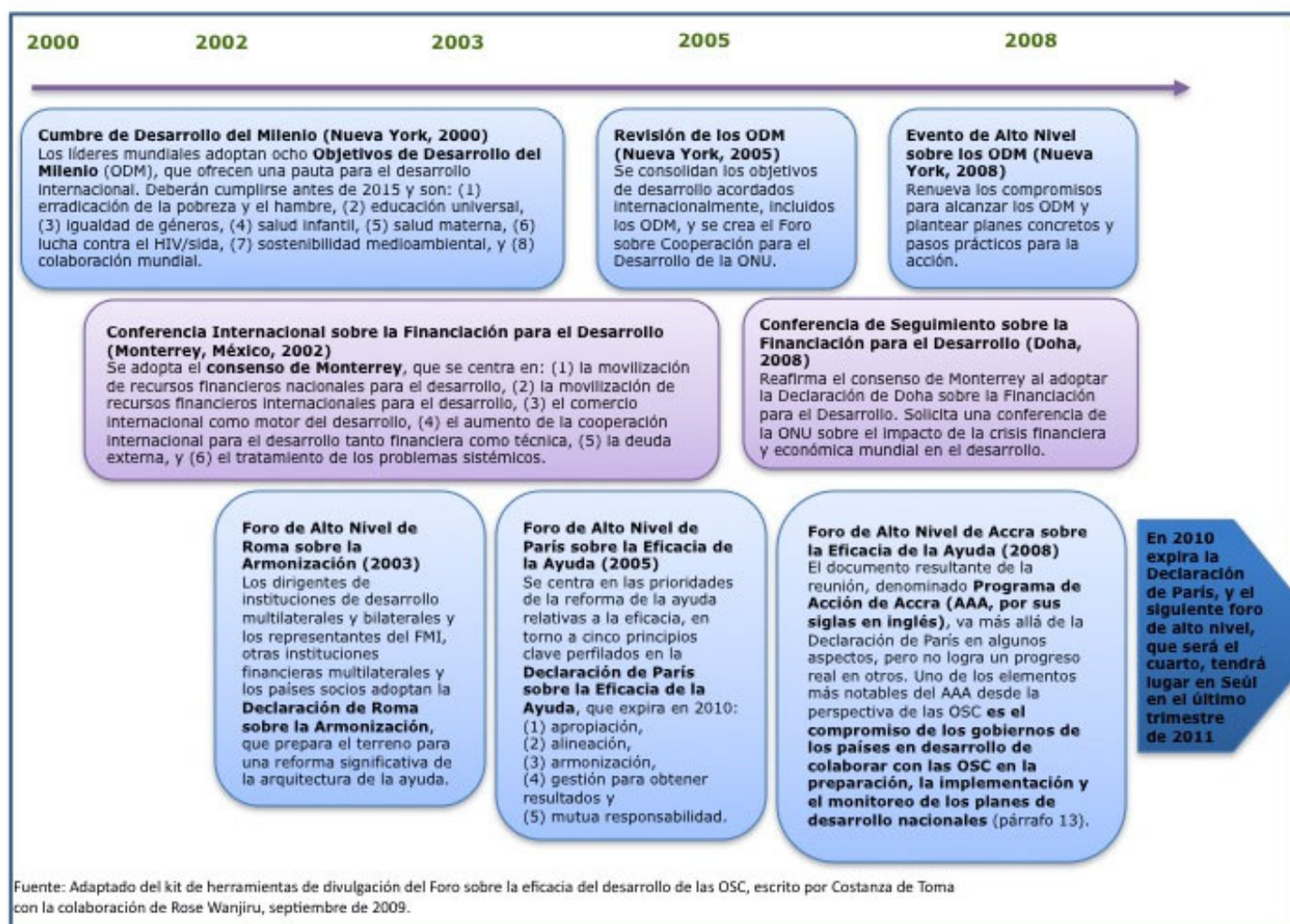


Figura 3: De la Cumbre del Milenio a Accra: la remodelación de la arquitectura de la ayuda internacional

1.2.2. El contexto europeo

Hay que analizar cuatro fenómenos principales para comprender el contexto europeo: (i) el **viraje del paradigma hacia el desarrollo participativo** producido en Europa, adoptado por la CE y los Estados miembros europeos; (ii) los debates actuales en torno al **concepto y el rol de los actores del desarrollo tradicionales, como las ONG de desarrollo europeas**, y la aparición de **toda una serie de “nuevos” actores en el terreno de la cooperación de la CE**; (iii) el **auge de las autoridades locales en la cooperación internacional**, y (iv) los **esfuerzos de replanteamiento y reformulación**, que han cobrado impulso en los últimos años en la esfera de la cooperación exterior de la UE.

El viraje del paradigma hacia el desarrollo participativo

Si bien la **implicación de las OSC y las AL en la cooperación exterior y la política de desarrollo de la UE tiene una larga historia**, es cierto que ha evolucionado sustancialmente con el

tiempo, determinada por factores políticos, que a su vez han determinado los modelos de desarrollo y los enfoques y las modalidades de la cooperación.

En concreto, **durante la última década se ha producido un cambio radical**, ya que, haciéndose eco de las tendencias internacionales, la comunidad de donante europeos, con la CE y una serie de Estados miembros a la cabeza, ha optado progresivamente por un **viraje del paradigma** en sus relaciones con las OSC, en función de los siguientes supuestos:

- El desarrollo y la gobernanza se consideran **procesos complejos, multiactorales y multicapa en los que interactúan multitud de actores: estatales y no estatales, privados y públicos, con y sin ánimo de lucro.**
- **Las OSC ya no se ven como meros “beneficiarios” o “agentes ejecutores” de los proyectos, sino como “actores” clave y “socios” de todo el proceso de desarrollo.** Aportan un valor añadido excepcional en el fomento de la democracia, la gobernanza, la justicia y los derechos humanos y, por consiguiente, **se consideran actores del desarrollo por derecho propio.**
- **La sociedad civil se reconoce en toda su diversidad**, teniendo en consideración la amplia gama de organizaciones que abarca el término. A pesar de las particularidades de origen histórico, la mayor parte de los donantes, incluida la CE, acepta una definición de tipo amplio.¹⁵
- La participación se entiende como un principio fundamental, por lo que va más allá de su consideración como simple medio para mejorar la eficacia de la ayuda. Dentro de ese marco, **la participación consiste en otorgar a la gente voz en su propio desarrollo y, por lo tanto, en las políticas públicas que determinan sus vidas.**
- De conformidad con ese principio fundamental, **la CE y varios Estados miembros se comprometen a garantizar la participación de todos los actores de la SC** en el desarrollo de los países y en los procesos de diálogo político, social y económico, a reforzar la capacidad de esos actores, y a fortalecer su voz y aportar ayuda a través de distintas modalidades que pueden ser complementarias.

Desde la **perspectiva de las autoridades locales**,¹⁶ la década actual ha supuesto también un viraje, dado que los procesos de descentralización han pasado gradualmente a ser prominentes en una gran cantidad de terceros países. Esos procesos han añadido una nueva esfera de gobierno en el nivel local, con autoridades locales (elegidas) obligadas a trabajar cerca de los ciudadanos y encargadas legalmente de ofrecer una amplio abanico de bienes y servicios públicos. En consecuencia, las AL se consideran cada vez más actores clave con un **valor añadido excepcional y concreto** para mejorar la gobernanza local y ofrecer servicios públicos.

Ese **importante doble viraje hacia una mayor colaboración tanto con las OSC como con las AL** va afectando de forma lenta pero constante a la forma en que la CE y varios Estados miembros se relacionan con esos actores, de modo que se producen ajustes destacados y avances positivos en los procesos de programación, en las estrategias de apoyo a las OSC y las AL del Norte y del Sur (incluido el refuerzo de capacidades) y en el conocimiento interno del terreno de las OSC y las capacidades de gestión de los donantes para tratar con las OSC y las AL.

¹⁵ Para obtener más información véase el glosario <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/glossary>.

¹⁶ Véanse más detalles en el documento de referencia número 2: “Apoyo a la descentralización y la gobernanza local en terceros países”, Comisión Europea, 2007.

En todo el mundo se llevan a cabo **iniciativas interesantes e innovadoras que fomentan la participación genuina de las OSC y las AL, y los donantes europeos están experimentando cada vez más con nuevas modalidades de colaboración**,¹⁷ destinadas a mejorar las alianzas estratégicas con esos actores del desarrollo y la gobernanza. Dichas iniciativas contribuyen al desarrollo de un sólido **conjunto de pruebas para realizar en ejercicio de evaluación de la situación**, lo cual es especialmente relevante en el marco actual, caracterizado por profundos debates sobre el desarrollo.

Debates crecientes en torno a la especificidad de las ONG europeas y la aparición de “nuevos” actores del desarrollo

Las organizaciones europeas que trabajan en los países socios han demostrado su valor añadido en las últimas décadas. Las ONG europeas y otras OSC han desempeñado de forma continuada un papel muy valioso en distintas áreas de la cooperación al desarrollo, desde la implementación directa hasta los programas de refuerzo de capacidades, desde la concienciación hasta las campañas de promoción.

En el marco del nuevo paradigma de ayuda, se hace necesaria una redefinición del rol concreto desempeñado por los actores del desarrollo europeos tradicionales, en un sistema de cooperación europea cada vez más complejo, multiactoral, multicapa y descentralizado, en el que la colaboración directa con las OSC de los países socios está cobrando impulso.¹⁸ Las ONG europeas, que ya no se consideran automáticamente la “bala mágica”,¹⁹ han recibido presión para rendir cuentas de forma cada vez más amplia y volver a examinar y explicar su autonomía, su valor añadido y sus roles tradicionales en la esfera del desarrollo.

Esto es especialmente relevante si tenemos en cuenta la **aparición de una nueva serie de actores del desarrollo**, que, a pesar de contar en algunos casos con larga experiencia en desarrollo, han entrado recientemente en la cooperación exterior de la CE (como sindicatos, fundaciones políticas o filantrópicas o cooperativas).

Otros factores significativos que impulsan los debates actuales son: (i) la amalgama cada vez más ampliada y diversificada de OSC y AL en los países socios, (ii) el incremento de los movimientos sociales y las diásporas en las sociedades civiles, y (iii) la respuesta a los debates y requisitos actuales de las prioridades de la eficacia de la ayuda. No obstante, los debates no son nuevos, como puede deducirse de las sesiones celebradas por CONCORD ya en el año 2004, en el curso de su asamblea general, en torno a los roles de las ONG europeas.²⁰

De hecho, **las ONG europeas** (durante más tiempo) **y también los “nuevos” actores del desarrollo se topan cada vez más con una serie de preguntas fundamentales** como: ¿necesitan las ONG europeas fortalecerse en sus roles emergentes (funciones de control, promoción y refuerzo de capacidades) o deberían seguir desempeñando un rol operativo en

¹⁷ En relación con los sistemas de financiación innovadores, se encuentran ejemplos concretos en un estudio de un grupo de donantes sobre los modelos de apoyo de los donantes (el informe final se espera en mayo/junio de 2010) que aspira a: a) promover mejoras en el apoyo de los donantes a la sociedad civil al compartir información sobre las políticas, las prácticas y los asuntos clave de los donantes y al explorar la colaboración mutua, y b) ofrecer un punto de referencia para el seguimiento del progreso de los donantes en la implementación de las cláusulas del AAA relevantes dedicadas a la sociedad civil. Habrá un grupo coordinador informal para el estudio de los donantes con miembros de Australia, SIDA y CIDA y dos o tres OSC (organizaciones por confirmar). Ya se ha preparado una revisión de documentación y está en curso un estudio para los donantes.

¹⁸ Véanse el estudio de Scanteam “Support Models for CSOs at Country Level”, Oslo, septiembre de 2007, y “Reforming government funding of development NGOs. A comparative analysis of eight European donors”, de Leen Nijs y Robrecht Renard, IOB, documento de trabajo 2009.01,

¹⁹ Según la terminología de Edwards y Hulme. Véase *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*.

²⁰ Para más información véase www.concordeurope.org.

los países en desarrollo?, ¿cuáles son los roles que las OSC y las AL de los países socios esperan que desempeñen las ONG y demás OSC europeas?, ¿en qué consiste el valor añadido de las ONG europeas?, ¿cuál es el valor añadido de los “nuevos” actores del desarrollo europeos? o ¿cómo debe interpretarse su derecho de iniciativa, en particular desde la perspectiva del AAA?²¹

Como defiende toda una serie de estudios,²² **el siglo XXI presenta una combinación de características que obliga a las ONG implicadas en el desarrollo internacional a cambiar más en esta década que en las tres anteriores.**

El auge de las autoridades locales en la cooperación internacional²³

Hasta hace muy poco, **el campo de las relaciones internacionales era dominio exclusivo de los gobiernos nacionales.** Por su parte, las autoridades locales y regionales europeas se centraban en asuntos relacionados con los servicios básicos ofrecidos a los residentes y con la gestión urbana y regional, que se consideraban cuestiones estrictamente locales en gran medida no afectadas por la dinámica internacional.

En las últimas décadas, el fenómeno de la globalización y la evolución de dimensiones políticas distintas a la nación-Estado (la transferencia de competencias a instituciones supraestatales o infraestatales, los procesos de descentralización) ha alterado esa situación y creado las condiciones necesarias para **la aparición y/o el fortalecimiento de las ciudades y las regiones como actores clave de las relaciones internacionales.** En paralelo, los procesos de descentralización de la mayoría de países en desarrollo han permitido a las autoridades locales desempeñar nuevas funciones y responsabilidades.

En consecuencia, **la cooperación internacional entre autoridades subestatales** (conocida como cooperación descentralizada) es **hoy un fenómeno emergente, dinámico y complejo** que está transformando la práctica de los participantes locales y al mismo tiempo **ofrece a la cooperación de la UE nuevas perspectivas y enfoques innovadores.**

De hecho, varios programas multilaterales, como Urb-Al o Asia Urbs, han aportado apoyo financiero y promovido innovadores enfoques de cooperación descentralizada, con lo que se han demostrado las complejidades de las relaciones espontáneas entre los gobiernos locales y regionales de la Unión Europea y los países socios, así como sus posibles ventajas (p. ej., el fortalecimiento institucional que se promueve en ambos lados, la entrada de la esfera local en las prioridades de los niveles institucionales superiores o la posibilidad de que los niveles locales articulen sus demandas en campos como la gobernanza democrática, la reducción de la pobreza y la integración regional).

Aprovechar el impulso para ampliar los actuales esfuerzos de replanteamiento y reformulación

La experiencia demuestra que se **tarda tiempo en traducir un nuevo marco de políticas en un conjunto coherente de estrategias y prácticas.** Eso es especialmente cierto en el caso de la CE, como reflejan varios estudios recientes, según los cuales, y a pesar del progreso que se ha logrado en la integración del desarrollo participativo y de la capacidad de innovar y desarrollar nuevas relaciones con las OSC y las AL de que ha hecho gala la CE, **sigue quedando mucho por**

²¹ Esas preguntas se abordarán, entre otras, en el grupo de trabajo 1. Para obtener más información consulte el dossier con los tres documentos de trabajo, disponible en

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/structured_dialogue

²² Por ejemplo, el informe “The 21st Century NGO: Roles, Rules and Risks”, Sustainability Institute, 2003, Nueva York.

²³ <http://www.observ-ocd.org>.

hacer para salvar el abismo existente entre los objetivos políticos declarados por la CE y las prácticas reales.

No obstante, la CE ha desarrollado iniciativas positivas para integrar las OSC y las AL en todo el ciclo programático, por ejemplo:

- **Varios procesos consultivos** organizados en países socios, incluso en entornos frágiles, a lo largo de todo el ciclo de cooperación (en concreto durante la fase programática de los documentos de estrategia por país y los programas indicativos nacionales, y con motivo de los ejercicios de evaluación a medio término y final), así como varios procesos consultivos celebrados en Bruselas (como el grupo asesor de los participantes —SAG, por sus siglas en inglés— promovido por la DG DEV) y frecuentes reuniones ad hoc con organizaciones paraguas de OSC y AL.²⁴
- El viraje hacia un **enfoque centrado en los actores**, especialmente evidente en instrumentos como **el programa ANE/AL**²⁵ o **los programas temáticos del IEDDH**.
- El compromiso de utilizar los **programas geográficos y temáticos de la CE de una forma complementaria y coherente** en la colaboración de la CE con las OSC y las ALR en el nivel de los países.²⁶
- El **empleo de programas geográficos como marco estratégico para fortalecer** las funciones de promoción, control y prestación de servicios de la sociedad civil local,²⁷ **y al mismo tiempo promover la interacción entre las OSC y el Estado en los niveles central, regional y local.**
- El empleo de programas temáticos (en particular, el programa ANE/AL y el instrumento IEDDH) **para apoyar a las OSC y las ALR, en especial en áreas de trabajo delicadas** (en países donde no es previsible sustentar a las OSC directamente a través de las autoridades nacionales de país socio).²⁸
- **Avances positivos observados en los procesos presupuestarios sectoriales**, si bien las oportunidades de participación estratégica de las OSC y las ALR en los enfoques sectoriales y macroeconómicos siguen siendo limitadas.²⁹
- La creación de la herramienta interactiva en línea **Civil Society Helpdesk (CiSoCH)**, concebida como plataforma que informe de manera clara y coherente a los participantes sobre la sociedad civil a través de un punto de acceso central.³⁰

²⁴ Los procesos consultivos se desarrollan más en el documento de trabajo 1, disponible en https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Main_page_en.

²⁵ En el año 2007, con la reforma de la partida presupuestaria B6-7000 (tras un diálogo enmarcado en el Proceso de Palermo, 2003), se creó el programa temático ANE/AL, centrado en los actores, para financiar a actores del desarrollo por derecho propio. Presentaba una serie de nuevos actores elegibles, pero mantenía el derecho de iniciativa.

²⁶ INTRAC: “The participation of NSAs in poverty reduction strategies, sector approaches and monitoring of policy implementation”, borrador, enero de 2009. Para obtener más información sobre la complementariedad de esos dos instrumentos, consulte el documento de trabajo II. Puede encontrarse una definición de los dos instrumentos en el glosario https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Main_page_en.

²⁷ Ese aspecto es especialmente relevante en los países de la ACP, donde se ha financiado toda una primera generación de programas de apoyo al refuerzo de capacidades al amparo del 9º FED y actualmente se preparan varios programas correspondiente al 10º FED.

²⁸ Los instrumentos temáticos se tratan en el documento de trabajo II.

²⁹ Para obtener más detalles consulte el informe final “Evaluation of EC Aid Delivery through Civil Society Organisations”. También puede encontrarse un análisis más en profundidad de esta cuestión en el documento de trabajo II. El rol de las OSC y las AL en las nuevas modalidades de ayuda se trata también en el documento de trabajo II.

Esos cambios e innovaciones siguen estando en una **fase incipiente**. Existen todavía límites y deficiencias en su implementación; algunos ya están tratando de resolverse, mientras que otros aún se encuentran en fase de análisis.

La evaluación del reparto de la ayuda de la CE a través de las OSC³¹

La evaluación subraya el hecho de que la CE se encuentra en un período de transición hacia la implementación del desarrollo participativo. La recomendación global apela a la CE para que garantice una aplicación mucho más coherente de sus nuevos compromisos políticos para con la sociedad civil, con la idea de mejorar la relevancia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de la ayuda repartida a través de las OSC. Se requieren cambios audaces para (i) incrementar la coherencia de las políticas en el empleo del canal OSC, (ii) aprovechar mejor el valor añadido de las OSC, (iii) “ampliar” los posibles beneficios en el nivel del proyecto al vincularlos a una estrategia viable, (iv) utilizar todo el abanico de instrumentos de ayuda de la CE, incluidas las nuevas modalidades, y (v) salvaguardar la credibilidad de la CE al ofrecer apoyo a las OSC. Por último, la evaluación destaca también que para desarrollar una cultura de la participación resulta necesario institucionalizar adecuadamente un proceso de aprendizaje, así como realizar cambios en lo relativo a actitudes, métodos de trabajo, instrumentos y procedimientos.

El informe del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE)³²

El informe analiza si la CE (i) garantiza que los ANE estén realmente implicados en la cooperación al desarrollo, (ii) cuenta con sistemas de gestión eficaces para aportar financiación a actividades de los ANE relevantes y orientadas a los resultados, y (iii) permite un refuerzo de capacidades adecuado de los ANE. El documento del TCE subraya la importancia de las consultas para lograr una colaboración más significativa con los ANE en el proceso de cooperación al desarrollo, dado que la práctica actual no alcanza el diálogo sostenido y estructurado previsto en la legislación y las directrices de la UE. En segundo lugar, la auditoría señala que el refuerzo de capacidades es un mecanismo esencial del apoyo de la CE a los ANE, y recomienda un enfoque más estratégico en ese sentido, como el de algunos Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP). En tercer lugar, recomienda que se exploren enfoques alternativos a los procedimientos actuales, con el fin de permitir un enfoque más estratégico (mejor uso de la asistencia técnica, acuerdos de partenariado, financiación de multidonante) y llegar mejor a las organizaciones de base.

El estudio de aprovechamiento de los programas de apoyo al refuerzo de capacidades de los ANE al amparo del 9º FED³³

El estudio ofrece una valoración en profundidad de los programas de refuerzo de capacidades apoyados por la CE en la región de la ACP. En el texto se destaca el apoyo a los ANE por parte de la CE sigue girando en torno a una lógica centrada en el proyecto y no ha llegado a progresar hacia otra centrada en los actores, de modo que se hace hincapié en el proceso de apoyo a los ANE dentro del contexto concreto del país y en relación con él, así como en su rol de motores de cambio potenciales. Se subraya asimismo la necesidad de obtener una visión clara del valor añadido de las distintas familias de OSC, y se recomiendan los mapeos como herramientas de diagnóstico clave. En cuanto al refuerzo de capacidades, el informe destaca la necesidad de contar con un enfoque global coherente y propone varias mejoras de las herramientas que se utilizan en la actualidad (esto es, convocatorias de propuestas, esquemas de refuerzo de capacidades, etcétera), así como

³⁰ CiSoCH pretende ser una herramienta en línea de aprovechamiento y difusión que utilicen tanto los servicios de la CE (delegaciones y Bruselas) como las organizaciones de la sociedad civil. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Main_page_en

³¹ Particip (2008): “Evaluation of EC Aid Delivery through Civil Society Organisations”, Bruselas, CE.

http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2008/1259_docs_en.htm

³² TCE (2009): “The Commission’s Management of Non-State Actors’ Involvement in EC Development Cooperation”, informe especial número 4, Luxemburgo. <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/2722293.PDF>

³³ Floridi, M. y Sanz Corella, B. (2009): “Capitalisation Study on Capacity Building Support Programmes for NSAs under the 9th EDF”, Bruselas, CE. http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/final_rep_capit_study_en.pdf

mecanismos innovadores que podrían adaptarse a la cooperación de la CE (mecanismos de financiación básica, empleo de la financiación en cascada, etcétera). Con respecto a la participación de los ANE en general, el documento defiende la necesidad de que la CE elabore una estrategia internacional y específica para cada país de colaboración con los ANE, y de que busque la complementariedad entre los instrumentos geográficos y los temáticos. El informe hace hincapié también en la necesidad de que existan procesos consultivos regulares y estructurados que refuercen el rol de los ANE como actores del desarrollo, en particular su participación en el diálogo político y los mecanismos de control.

Revisión a medio término del programa temático ANE/AL³⁴

El objetivo de la revisión era ofrecer recomendaciones para la formulación de una nueva estrategia que abarque de 2011 a 2013, más concretamente en lo referente a la configuración del programa y la gestión de las modalidades.

Recuadro 2: Recomendaciones extraídas de las principales evaluaciones recientes de la CE

La siguiente figura repasa, desde una perspectiva dinámica, (i) la evolución de las principales iniciativas de diálogo y consulta entre la CE y las OSC y las AL, y (ii) el impulso obtenido con el replanteamiento de las relaciones entre la CE y las OSC y las AL, en función de los estudios y evaluaciones realizados en los últimos años.

³⁴ David McCormick, Yves Rambaud y Paola Minoia (2009): “NSA & LA Thematic Programme Mid-Term Review”, Bruselas, CE. Para más información, http://ec.europa.eu/desarrollo/icenter/files/europa_only/consultation_non_state_actors_main_report.pdf.

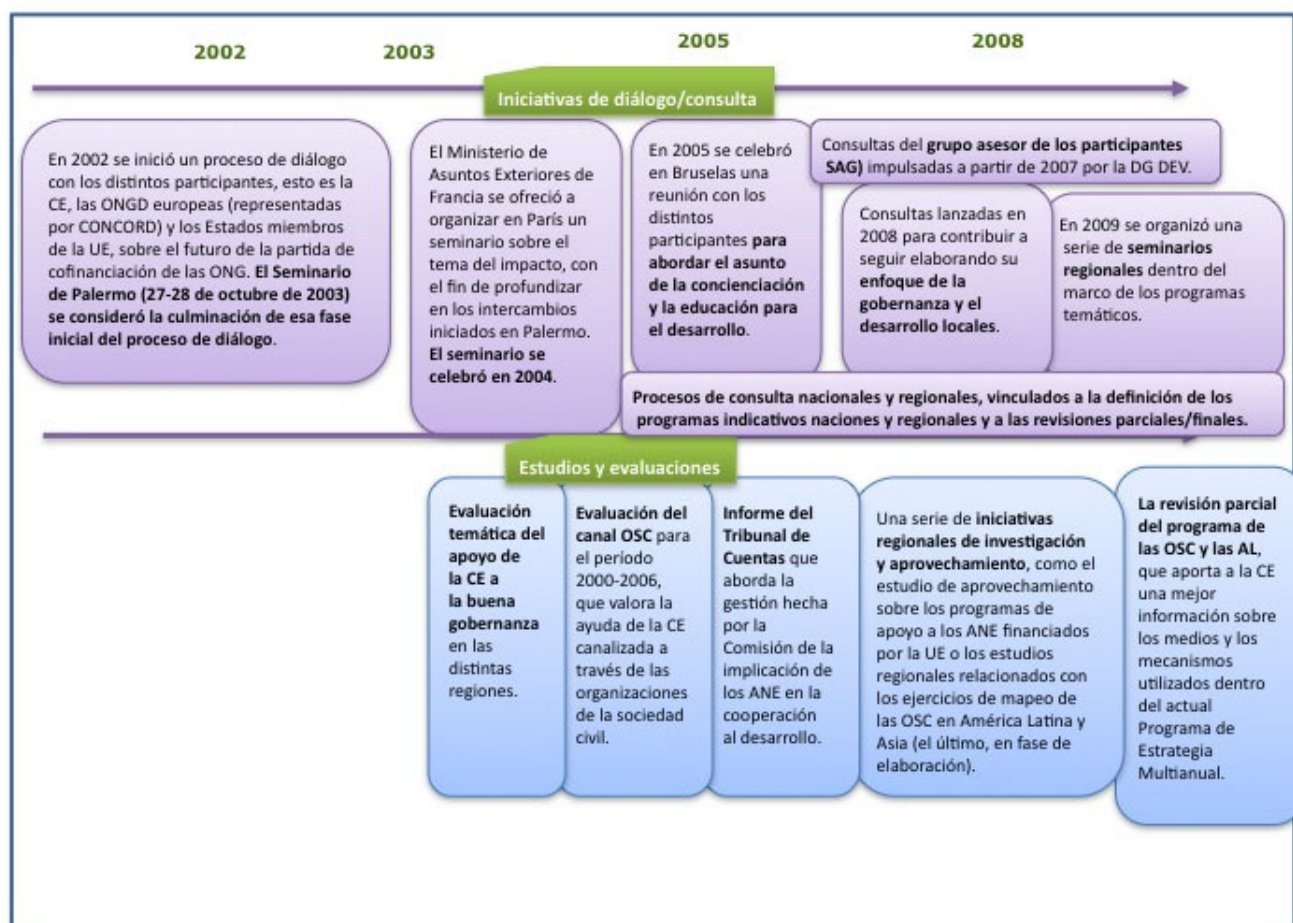


Figura 4: Información de contexto sobre las relaciones entre la CE y las OSC y las AL: estudios y procesos consultivos relacionados

1.2.3. En conclusión: una iniciativa relevante y oportuna

Ante ese telón de fondo, el diálogo estructurado, concebido como una plataforma de lanzamiento que haga avanzar un entendimiento de consenso mejorado, **parece ser una iniciativa relevante y oportuna.**

La cantidad y la importancia de los retos actuales respalda ese planteamiento.

<p>Retos relativos a los actores: ¿quién es quién y quién hace qué?</p>	<p>La CE y los Estados miembros europeos afontan, política y operativamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la rápida expansión y diversificación de las OSC en terceros países, ▪ la creciente consolidación de las AL como socios del desarrollo (tanto en Europa como en los países en desarrollo), y ▪ el actual replanteamiento de los roles tradicionales desempeñados por las OSC europeas. <p>Por consiguiente, en la cooperación exterior de la UE se requiere un análisis profundo de los roles, el valor añadido y la posible complementariedad de las OSC y las AL (entre</p>
--	---

	ellas y con respecto a otros actores del desarrollo).
Retos relativos a los debates actuales en torno al AAA y a la conciliación de los enfoques participativos y los requisitos del AAA	<p>Como parte integrante de la comunidad de donantes, la CE ha establecido nuevas prioridades encaminadas a mejorar la eficacia global de la ayuda, recogidas en la Declaración de París y posteriormente en el AAA. En ese contexto, se hace necesario promover un rol más amplio para las OSC y las ALR en los debates sobre la eficacia de la ayuda, en particular teniendo en cuenta el viraje de los debates posteriores a Accra hacia el concepto de eficacia del desarrollo, que hace hincapié en la diversidad y la complementariedad de las políticas, los actores y los instrumentos para lograr que el desarrollo haga mella.</p> <p>De conformidad con los principios recogidos en la Declaración de París, el reparto de la ayuda está pasando de enfoques de proyecto a enfoques sectoriales amplios y modalidades de apoyo presupuestario. Esas nuevas modalidades de ayuda empujan a la CE y a los Estados miembros europeos a replantearse sus estrategias de colaboración y mecanismos de apoyo en su relación con las OSC y las ALR.</p>
Retos relativos a las modalidades de colaboración con las OSC y las AL	Se ha solicitado a la CE que garantice una aplicación mucho más coherente de sus nuevos compromisos políticos con respecto a las OSC y las AL , con el objetivo de mejorar la relevancia, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de la asistencia al desarrollo. Por lo tanto, deben revisarse las modalidades prácticas de colaboración de la CE con las OSC y las AL.

1.3. Esbozo del proceso de diálogo

1.3.1. Calendario y perspectiva general del proceso

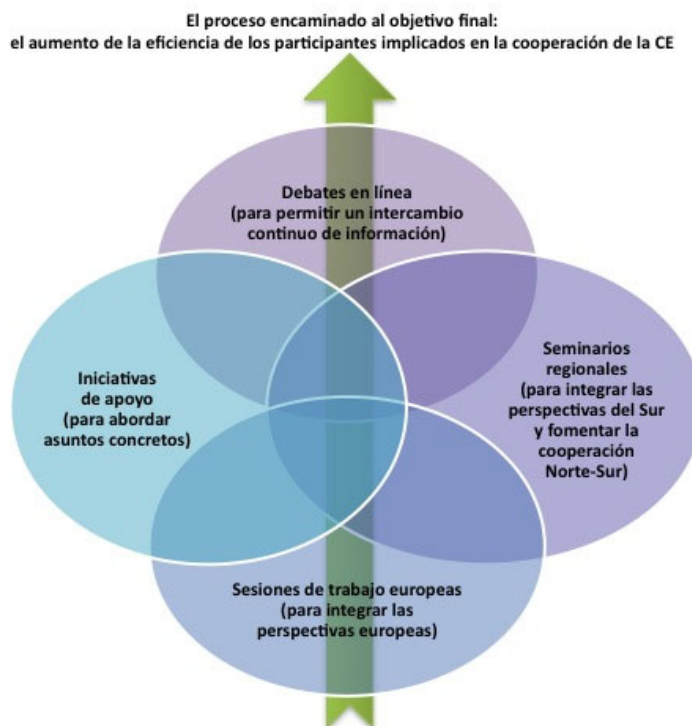
El diálogo estructurado **se lanzará oficialmente el 23 de marzo de 2010. El proceso proseguirá en 2011 con una conferencia final (que probablemente tendrá lugar en la primavera de ese año) y actos relacionados** que pondrán punto final a los resultados de todo el proceso.

En cuanto a sus componentes, el diálogo estructurado se ha concebido como un **proceso internacional a varios niveles**, articulado en torno a **actos en vivo y debates en línea**.

El proceso se compone de:

- (i) **Debates en línea**
- (ii) **Cuatro reuniones en Bruselas:** un acto de lanzamiento y tres sesiones de trabajo especializadas en 2010,
- (iii) **Cuatro seminarios regionales** (uno por región: África, América Latina y Asia en 2010, región de la PVE en 2011)
- (iv) **Tres iniciativas de apoyo**

Como se muestra en el siguiente gráfico, los cuatro componentes están entrelazados y son complementarios.



6

Figura 5: Componentes del diálogo estructurado

En la práctica, estos componentes implicarán:

- (i) **Debates en línea.** Será posible un intercambio continuo de información mediante el empleo de la herramienta interactiva en línea **Civil Society Helpdesk (CiSoCH)**,³⁵ que EuropeAid desarrolla en la actualidad y que incluye un **blog**³⁶ que supondrá una importante herramienta de intercambio de ideas, experiencias y buenas prácticas, así como de información a los participantes y de fomento de la comunicación entre los actores implicados. El apartado III contiene información práctica sobre el uso de la herramienta en línea.
- (ii) **Tres³⁷ sesiones de trabajo especializadas en Bruselas.** Agrupadas en tres grupos de trabajo, tendrán **una duración de un día cada una**. Pueden considerarse el “seminario regional europeo”, ya que en los actos descentralizados se tratarán los mismos temas.
- (iii) **Cuatro seminarios regionales.** Ofrecerán la oportunidad de integrar las perspectivas de las OSC y las AL de los países socios en el debate en torno a los asuntos clave (véase apartado 1.4), con lo que se conseguirá un proceso participativo ascendente en el que los actores del Sur se implicarán constructivamente en todo el desarrollo. Además, los seminarios son una oportunidad de reforzar y promover las colaboraciones Norte-Sur y Sur-Sur de las OSC y las AL. Tendrán cuatro días de duración cada uno: el primero para formación de la CE para las delegaciones de la UE, **el segundo y el tercero para el diálogo estructurado (grupos de trabajo especializados)**, y el cuarto para la iniciativa de apoyo a las autoridades locales (véase más adelante).

³⁵ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue.

³⁶ <http://blogs.ec.europa.eu/dialogue>.

³⁷ En caso necesario, podría añadirse una cuarta en enero de 2011.

- (iv) **Tres iniciativas de apoyo.** Abordarán asuntos concretos: (i) las actividades de educación para el desarrollo en Europa, (ii) el rol de las AL en el desarrollo, y (iii) los derechos humanos y la democratización. En cuanto a actividades, estas iniciativas complementan los debates en línea y en vivo previstos. Aunque forman parte del proceso global, están menos centradas en el diálogo en sí y más bien basadas en **actividades de experiencias de aprendizaje** como el lanzamiento de un estudio de aprovechamiento o la organización de sesiones de formación. Se establecen vínculos adecuados para garantizar que los resultados de estas iniciativas de apoyo ilustren los debates durante los grupos de trabajo.

Está en curso un estudio de los actores, las estrategias y las iniciativas más destacados en el campo de **la educación para el desarrollo y la concienciación** (DEAR, por sus siglas en inglés) en los 27 Estados miembros de la UE. Tras las consultas a los participantes relevantes, el estudio definirá las opciones para mejorar el enfoque y las iniciativas de la CE en el campo de la DEAR. Distintos actores europeos que trabajan en ese terreno (Estados miembros de la UE, organizaciones de la sociedad civil y otros actores importantes como el Consejo de Europa, los servicios de la Comisión Europea implicados en la gestión del objetivo II del programa ANE/AL) aprovecharán la investigación realizada. Los resultados del estudio se harán públicos y se debatirán con los representantes de los Estados miembros europeos y con todos los participantes implicados (**calendario: febrero/noviembre de 2010**).

La **iniciativa de apoyo “Las autoridades locales como actores del desarrollo”** se integra en los **seminarios regionales con un día dedicado a debates, tras los dos primeros de diálogo estructurado**. Con una naturaleza y un alcance distintos, se enfoca a la puesta en común de las experiencias y al análisis de temas relativos a las competencias y los conocimientos concretos de las autoridades locales, desde la toma de decisiones hasta la implementación. Esta iniciativa se adaptará a las características de las AL y ofrecerá un debate concreto y basado en el contenido que se centrará sobre todo en los aspectos técnicos de los procedimientos de desarrollo. Se destacará la especificidad de las autoridades locales como actores del desarrollo, al tiempo que se ofrecerá un espacio de intercambio de experiencias concretas y buenas prácticas.

La iniciativa de apoyo a la democratización y los derechos humanos buscará: (i) trazar un mapa de los roles, el valor añadido y los medios de apoyo a la implicación de distintas categorías de OSC en la promoción de la democratización y los derechos humanos, (ii) lograr una mejor complementariedad en los enfoques y programas de la UE relacionados con la democratización y los derechos humanos, (iii) identificar el rol de los participantes europeos (la CE y los Estados miembros, pero también las OSC europeas) en la promoción de un entorno propicio para la sociedad civil en el nivel del país, e (iv) intercambiar experiencias sobre buenas prácticas en la implementación de los programas de democracia y derechos humanos. La iniciativa tiene lugar en **Ammán (Jordania) del 28 de junio al 2 de julio de 2010**, con unos 120 participantes de las delegaciones y de Bruselas, las OSC del Norte y del Sur, los Estados miembros, el Parlamento Europeo y otros donantes.

Recuadro 3: Las tres iniciativas de apoyo al diálogo estructurado

La siguiente tabla ofrece una indicación de la secuenciación y los vínculos entre los componentes del proceso:

Marzo 2010	Abril 2010	Junio 2010	Julio 2010	Septiembre 2010	Octubre 2010	Noviembre 2010	2011	2011
Sesión de trabajo europea 1	Sesión de trabajo europea 2	Seminario regional 1: África (Bamako)	Sesión de trabajo europea 3	Seminario regional 2: América Latina (Asunción)	Sesión de trabajo europea 4	Seminario regional 3: Asia (ubicación por confirmar)	Seminario regional 4: PVE (ubicación por confirmar)	Conferencia final
23 de marzo	27 de abril	1-4 de junio	13 de julio	14-17 de septiembre	Entre el 5 y el 8 de octubre	8-12 de noviembre	Por confirmar	Primavera de 2011
Lanzamiento oficial	Debates sobre los contenidos de los grupos de trabajo							
Herramienta en línea								

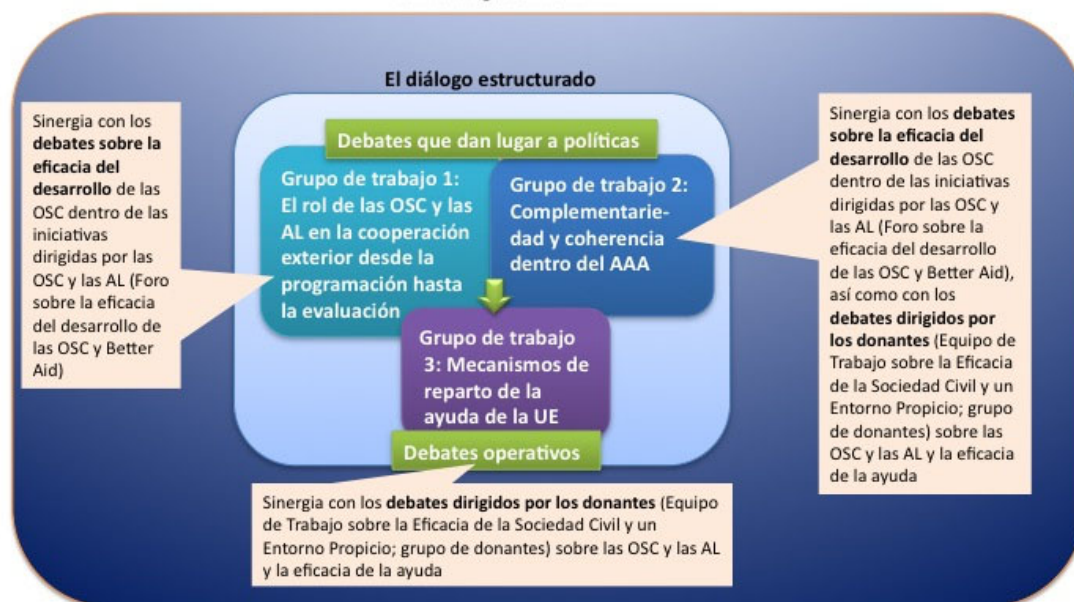
Tabla 2: Secuenciación de los componentes del diálogo estructurado y la iniciativa de apoyo a las autoridades locales

1.4. Entendimiento del ámbito del diálogo estructurado

En el marco internacional y europeo descrito brevemente en el documento, en función de las conversaciones mantenidas con los participantes durante la fase preparatoria del diálogo estructurado, y haciendo un balance de los debates actuales sobre la aplicación y el enriquecimiento de las prioridades internacionales de la eficacia de la ayuda, **se prevé que los debates giren en torno a temas tanto de carácter político como operativos, agrupados en las sesiones de trabajo europeas y los seminarios regionales, que en ambos casos se dividirán en:**

- Grupo de trabajo 1: Los roles y el valor añadido de las OSC y las AL en la cooperación exterior
- Grupo de trabajo 2: La complementariedad y la coherencia dentro del AAA
- Grupo de trabajo 3: Los mecanismos de reparto de la ayuda de la UE

El contexto global del AAA



7

Figura 6: El ámbito del diálogo estructurado

Esos grupos de trabajo están al servicio de los objetivos concretos y los resultados esperados del diálogo estructurado mencionados ya en la página 8, como muestra la siguiente tabla:

	Objetivos concretos	Grupos de trabajo	Componentes del diálogo estructurado
Debates que dan lugar a políticas	1. Definir mejor los roles y el valor añadido de distintas categorías de OSC y AL en la cooperación e identificar el rol de los participantes europeos en la promoción de un entorno propicio para las OSC y las AL en el nivel del país.	1	Debates en línea + sesiones de Bruselas + seminarios regionales
	2. Caracterizar mejor la división del trabajo entre los participantes y la complementariedad de los enfoques y programas para lograr acciones más sostenibles de las OSC y las AL.	2	
Debates operativos	3. Identificar posibles formas de adaptar los mecanismos de reparto de la ayuda de la CE de cara a un empleo más estratégico del canal OSC y AL.	3	
Debates que dan lugar a políticas	4. Explorar opciones para mejorar las iniciativas futuras de la CE en áreas como la educación para el desarrollo y la concienciación, el apoyo a las autoridades locales y regionales, y la democracia y los derechos humanos.	Tres iniciativas de apoyo	

Tabla 3: Objetivos concretos: grupos de trabajo y componentes del diálogo estructurado

APARTADO II: PREPARACIÓN DEL TERRENO PARA LOS DEBATES

*En este apartado **se ofrece una exploración** de los temas clave que conforman la base de los debates que tendrán lugar en los distintos grupos de trabajo.*

***Estos asuntos se desarrollarán en los tres documentos de trabajo** que se distribuirán a partir del 23 de marzo de 2010. Estarán disponibles en línea, junto con el glosario, en CiSocH: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Main_page_en.*

Documento de trabajo 1: Los roles y el valor añadido de las OSC y las AL en la cooperación exterior

La Comisión Europea (CE) mantiene una antigua relación con las OSC y está sumamente comprometida con la promoción del rol de las autoridades locales como actores del desarrollo por derecho propio.³⁸

Con el fin de trabajar de cara a la obtención de mejores resultados y fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia, los actuales debates sobre el rol de las OSC y las AL en la cooperación exterior de la UE aspiran a:

- **una definición de los roles y el valor añadido de varios tipos de OSC y AL (de la UE y de países socios)**, que tenga como resultado una mejor “división del trabajo” y un espacio adecuado para cada uno de los actores,
- **complementariedades entre las OSC del Norte y el Sur y colaboraciones eficaces**,
- la mejora de **los diálogos con varios participantes** y la **intervención de las OSC y las AL en el ciclo de la cooperación**, para crear una corresponsabilidad entre los distintos actores implicados,
- **la integración del empleo de ejercicios de mapeo estratégicos**, y
- la promoción de un **entorno propicio** para el funcionamiento de las OSC y las AL del Sur, así como la identificación de los roles de los distintos participantes (la CE y los Estados miembros europeos, pero también las OSC europeas).

El principal objetivo del grupo de trabajo 1 es abordar esos temas significativos y enriquecer colectivamente el diálogo al desarrollar recomendaciones concretas y relevantes sobre los principales aspectos de cada uno de los asuntos que se detallan a continuación.

Tema 1: Los roles y el valor añadido de las OSC y las AL en el desarrollo

En la cooperación exterior de la UE se requiere un análisis profundo de los roles, el valor añadido y la posible complementariedad de las OSC y las AL con respecto a otros actores del desarrollo. Por ejemplo, en lo relativo a los servicios sociales básicos las **autoridades locales** desempeñan un rol legítimo para acercar los procesos de planificación, implementación, monitoreo y rendición de cuentas (o, en otras palabras, la toma de decisiones) a la población. Por otro lado, las prioridades más amplias de la gobernanza imponen asimismo nuevos roles a los **actores de la sociedad civil**. En ese contexto hay muchos retos por delante:

- **La eficacia y la coherencia globales** no resultan fáciles de lograr cuando está implicada una multitud de actores (con misiones, experiencias y dinámicas distintas).
- **Las posibles áreas de complementariedad entre las OSC y las AL** deben identificarse a lo largo de todo el ciclo del proceso si se desea optimizar el impacto y la relevancia globales (véase también el punto a) a continuación).
- **La autonomía, el valor añadido y los roles de las OSC (principalmente las tradicionales dedicadas al desarrollo) y las AL europeas deben redefinirse** dentro de un sistema de cooperación exterior de la UE cada vez más multiactoral, multicapa y descentralizado.

³⁸ Para obtener más información sobre la larga relación entre la CE y las OSC y las AL consulte el documento base, § 1.2.2. El contexto europeo. El documento base está publicado en la herramienta interactiva en línea Civil Society Helpdesk (CiSocH): https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/structured_dialogue.

Realizar “ejercicios de mapeo” puede ser un peldaño de cara a lograr un entendimiento en profundidad de la sociedad civil (local) e identificar a los actores clave con los que participar en los distintos diálogos (véase también el subtema 3 a continuación).

Tema II: Complementariedades entre los actores del Norte y del Sur

En la última década, la apertura de la financiación a un amplio espectro de OSC y AL de los países socios (“desconcentración”) ha **transformado en profundidad las relaciones entre los actores del Norte y del Sur**. Podemos estar ante dos reacciones interesantes:

- Por un lado, muchas OSC del Norte han ido implicándose progresivamente en **el fortalecimiento y la dotación de refuerzo de capacidades a sus socios locales** con el objetivo de desarrollar colaboraciones a largo plazo. Entre otros, el desarrollo organizativo, el diálogo multiactoral sobre las estrategias de desarrollo de los socios y la colaboración cívica en nuevas modalidades de ayuda se consideran elementos valiosos del refuerzo de capacidades de las OSC del Sur. Asimismo, las del Norte se han situado como recaudadores activos de fondos y sus homólogas meridionales las reconocen cada vez más como valiosos donantes.
- Por otro lado, algunas OSC del Norte han creado entidades legales (es decir, han abierto oficinas) en los países socios de la UE para la ejecución de programas y proyectos de los donantes. Dichas oficinas pueden funcionar o bien en colaboración directa con las OSC locales o bien como competencia, con lo que la legitimidad global del proceso quedaría en entredicho.

Tema III. La participación de las OSC y las AL en la cooperación al desarrollo

El marco político de la CE exige con claridad una **participación eficaz e integral de las OSC y las AL en todo el proceso de desarrollo**. La participación puede considerarse un **proceso cíclico en el que no sólo es relevante quién participa, sino también cuándo y cómo**.

El informe del Tribunal de Cuentas destaca que la práctica actual en ese sentido no alcanza el diálogo sostenido y estructurado previsto en la legislación de la UE y en las propias directrices de la CE. En cuanto a quién invitar, la cuestión decisiva es garantizar una amplia representación de OSC y AL basada en la legitimidad y la credibilidad, pero también hay que definir **qué OSC y AL son apropiadas para participar en los distintos diálogos**.

En lo referente al cuándo y al cómo, **puede preverse una implicación más eficaz de los actores** gracias a las cinco etapas principales del **proceso de desarrollo** (desde la preparación de la política nacional de desarrollo y la estrategia de respuesta de la CE hasta el diálogo político sobre los sectores de la intervención, la implementación de los programas/proyectos y el monitoreo y la evaluación), de forma complementaria con el papel central del gobierno y en función de su naturaleza, sus misiones y su valor añadido específicos.

Tema IV: El mapeo como herramienta de identificación de los actores relevantes

Al igual que otros donantes, la CE **tiene que comprender las sociedades civiles locales para poder colaborar con los actores relevantes**. Los estudios de mapeo han resultado ser una herramienta clave para la clasificación de distintas categorías de participantes y la identificación de su valor añadido. Los participantes tienen que ser algo más que ONG “tradicionales” e incluir a los actores de la sociedad civil en todos los niveles (organizaciones de base, intermediarios, redes y plataformas).

Hasta la fecha, los ejercicios de mapeo se han vinculado principalmente con la identificación o la implementación de los programas de apoyo a la sociedad civil. Siguen existiendo retos relativos a:

- cómo desarrollar esos ejercicios de **una forma verdaderamente participativa y orientada al refuerzo de capacidades**,
- cómo **hacer un balance de los esfuerzos de establecimiento de redes**, sean Norte-Sur, Sur-Sur o en el interior de los países,
- cómo vincular **esos ejercicios con la identificación de una estrategia internacional de inclusión de las OSC**, con vistas a integrar los enfoques participativos en la estrategia de cooperación, las políticas y las herramientas de la CE,
- cómo **llevarlos a cabo desde una perspectiva de gobernanza integral** (enfoque político de la sociedad civil), en particular ante las nuevas modalidades de ayuda previstas y los roles que la sociedad civil deberá desempeñar en un entorno sectorial y nacional, y
- cómo **crear sinergias con otras herramientas de análisis político** desarrolladas por los Estados miembros (es decir, Power Analysis, Drivers for Change, etcétera).

Tema V: El entorno propicio

La mejor iniciativa puede fallar si no se dan las condiciones adecuadas: (i) un sistema regulador, legal y judicial que funcione es esencial para que las OSC existan y desarrollen su actividad; (ii) la disposición del gobierno y los donantes para colaborar con las OSC, la transparencia y la responsabilidad con la que se transmite la información, así como los mecanismos colectivos propios de la comunidad de OSC para el automonitoreo, la rendición de cuentas y la colaboración, son igualmente elementos cruciales de este debate; (iii) la seguridad para funcionar y ofrecer resultados, en especial en las zonas en conflicto y en los regímenes autoritarios/militares.

A lo largo de los últimos años, **los participantes europeos han demandado la creación/facilitación de un entorno propicio** para las OSC y las AL en el nivel del país, y la preparación de programas que creen/refuerzen una mejor situación en la que las OSC puedan desarrollar su actividad con mayor eficacia.

En ese contexto, es importante encontrar formas más avanzadas de: (i) lograr un equilibrio entre **la promoción del espacio para las OSC locales y el desarrollo de una relación de colaboración con los gobiernos**; (ii) tender **puentes entre programas de donantes concretos** en apoyo de las OSC y de los programas y procesos de diálogo dirigidos por los gobiernos; (iii) promover la **participación de las OSC en los procesos presupuestarios**; (iv) abordar **los asuntos relativos a las OSC de forma más coherente y sistemática en el diálogo político con los gobiernos**, e (iv) **identificar y apoyar a los motores de cambio** dentro de la sociedad civil y del gobierno.

Documento de trabajo 2: La complementariedad y la coherencia dentro del Programa de Acción de Accra

La Comisión Europea (CE) y los Estados miembros (EM) de la Unión Europea (UE) han suscrito unas nuevas prioridades que aspiran a mejorar la eficacia global de la ayuda. Recogidas en la Declaración de París (DP) y posteriormente ampliadas en el Programa de Acción de Accra (AAA, por sus siglas en inglés), esas **prioridades aprovechan la necesidad de avanzar hacia sistemas de país a través del apoyo presupuestario y sectorial y sitúan la apropiación y la gobernanza de la ayuda en primer plano.**

Las OSC y las AL han recibido positivamente ese compromiso, pero señalan que los debates deben avanzar y virar su enfoque hasta ahora técnico (sobre mecanismos de reparto de la ayuda rentables) hacia un proceso más amplio y más profundo enmarcado en la DP y basado en el concepto de la **eficacia del desarrollo**. La reclamación central es que, al ampliar la definición de apropiación de país a **apropiación democrática, los ciudadanos, las OSC y las AL pasarán a ocupar una posición central en el proceso de la ayuda.**³⁹

Al mismo tiempo, la CE, al igual que muchos Estados miembros, ha suscrito **con varios participantes un paradigma de desarrollo** que reconoce que el desarrollo a largo plazo solamente es posible cuando los actores adoptan una responsabilidad conjunta y comparten objetivos que se sirven de los puntos fuertes de los participantes individuales. Asimismo, y de forma similar a la de otros donantes, la CE se compromete a desempeñar un papel político de cara a la **promoción de la democracia y la buena gobernanza.**

La completa consecución de ese compromiso global (**un enfoque político hacia colaboraciones con varios participantes que garanticen la eficacia del desarrollo y, en última instancia, la transformación de la sociedad**) sitúa ante la CE y los EM **nuevos retos estratégicos y operativos**. Algunos de ellos (como el desequilibrio en la implementación) ya se han analizado y formulado como recomendaciones en estudios y evaluaciones recientes.⁴⁰

El principal objetivo del grupo de trabajo 2 es abordar esos retos significativos con vistas a explorar de forma colectiva maneras de lograr una colaboración más eficaz con las OSC y las AL.

Tema 1: Las nuevas modalidades de ayuda y las OSC y las AL: ¿retos y oportunidades?

El **viraje actual desde los enfoques de proyecto a los sectoriales y a las modalidades de apoyo presupuestario ha despertado en las OSC y las AL la preocupación creciente** de que haya menos recursos de ayuda disponibles para respaldar su labor. Critican el riesgo de que los donantes adopten un enfoque reduccionista, entren en un proceso técnico de gestión de los flujos de ayuda y reducción de los costes de transacción y hagan caso omiso del rol potencial de las OSC y las AL de cara a ayudar a reforzar la **apropiación de políticas** (participando en los debates y **diálogos** sobre dichas políticas) y la **rendición de cuentas nacional** (haciendo a los gobiernos responsables de garantizar que se cumplan los compromisos políticos). Eso se suma a los roles más tradicionales que muchos grupos de la sociedad civil desempeñan en la implementación de las políticas (**actividades de prestación de servicios**).⁴¹ **Para las ALR, el**

³⁹ "Civil society voices for better aid", septiembre de 2008.

⁴⁰ Consultar referencias precisas en la lista de lecturas recomendadas del documento de trabajo.

⁴¹ INTRAC: "The participation of NSAs in poverty reduction strategies, sector approaches and monitoring of policy implementation", borrador, enero de 2009, documento encargado por AIDCO/E/4.

riesgo está en reforzar la responsabilidad del gobierno central en la planificación y la implementación de las políticas y los programas sectoriales y marginar su rol.

En consecuencia, se hace necesario replantear detenidamente la forma en que las OSC y las AL pueden vincularse con eficacia a esos nuevos enfoques (en sus funciones de control, gobernanza y prestación de servicios), pero también cómo utilizar los diversos instrumentos de ayuda de la CE de modo complementario.

Tema II: La coordinación y la armonización entre los donantes: la división del trabajo

Con el fin de **hacer que las intervenciones sean complementarias y de apoyo a las reformas de los países socios**, algunos donantes europeos **están pasando modalidades de financiación conjunta para respaldar a las OSC**. La experiencia demuestra que la financiación mancomunada puede ser un instrumento útil siempre que los donantes y las OSC hayan **considerado estratégicamente** las mejores modalidades de implementación en un contexto determinado.

Sin embargo, el amplio abanico de necesidades que hay que satisfacer, teniendo en cuenta la diversidad de las OSC, invita a los donantes a **reconsiderar la necesidad de complementar los fondos mancomunados con otras fuentes de financiación, así como una división del trabajo entre los donantes y los demás participantes**.

Tema III: Sobre la complementariedad entre los instrumentos de la CE de apoyo a la SC y dentro de la cooperación exterior al desarrollo de la CE

A lo largo de los últimos años se ha prestado cada vez más atención a la mejora de la **coherencia y la sinergia entre los instrumentos geográficos y los instrumentos y programas temáticos** (Instrumento para la Estabilidad, IEDDH, ANE/AL e Invertir en la Gente, principalmente), en respuesta a la búsqueda de complementariedad, que está consagrada en la base legal de la mayoría de los instrumentos.

Las delegaciones de la UE, junto con las OSC y las AL, tienen que ser conscientes de las oportunidades que ofrecen los dos tipos de enfoques y estar en situación de sacarles el máximo partido. **Ello es especialmente relevante en el marco dibujado por las nuevas modalidades de ayuda, donde un uso estratégico de los programas temáticos resulta fundamental**.

Tema IV: El derecho de iniciativa de las OSC en la cooperación exterior de la CE, desde la perspectiva del AAA

Muchas OSC se muestran precavidas ante la idea de comprometer su autonomía en nombre de la **armonización y la alineación promovidas por la eficacia de la ayuda**, por miedo a ver que su rol se reduce a ayudar a los gobiernos y a los donantes a mejorar su propio rendimiento. Las OSC piden que se las reconozca como **actores del desarrollo por derecho propio** con objetivos y actividades que no necesariamente convergen con los del gobierno. De hecho, el rol de las OSC consiste a menudo en desempeñar una función de reto en relación con el gobierno (es decir, su **rol de gobernanza democrática**). Por consiguiente, las OSC quieren salvaguardar su independencia y trabajar directamente con las comunidades locales, permitiéndoles adoptar **enfoques innovadores** que **complementen** los programas nacionales de desarrollo.⁴²

El apoyo de los donantes al derecho de iniciativa puede adoptar distintas formas:

⁴² Para conocer los detalles consulte "Civil Society and Aid Effectiveness Concept Paper", Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness, septiembre de 2007.

- **Apoyo político:** se pide a los donantes que promuevan, mediante el diálogo político con los países socios, un entorno propicio que garantice que las OSC puedan desarrollar libremente sus actividades.
- **Apoyo financiero:** o bien mediante programas de refuerzo de capacidades o bien mediante actividades de financiación acordes con sus propias prioridades o valores.

Documento de trabajo 3: Los mecanismos de reparto de la ayuda de la UE

Con anterioridad, y hablando en términos generales, las OSC y las AL se han percibido principalmente como beneficiarias de una financiación comunitaria y/o se ha recurrido a ellas como actores de la implementación (proveedores de servicios). Por consiguiente, se las ha considerado “canales de ayuda” más que socios del desarrollo por derecho propio.

Hasta la fecha, y dentro de los nuevos marcos de donantes posteriores a Accra, **las OSC y las AL han quedado en gran medida marginadas del apoyo presupuestario sectorial y genérico.** Ello obliga a los donantes, y entre ellos a la CE, a reconsiderar las estrategias que construyen con los países en desarrollo incluyendo como factor a tener en cuenta el apoyo, no sólo para mejorar la receptividad estatal, sino también para fortalecer la rendición de cuentas nacional, con la ayuda de **las OSC y las AL en sus nuevos papeles** con respecto al Estado.⁴³

Como señala el informe de Scanteam sobre la financiación de las OSC,⁴⁴ “si la tendencia es avanzar hacia modalidades más compartidas y estratégicas, se necesita un diálogo estructurado entre las partes más abundante y de mejor calidad,⁴⁵ así como una mayor claridad de los objetivos estratégicos”.⁴⁶ El informe menciona asimismo la necesidad de conseguir **“mejores mecanismos de gestión que puedan apoyar esos objetivos” políticos.**

Tras haber debatido temas de carácter político relativos a la colaboración entre la CE y las OSC y las AL durante el proceso de los grupos de trabajo 1 y 2, el 3 profundizará en los mejores mecanismos de reparto de la ayuda (incluidos mecanismos innovadores de apoyo a los donantes) para alcanzar los objetivos acordados.

⁴³ Las OSC pueden tener opiniones enfrentadas sobre lo estrechamente que deben colaborar con el sector público y sobre los esfuerzos de los donantes para “tender puentes”. Las organizaciones de prestación de servicios suelen ser positivas, mientras que los grupos de promoción/derechos son más escépticos (estudio de Scanteam: “Support Models for CSOs at Country Level”, Oslo, septiembre de 2007).

⁴⁴ Estudio de Scanteam: “Support Models for CSOs at Country Level”, Oslo, septiembre de 2007.

⁴⁵ Véase el documento de trabajo 1.

⁴⁶ Véase el documento de trabajo 2.

Tema I: Retos actuales para la CE con respecto a un nuevo enfoque de donante de la UE

Se señalan unos cuantos cambios en línea con la transformación de las relaciones de la CE con las OSC y las AL: el viraje hacia un **enfoque centrado en los actores**, el compromiso de utilizar los **programas geográficos y temáticos de la CE de una forma complementaria y coherente** en el nivel del país,⁴⁷ el empleo de **enfoques programáticos para aportar apoyo de capacidad a las OSC y las AL** dentro de los programas geográficos, y la creación de la herramienta interactiva en línea **Civil Society Helpdesk (CiSoCH)**,⁴⁸ así como toda una serie de mejoras operativas (p. ej., un procedimiento abierto y no restringido para las convocatorias de propuestas o el empleo de convocatorias multianuales).

A pesar de esos avances, **la CE tiene que afrontar todavía una serie de retos y limitaciones en el camino hacia la implementación de un enfoque de donante renovado para la UE**. Algunos de ellos se formulan como recomendaciones en estudios y evaluaciones recientes, (p. ej., el informe especial de 2009 del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la gestión por parte de la Comisión de la implicación de los actores no estatales en la cooperación al desarrollo de la CE, el estudio de las OSC como canales de ayuda o la revisión a medio término del programa ANE/AL),⁴⁹ que destacan la necesidad, por ejemplo, de fortalecer la sostenibilidad de las acciones, estimulando la implicación de las organizaciones de base y empleando una mezcla de instrumentos al trabajar con las OSC.

Tema II: El mecanismo de convocatoria de propuestas y preguntas en torno a la selección del objetivo

Una reforma del enfoque de donante de la UE ante las OSC y las AL está estrechamente ligada a la **elección de mecanismo(s) de reparto de la ayuda**.

El **sistema de convocatorias de propuestas** sirve en la actualidad como mecanismo principal de asignación de subvenciones por parte de la CE. Se caracteriza por un intenso nivel de competencia y algunas convocatorias presentan tasas de éxito de apenas un 3 por ciento.⁵⁰ Si tenemos en cuenta el trabajo y los costes vinculados a la redacción y la evaluación de propuestas, el porcentaje limitado de propuestas que pueden financiarse **pone en peligro la eficacia y la eficiencia del sistema de convocatorias desde la perspectiva de los solicitantes y también desde la de la CE**. En consecuencia, se requiere considerar posibles medidas para **aumentar la eficacia del sistema de convocatorias para todos los participantes implicados**.

Tema III: Nuevos modelos de financiación en el apoyo a las OSC y las AL y a través de ellas

Los **donantes nacionales e internacionales** han concebido distintos modelos. Se analizan las ventajas y los inconvenientes de tres modelos innovadores y se utilizan ejemplos de acciones (piloto) para demostrar la relevancia de esos innovadores sistemas de financiación, **que**

⁴⁷ Como se indica en el documento de trabajo 2, en el Programa de Acción de Accra y en las prioridades sobre la eficacia de la ayuda.

⁴⁸ CiSoCH pretende ser una herramienta en línea de aprovechamiento y difusión que utilicen tanto los servicios de la CE (delegaciones y Bruselas) como las organizaciones de la sociedad civil: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Main_page_en.

⁴⁹ Consultar referencias precisas en la lista de lecturas recomendadas del documento de trabajo.

⁵⁰ Véanse las estadísticas de aplicación de 2009, publicadas en la página web de EuropeAid: http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/documents/application_statistics_2009.pdf.

pueden ser fuente de inspiración al replantear los principios de financiación de la CE. Más concretamente, se refieren a:

Financiación mancomunada	Financiación programática/básica	Financiación en cascada
Se trata de una alternativa al hecho de que los distintos donantes cuenten con mecanismos propios. Permite planes de financiación más seguros y reduce los costes de transacción.	Se trata de una alternativa a la financiación de proyecto según la cual la financiación no se vincula a la producción de un rendimiento concreto, sino a resultados más generales, incluidas las mejoras de la organización en sí mediante el desarrollo de capacidad.	Se trata de una alternativa que pretende llegar a organizaciones pequeñas que no cumplen los requisitos de financiación habituales.

APARTADO III: INFORMACIÓN PRÁCTICA

Sobre la herramienta en línea

¿Dónde encontrar información general sobre el diálogo estructurado?

Para obtener una perspectiva general del proceso e información sobre sus orígenes visite <http://ec.europa.eu/europeaid/dialogue>.



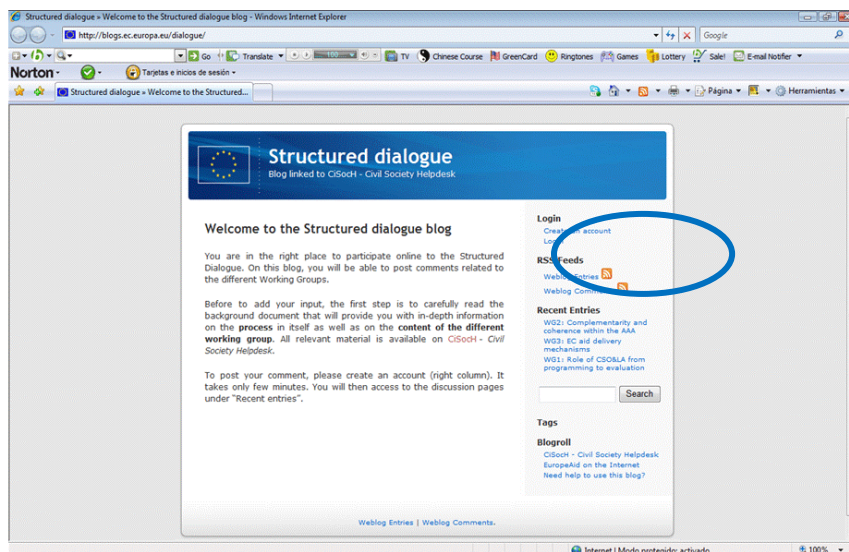
¿Dónde encontrar información específica sobre el diálogo estructurado?

Toda la información, incluidos el dossier con los **tres documentos de trabajo, el glosario y otros recursos**, así como actualizaciones, informes y resultados de las sesiones de trabajo de Bruselas y los seminarios regionales, está publicada en CiSocH: [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/structured diálogo](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/structured_diálogo).

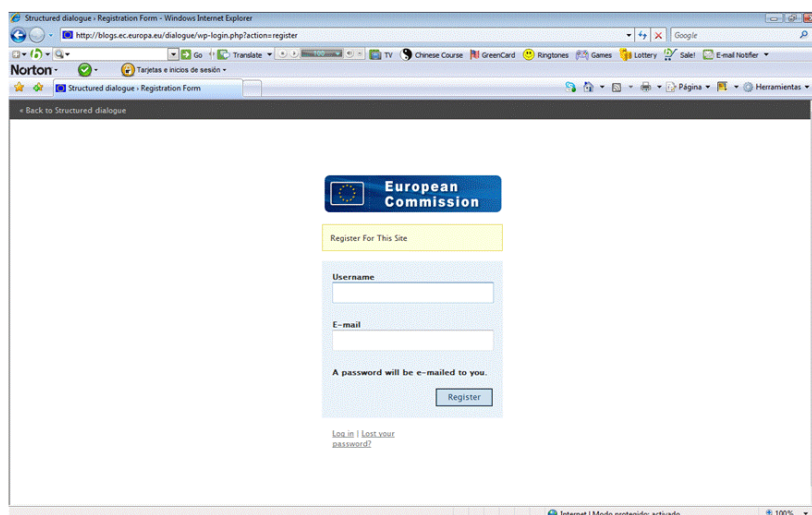


¿Cómo contribuir a los debates y publicar comentarios?

El **blog** (<http://blogs.ec.europa.eu/dialogue>) es la **herramienta en línea interactiva** que permite un intercambio de ideas, experiencias y buenas prácticas entre los participantes.



Para utilizar el blog **hace falta registrarse (para crear una cuenta véase la columna derecha una vez dentro del blog)**. Tras completar el proceso de registro se enviará una contraseña a su dirección de correo electrónico.



Cuando se haya registrado deberá acceder al sistema para publicar comentarios y/o acceder a las páginas de debate (**en el apartado Recent Entries, debidamente clasificadas por grupos de trabajo**).

En caso de necesitar más asistencia, sírvase escribir a: uropeaid-CISOCH@ec.europa.eu.