



DiálogoEstructurado

por una cooperación al desarrollo eficaz

DOCUMENTO DE CONCLUSIÓN MAYO DE 2011

El contenido de este documento se ha elaborado con la colaboración del Equipo de Asistencia Técnica. No es vinculante legalmente y tiene como objetivo resumir los debates celebrados en el contexto del diálogo estructurado. Por consiguiente, no constituye compromiso alguno ni de la Comisión Europea ni de los demás participantes implicados en el proceso del diálogo estructurado.

Índice

<u>ÍNDICE</u>	<u>2</u>
<u>ACRÓNIMOS.....</u>	<u>3</u>
<u>INTRODUCCIÓN.....</u>	<u>4</u>
<u>PRIMERA PARTE: SÍNTESIS DE LOS DEBATES Y MENSAJES CLAVE</u>	<u>6</u>
<u>1. PROMOCIÓN DE UN ENTORNO PROPICIO PARA LAS OSC Y LAS AL</u>	<u>6</u>
<u>2. DIÁLOGOS POLÍTICOS PLURILATERALES</u>	<u>7</u>
<u>3. COLABORACIONES Y COMPLEMENTARIEDADES ENTRE LOS ACTORES</u>	<u>8</u>
<u>4. ENFOQUES DE DESARROLLO TERRITORIALES Y ARTICULACIÓN DE LAS OSC Y LAS AL EN EL NIVEL LOCAL.....</u>	<u>10</u>
<u>5. LOS PRINCIPIOS DE APROPIACIÓN Y ALINEACIÓN.....</u>	<u>12</u>
<u>6. EL DERECHO DE INICIATIVA DE LAS OSC Y LAS AL</u>	<u>13</u>
<u>7. RENDICIÓN DE CUENTAS.....</u>	<u>14</u>
<u>8. DIVISIÓN DEL TRABAJO Y ARMONIZACIÓN ENTRE LOS DONANTES.....</u>	<u>15</u>
<u>9. LOS MECANISMOS DE REPARTO DE LA AYUDA DE LA UE.....</u>	<u>16</u>
<u>SEGUNDA PARTE: RECOMENDACIONES</u>	<u>21</u>
<u>RECOMENDACIONES A LOS GOBIERNOS SOCIOS</u>	<u>21</u>
<u>RECOMENDACIONES A LAS OSC</u>	<u>22</u>
<u>RECOMENDACIONES A LAS AL</u>	<u>23</u>
<u>RECOMENDACIONES A LA UE (COMISIÓN EUROPEA, SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR, ESTADOS MIEMBROS Y PARLAMENTO EUROPEO, EN FUNCIÓN DE SUS RESPECTIVOS MANDATOS Y RESPONSABILIDADES).....</u>	<u>24</u>

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
CISOCH	Herramienta interactiva en línea "Civil Society Helpdesk"
CONCORD	Confederación Europea de ONG de Urgencia y Desarrollo
CSI	Confederación Sindical Internacional
DEAR	Educación al desarrollo y la sensibilización
DEP	Documento de estrategia país
DEVCO	Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid (Comisión Europea)
DP	Declaración de París
DUE	Delegación de la Unión Europea
EFC	Centro Europeo de Fundaciones
EM	Estados miembros europeos
ENoP	Red Europea de Fundaciones Políticas
EUROCHAMBRES	Asociación de Cámaras de Comercio e Industria Europeas
HRD	Derechos humanos y democratización (iniciativa de apoyo)
HRDN	Red de Derechos Humanos y Democracia
ICD	Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo
IEDDH	Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos
ONG	Organización no gubernamental
ONGD	Organización no gubernamental de desarrollo
ONGI	ONG internacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organización de la sociedad civil
PE	Parlamento Europeo
PEV	Política Europea de Vecindad
PIN	Programa indicativo nacional
PLATFORMA	Red Europea de Autoridades Locales y Regionales para el Desarrollo
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TCE	Tribunal de Cuentas Europeo
UE	Unión Europea

Introducción

Tras una década desde que el llamado proceso de Palermo culminó en mejoras sustanciales de los procedimientos de la Comisión Europea (CE) que han permitido a la sociedad civil una mejor participación en la implementación de la ayuda al desarrollo, otros avances importantes han tenido lugar. El rol de las delegaciones de la UE en los países socios se ha ampliado, se han introducido nuevos instrumentos de ayuda relevantes y nuevas regulaciones han permitido que participantes de los países socios de la UE pudieran disfrutar de acceso directo a la financiación de la CE. Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han crecido exponencialmente en todo el mundo y las autoridades locales (AL) se han consolidado y se han manifestado cada vez más como actores relevantes del desarrollo y la gobernanza.

Los Estados miembros de la UE y la CE han reconocido esa tendencia emergente y han adoptado enfoques participativos y formas innovadoras de respaldar a las OSC y las AL. A escala mundial se ha definido toda una serie de hitos (los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Consenso de Monterrey, la Declaración de París, la Agenda de Acción de 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. Entre ellos, el Programa de Acción de Accra (AAA, por sus siglas en inglés), respaldado por la CE y varios Estados miembros de la UE, entre otros, ha establecido un marco más inclusivo donde se reconocen debidamente los roles de las OSC, las AL y los parlamentos; sin embargo, se requiere una mayor elaboración de los debates para mejorar la coherencia y conciliar las prioridades de la eficacia de la ayuda y la participación de las OSC y las AL en el desarrollo.

En ese contexto, el diálogo estructurado para una colaboración eficaz en el desarrollo representa una de las respuestas de la CE a las prioridades de la eficacia de la ayuda y, más en concreto, a los artículos 13 y 20 del Programa de Acción de Accra.

Concebido como un mecanismo de creación de confianza y consenso, el diálogo estructurado pretendía incrementar la eficiencia de todos los participantes implicados en la cooperación al desarrollo de la CE mediante un acuerdo sobre los principales problemas relacionados con la intervención de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las autoridades locales (AL) en la cooperación al desarrollo de la UE. El proceso mundial del diálogo estructurado, lanzado por iniciativa de la Comisión Europea en marzo del año 2010, supone una ventana de oportunidad sistematizada, de un año de duración, para el diálogo con un amplio abanico de actores del desarrollo.

Participantes implicados en el diálogo estructurado

Con frecuencia se habla de “**Quadrilogue**” para referirse a las cuatro categorías principales de participantes en el diálogo estructurado: (i) el Parlamento Europeo, (ii) los Estados miembros de UE, (iii) las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales y (iv) la Comisión Europea, tanto en Bruselas como en las delegaciones de la UE (han participado alrededor de 51 DUE). Más en concreto, por parte de las OSC y las AL, las plataformas y redes de OSC y AL europeas e internacionales¹ han intervenido proactivamente en el proceso. Se estima que más de 700 representantes de OSC y AL de 65 países socios han estado implicados en la iniciativa.

¹ La plataforma de ONG europeas CONCORD, "Cooperatives Europe", el "European Foundation Centre" (EFC), la "European Network of Political Foundations" (ENOP), la "Eurochambres", la red medioambiental Green 10, la "Human Rights and Democracy Network" (HRDN), la Confederación Sindical Internacional (CSI), la Cruz Roja europea y el Foro de la Juventud, junto con "Platforma", Red Europea de Autoridades Locales y Regionales para el Desarrollo.

Temas

Los debates, en torno a tres grupos de trabajo, se han centrado en (a) el rol y el valor añadido de las distintas categorías de actores del desarrollo, (b) la complementariedad y la coherencia dentro de las prioridades de la eficacia de la ayuda y (c) los mecanismos de reparto de la ayuda. Se han desarrollado tanto en sesiones celebradas en Bruselas como en cuatro seminarios regionales dedicados a los países africanos, latinoamericanos, asiáticos y vecinos de la UE.

Asimismo, tres iniciativas de apoyo han abordado temas específicos de la cooperación de la Unión Europea: (i) las autoridades locales en el desarrollo, (ii) la educación para el desarrollo y la sensibilización y (iii) los derechos humanos y la democratización, esto último centrado en la región de la Política Europea de Vecindad (PEV).

Fundamento de este documento

El presente documento, elaborado por la Comisión Europea con el apoyo del equipo de asistencia técnica, pretende presentar las principales conclusiones de 14 meses de diálogo plurilateral, resumiendo la opinión consensuada de los participantes sobre los temas principales de la agenda. Está organizado en dos grandes partes: (i) la síntesis de los debates y los mensajes clave y (ii) las recomendaciones por categoría de participante.

La última conferencia del diálogo estructurado, en mayo de 2011, organizada conjuntamente por la CE y la Presidencia Húngara del Consejo de la Unión Europea, es la ocasión de presentar oficialmente este documento, que representa el apéndice II de la declaración final y está disponible en inglés, francés y español.

Este documento de conclusión se basa en los informes finales de las distintas sesiones (incluidos seminarios regionales), resumidos en los documentos de cierre de los grupos de trabajo 1, 2 y 3. La totalidad de los informes y los documentos de cierre conforma la “memoria del proceso”. Los participantes han comentado y validado todos los informes a lo largo de las distintas etapas.

Asimismo, este documento presenta contribuciones y recomendaciones elaboradas en las tres iniciativas de apoyo mencionadas. Sus respectivos mensajes clave están debidamente incluidos e integrados en el texto. Toda la producción específica elaborada por los distintos componentes del diálogo estructurado (informes, fichas técnicas, etcétera) está disponible en la herramienta interactiva en línea Civil Society Helpdesk (CISOCH), según se indica en esta tabla:²

Informes del diálogo estructurado	Grupos de trabajo 1 y 2 (grupos de trabajo centrados en las políticas)	- Documento de cierre de los grupos de trabajo 1 y 2
	Grupo de trabajo 3 sobre los mecanismos de reparto de la ayuda de la UE	- Documento de cierre del grupo de trabajo 3 - Tabla de necesidades - 12 fichas técnicas
	Para todas las sesiones	- Informes de los cuatro seminarios regionales (Bamako, Asunción, Nueva Delhi, Baku) - Informes de las cuatro sesiones de Bruselas (abril, julio y noviembre de 2010, enero de 2011)
Informes de las iniciativas	Autoridades locales en el desarrollo	- Informes de los cuatro seminarios regionales - Documento de cierre

² Visite CISOCH para descargar los documentos de apoyo e informes de las sesiones del diálogo estructurado: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Diálogo_estructurado.

de apoyo	Educación para el desarrollo y la concienciación (DEAR, por sus siglas en inglés)	- Estudio DEAR
	Derechos humanos y democratización (HRD, por sus siglas en inglés)	- Informe del seminario de Ammán

Primera parte: síntesis de los debates y mensajes clave

En los siguientes nueve capítulos se resumen los debates celebrados en los tres grupos de trabajo del diálogo estructurado. Se han redactado a partir de los documentos de cierre e integran perspectivas procedentes tanto de los cuatro seminarios regionales como de las sesiones de Bruselas. Los temas abordados son los que centraron los debates durante todo el proceso. Los primeros cuatro asuntos tienen que ver con el rol y el valor añadido de las distintas categorías de actores del desarrollo, mientras que los capítulos 5 al 8 se centran en algunos de los principios clave de las prioridades de la eficacia de la ayuda. Por último, el capítulo 9 es una síntesis de los debates dedicados a los mecanismos de reparto de la ayuda de la CE.

1. Promoción de un entorno propicio para las OSC y las AL

Un entorno propicio es un **sistema legal y judicial democrático y en buen funcionamiento** que garantiza de forma legal y práctica el derecho de organización, el de expresión e información y el de participación en asuntos públicos. Garantizar tales condiciones propicias es la principal responsabilidad de los gobiernos socios comprometidos con la protección y la promoción de un entorno que aproveche al máximo las aportaciones de las OSC y las AL. Además, la seguridad es necesaria para operar y llevar a cabo resultados durables. La disposición de gobiernos y donantes para colaborar con las OSC y las AL, así como la transparencia y la rendición de cuentas con las que se comparte la información son también elementos cruciales.

Por parte de las OSC, su legitimidad y representatividad, así como sus mecanismos colectivos de automonitoreo, rendición de cuentas y colaboración, se consideran igualmente fundamentales. Creadas por ley y fruto de unas elecciones democráticas, las AL tienen una legitimidad política y están obligadas a una rendición de cuentas y una completa transparencia al implementar su mandato democrático.

Pueden observarse determinados avances positivos, en sintonía con el artículo 20.c del AAA.. Existe también una mayor conciencia de que el principio de apropiación de la Declaración de París debe tener una amplia base y ser democrático (yendo más allá de los gobiernos sólo). En tercer lugar, se aprecia que la credibilidad de las OSC aumenta mediante el fortalecimiento de su autonomía, su transparencia y su autorregulación (es decir, mediante la implementación de los principios de Estambul sobre la eficacia del desarrollo de las OSC y otros sistemas de autocertificación y códigos de conducta). En último lugar, la institucionalización progresiva de los espacios de diálogo plurilateral, en particular en el nivel local, pero también a nivel regional y global, se considera asimismo un avance positivo.

No obstante, y como se dijo en el diálogo estructurado, siguen existiendo distintos **retos**. Los entornos restrictivos para el funcionamiento de las OSC y las AL continúan predominando. Las interferencias políticas injustificadas, la falta de información sobre las decisiones gubernamentales o los acuerdos entre la UE y los países socios y la ausencia de marcos legales e institucionales adecuados, o la existencia de un marco coercitivo son algunos de los problemas habituales a los que se enfrentan las OSC y las AL. Por parte de los donantes, el pensamiento a corto plazo y el abandono de iniciativas con el paso del tiempo entorpecen los esfuerzos colectivos de promoción de un entorno propicio.

Por parte de las OSC, su rol y credibilidad puede estar dificultado por la existencia de las ONG gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil ad hoc. La frágil cooperación y coordinación entre las OSC que impide el desarrollo de una visión común y de elaboración de estrategias a largo plazo (frecuentemente por la falta de recursos) puede también actuar para su propio detimento, concretamente en el campo del desarrollo social y económico. Por último, la debilidad institucional y financiera de los marcos de las AL (relacionado con regímenes fiscales no adaptados), que debilita la

capacidad de las AL y la falta de sostenibilidad política (derivada de los cambios en las coaliciones políticas), son también obstáculos para la promoción de un entorno propicio.

Por consiguiente, dicho entorno propicio debe promoverse dentro de unas **prioridades de gobernanza democrática conjuntas y más amplias**. Los esfuerzos deben dirigirse en particular a seis aspectos clave:

- La mejora de la legislación relativa a las OSC (incluida la concienciación sobre el tema) de acuerdo con los compromisos adoptados internacionalmente sobre el derecho de organización, el de expresión e información, el de reunión y el de afiliación en un contexto internacional, así como el derecho a participar en asuntos públicos, al tiempo que se persigue un sistema legal y judicial operativo que garantice todos esos derechos de forma legal y operacional;
- La integración de las cuestiones de los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales, la democratización y la gobernanza en los diálogos políticos con un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos;
- La profundización en el diálogo político con las OSC, por un lado, y con las AL, por el otro;
- El desarrollo de una comprensión común y una estrategia sobre el rol de las OSC y el rol de las AL en el desarrollo, los derechos humanos, la democratización, la gobernanza y la transformación de conflictos, teniendo en cuenta su marcado valor añadido dentro de sus respectivos mandatos;
- El fortalecimiento de los esfuerzos de descentralización política y administrativa y el respeto a la autonomía local con una auténtica desconcentración de la toma de decisión política, administrativa y fiscal dentro del amplio contexto de la descentralización;
- En último lugar, el refuerzo de la autonomía de las OSC y de las AL, de la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza interna mediante normas e instrumentos de autorregulación para mejorar, entre otras cosas, su credibilidad de cara a los gobiernos y los donantes.

2. Diálogos políticos plurilaterales

Los diálogos plurilaterales entre actores institucionales y no institucionales, concebidos como **instrumento democrático que favorece la transparencia, la participación pública y la inclusión**, pueden desempeñar un papel decisivo en la mejora de la calidad, la eficacia y una apropiación de amplia base de las políticas públicas, teniendo en cuenta su potencial para articular los roles de los distintos actores y crear confianza y responsabilidad entre los implicados.

Los marcos políticos de la UE reconocen ese factor y requieren una amplia implicación de las OSC y las AL en todo el proceso del desarrollo. Se trata de actores del desarrollo por derecho propio cuyos roles son complementarios de los de los gobiernos socios. La desconcentración de la ayuda hacia las delegaciones de la UE ha supuesto una excelente oportunidad de promover el diálogo en los países socios. En el terreno internacional, el AAA ha establecido un marco más global en el que el rol de las OSC, las AL y los parlamentos se reconoce legítimamente.

A pesar de esos progresos **sigue haciendo falta fortalecer** el diálogo político global. No suelen existir las condiciones necesarias para una participación eficaz y global (hay falta de flujos adecuados de información, se carece de mecanismos estructurados de diálogo, etcétera) y los contextos nacionales son demasiado diversos para desarrollar enfoques uniformes. Además, los contextos políticos interfieren con frecuencia y la participación de las OSC y las AL suele considerarse un asunto delicado y problemático.³ Asimismo, las OSC y las AL no siempre cuentan con la capacidad o los recursos necesarios para invertir en el debate político y en ocasiones sucede lo mismo con los donantes y los representantes de los gobiernos. A ello se suma el que la representatividad y la legitimidad de las plataformas/redes de OSC y AL no siempre estén garantizadas.

De cara a abordar esos retos, estos **seis principios de gobierno** parecen **esenciales para establecer diálogos (UE y donantes/OSC y AL/gobiernos) eficaces y globales**:

- Desarrollar diálogos orientados hacia resultados, con objetivos claros, para garantizar la apropiación colectiva del proceso y alcanzar resultados en los que todos los actores salgan ganando.
- Asegurar la voluntad política y un liderazgo junto con un compromiso reforzado con la transparencia y la rendición de cuentas, al tiempo que se garantiza la coherencia a lo largo de todas

³ Es especialmente cierto en el caso de países con tradiciones democráticas frágiles, donde las autoridades pueden considerar que las OSC, y también las AL, son “fuerzas opositoras”, y no socios a los que consultar.

- las fases, desde la convocatoria hasta la implementación y el seguimiento;
- Garantizar una adecuada comprensión del contexto, los intereses y la correlación de fuerzas (mediante ejercicios estratégicos de mapeo, etcétera);
- Salvaguardar la relevancia, la representatividad y la inclusión de los actores, de modo que los participantes sean interlocutores válidos y representativos de sectores/actores concretos con demandas concretas;⁴ asegurar la inclusión de la sociedad política como actor relevante del diálogo;
- Garantizar que haya suficiente capacidad por parte de todos los actores implicados. Es especialmente relevante para las OSC y las AL de los países socios en los diálogos locales, que podrían requerir mayores esfuerzos de creación de capacidad por parte de sus homólogas internacionales. Los actores europeos, mientras que comparten sus experiencias y conocimientos en diálogos deberían, tener cuidado de no poner el peligro la legitimidad de los procesos de propiedad local;
- Por último, destinar recursos suficientes y garantizar un grado adecuado de institucionalización de los diálogos.

3. Colaboraciones y complementariedades entre los actores

Tanto en Europa como en los países socios, las OSC y las AL han asumido roles y responsabilidades de desarrollo cada vez más amplios. Mientras que las ONG de desarrollo europeas han sido siempre los principales socios ejecutores de la CE y los EM de la UE, otras OSC y AL van reconociéndose cada vez en toda su diversidad como importantes motores de cambio en los procesos de desarrollo y gobernanza. La CE y los EM han identificado esa tendencia y de un modo progresivo han adoptado enfoques de desarrollo participativos para garantizar su implicación en las políticas, los procesos de diálogo y los instrumentos de financiación europeos.

Sobre los roles de las OSC y las AL

⁴ Al adoptar enfoques participativos es fundamental evitar el riesgo de “captura elitista”, que puede producirse cuando no se dedica tiempo a garantizar que los grupos más vulnerables adquieran una auténtica fuerza negociadora y, en consecuencia, la capacidad que necesitan para colaborar.

El artículo 20 del AAA hace referencia explícita a las OSC como actores independientes del desarrollo por derecho propio cuyos esfuerzos complementan los de los gobiernos y el sector privado, teniendo en cuenta sus muchos roles potenciales (no excluyentes) como actores del cambio social, que son:⁵

(i) movilización y organización de las comunidades de base para el desarrollo social, económico y político; (ii) educación al desarrollo, concientización y otorgamiento de poder social; (iii) monitoreo de los gobiernos y los donantes; (iv) programación de prestación de servicios y del desarrollo (cubriendo huecos, en caso necesario); (v) establecimiento de coaliciones y redes; (vi) movilización y aprovechamiento al máximo de los recursos de la UE en los partenariados (en particular para los socios europeos); (vii) implicación en las prioridades de la gobernanza; (viii) promoción; (ix) promoción de la apropiación democrática; (x) implicación en las prioridades de los derechos humanos y (xi) suministro de asistencia humanitaria (tras una crisis).

Además, las OSC pueden aportar un claro valor añadido a la cooperación exterior teniendo en cuenta su naturaleza de organizaciones autogobernadas y voluntarias, gracias a: (i) su concepción del desarrollo en función de un enfoque de derechos; (ii) su capacidad de llegar hasta los más marginados y de otorgarles poder; (iii) su capacidad de reaccionar con rapidez y flexibilidad; (iv) su vinculación de las necesidades locales con los problemas mundiales, y (v) el poder de promover y provocar la innovación social.

Teniendo en cuenta sus competencias legales, su legitimidad mediante elecciones y el reconocimiento del principio de subsidiariedad, las AL son responsables de la implementación de estrategias de desarrollo local/regional, incluyendo la planificación y la prestación de servicios básicos. Las AL pueden desempeñar un papel político y de piedra angular en la promoción del desarrollo y la gobernanza locales,⁶ en la prestación de servicios públicos a sus ciudadanos y en la gestión de la ayuda exterior (mediante la cooperación descentralizada).

Entre otras cosas, las AL:

(i) vinculan la toma de decisiones más estrechamente a las prioridades locales y de ese modo acercar más a la población los procesos de planificación, implementación, monitoreo y rendición de cuentas; (ii) ejecutan estrategias de desarrollo territoriales; (iii) garantizan una prestación equitativa de los servicios básicos para luchar contra la pobreza y apoyar la protección medioambiental e implementar la democracia y la gobernanza locales, lo cual implica un cambio hacia una rendición de cuentas descendente gracias a la participación y la transparencia; (iv) reunir a todos los participantes en el desarrollo relevantes y crear sinergias entre los actores del sector privado y el público; (v) reproducir los éxitos para beneficio de toda la comunidad; (vi) promover el diálogo entre los distintos niveles de gobierno y de ese modo garantizar la coherencia entre las estrategias nacionales, regionales y locales; (vii) contribuir a un entorno propicio para el funcionamiento de las OSC locales, y (viii) concienciar a los ciudadanos y promover la educación al desarrollo.

No obstante, la rápida expansión y diversificación de los actores, unida al surgimiento de una sociedad civil mundial y de agrupaciones de AL, y a los retos planteados por las prioridades de la eficacia de la ayuda, empuja a todos los participantes a replantear y adaptar sus métodos de trabajo teniendo en cuenta la diversidad y la especificidad de los distintos actores, lo que debería conducir a un “uso” más estratégico del valor añadido de las distintas categorías de OSC y AL y al mismo tiempo evitar la fragmentación y revisar la división convencional entre Norte y Sur.

En cuanto a la tradicional división Norte-Sur, una serie de evoluciones la ponen en tela de juicio, en concreto la creciente aparición de colaboraciones mundiales basadas en visiones y objetivos compartidos, lo que crea vínculos y resultados sólidos, eficaces y sostenibles. Asimismo, la consolidación de las redes con miembros OSC y AL internacionales, regionales y nacionales que puedan fomentar la creación de capacidad, aprovechar las experiencias, dedicarse a la labor de promoción y participar en diálogos políticos es un avance importante. Entre todo ello hay una serie de experiencias piloto con enfoques escalonados de las colaboraciones.⁷

⁵ Estos roles identificados están en sintonía con los resultados de las consultas nacionales y sectoriales del Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC. Véase http://www.cso-effectiveness.org/-global-report_052_.html?lang=es.

⁶ Véase: CE, “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Autoridades locales: agentes del desarrollo”, SEC(2008)2570.

⁷ Giran en torno a tres fases principales: (i) una concentración inicial en la creación de capacidad, (ii) una transición hacia el intercambio de experiencias y (iii) la progresiva división del trabajo, clara y mutuamente beneficiosa, que preserva un diálogo continuado y activo entre las partes implicadas.

De todos modos, hay que señalar que el **desequilibrio entre las OSC y las AL dirigidas por el norte y locales persiste**. Las diferencias de capacidad son claras y la **sensibilidad a las prioridades locales, de comunicación/coordinación y de toma de decisiones, desarrollo de proyectos e implementación verdaderamente conjuntos debería ser reforzada**. Además, las colaboraciones “falsas” o “calladas” pueden ser resultado de los calendarios de los donantes y dejar tiempo insuficiente para la preparación de proyectos y el establecimiento de partenariados con entidad propia.

Por consiguiente, hace falta seguir redefiniendo el valor añadido específico de las OSC y las AL europeas en los **partenariados multiactoriales** que han surgido. El valor añadido de las OSC europeas reside en su capacidad de realizar acciones de educación para el desarrollo y de sensibilización, en defender políticas internacionales sostenibles y bienes públicos, en movilizar a los ciudadanos y respaldar el desarrollo de capacidad de las OSC locales, pero también, incluye el potencial de proponer innovaciones y poner en marcha soluciones de desarrollo en colaboración con sus homólogos. El valor añadido de las AL europeas está en su solvencia para reforzar la capacidad de las AL de los países socios para participar en sus propios diálogos nacionales sobre estrategias y políticas y en las fases de programación.

La educación para el desarrollo y la concienciación (DEAR, por sus siglas en inglés)

Un desarrollo sostenible requiere DEAR: para abordar los problemas internacionales se necesita una implicación pública y la participación de los ciudadanos. La DEAR puede ser decisiva para fomentar esa implicación y la CE tienen un valor añadido la facilitación del proceso.

Fomentar una ciudadanía activa y el otorgamiento de poderes para cambios sociales mediante la DEAR debe ser una empresa a nivel mundial, no limitada a Europa. Debe basarse en un aprendizaje mutuo y participativo, en una vinculación de los individuos y las comunidades, así como en la complementariedad y la colaboración entre los sistemas educativos públicos formales, las OSC y las AL como el nivel institucional más cercano a las personas. Ese otorgamiento de poderes a los ciudadanos para el cambio contribuiría al surgimiento de una sociedad civil mundial. La comunidad europea de los actores

Los participantes deben reconocer la dimensión mundial de los movimientos de OSC y AL y comprender mejor a los actores internacionales y las redes sectoriales, así como su impacto de desarrollo tanto en Europa como en los países socios. Deberían promoverse los **diálogos** entre OSC del norte y locales para impulsar el aprendizaje entre iguales y la corresponsabilidad, en especial entre los movimientos sociales basados en sus miembros. Existe también la necesidad de reconocer la **importancia política del apoyo a las OSC y las AL** más allá de la dimensión financiera del respaldo (en especial, en temas de derechos humanos y gobernanza y/o en los Estados frágiles) o en la promoción de la descentralización de los poderes políticos y fiscales a las AL. Los **partenariados impulsados por la demanda**⁸ deben fomentarse aún más; en ese sentido, mientras que el derecho de iniciativa permanece con las OSC, (los actores locales tienen que ver garantizada la iniciativa en la identificación de las necesidades locales de desarrollo, su derecho de iniciativa debería ser respetado, mientras s eles asegura la oportunidad de poder expresar las mejoras necesarias)⁹. Deben aprovecharse mejor las plataformas de OSC y AL existentes.

4. Enfoques de desarrollo territoriales y articulación de las OSC y las AL en el nivel local

Un enfoque territorial del desarrollo sitúa **el territorio** (entendido desde una perspectiva dual como el espacio, pero también como los actores que interactúan en él) **en el centro de los esfuerzos de desarrollo y gobernanza**. Un enfoque tan ambicioso, que puede considerarse una de las posibles expresiones del enfoque plurilateral en el nivel local, tiene el potencial de impulsar la apropiación de las estrategias de desarrollo locales y reforzar la coordinación de los esfuerzos de desarrollo, en sintonía

⁸ Véase el principio 6 de Estambul, del Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC, *Establecer alianzas equitativas y solidarias*.

⁹ Debería ser un proceso dialéctico entre las necesidades definidas de los socios locales y la contribución de los actores europeos.

con el principio de armonización de la Declaración de París y la división del trabajo (mediante planes de desarrollo locales). El enfoque hace hincapié en la **cooperación entre todos los actores relevantes** (autoridades locales, sociedad civil y sector privado,¹⁰ pero también los comités locales, los representantes tradicionales, etcétera). Se movilizan en función de sus **distintos mandatos** y en sintonía con el principio de que existen distintas visiones y experiencias, pero intereses comunes, en torno a una **estrategia de desarrollo local**.¹¹ Varios actores juegan un rol crucial en los enfoques territoriales al desarrollo (sector privado, autoridades nacionales, universidades etc) pero los debates dentro del diálogo estructurado se focalizan en las relaciones entre las AL y las OSC a nivel local, particularmente en ambientes propicios en los cuales su articulación es factible. Las autoridades locales juegan un rol catalizador para la gobernanza local, derivado de su legitimidad democrática, de su proximidad a los ciudadanos, de su mandato para prestar servicios básicos y de su habilidad de replicar éxitos para el beneficio de la comunidad. Promoviendo un marco de toma de decisiones inclusivo, democrático y eficaz para sentar las prioridades de desarrollo local, las AL pueden impulsar un entorno de colaboración y diálogo con sus ciudadanos y los demás actores implicados. Las OSC desempeñan asimismo un rol de piedra angular en el desarrollo social y económico y la gobernanza locales. Así, su participación proactiva en la definición y la implementación de los planes de desarrollo local debería entenderse como una forma de movilizar recursos locales y capital social (existente en el territorio), para difundir información e incrementar la eficacia de las políticas públicas locales y los servicios subsidiarios y permitir la inclusión de las organizaciones base y de los grupos potencialmente marginados de las prioridades del desarrollo local.

No obstante, las **condiciones necesarias para una articulación eficaz de las AL y las OSC no suelen existir**¹² y sigue habiendo una serie de problemas relevantes. Para empezar, la ausencia de un entorno propicio que permita la participación institucionalizada en el nivel local, principalmente en entornos no propicios para los derechos humanos, y el predominio de modelos de gobernanza descendentes entorpecen los esfuerzos de articulación de las AL y las OSC. Con frecuencia, no existe suficiente confianza entre las OSC y las AL, además de existir carencias constantes en la comunicación y presentarse una insuficiencia de capacidad y recursos por ambas partes. Además, las OSC locales suelen enfrentarse a problemas de coordinación y algunas OSC oportunistas pueden debilitar la imagen de todo el movimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Por parte de las AL, se corre el riesgo de descuidar a las OSC locales centradas en la promoción y el control, por miedo a las críticas, así como a las minorías y a las OSC no integradas. Supuestamente existe también una tensión inherente entre los niveles local y nacional de gobernanza, lo que comporta la necesidad de conciliar la existencia de una potente estrategia nacional y su adaptación a la diversidad de contextos locales. Por último, la visión a corto plazo de los donantes, el apoyo a mecanismos *ad hoc* para la implementación de proyectos que actúan en paralelo debilitando las instituciones locales, y la ausencia de un enfoque plurilateral centrado en los resultados van a menudo en detrimento de los procesos de cambio social y económico a largo plazo.

Para contrarrestar esos problemas, hay que **promover toda una serie de condiciones y mecanismos**:

- Voluntad política por parte de las AL y un interés confirmado y una demanda por parte de las OSC que den como resultado unas prioridades coordinadas de intereses comunes, facilitadas por un intercambio de información constante, transparente y mutuo;
- Una aclaración de los roles respectivos de las AL y las OSC, en función de los mandatos, el valor añadido y los contextos específicos, para afrontar las posibles tensiones;

¹⁰ Un sector privado local sólido (por ejemplo, pequeñas y medianas empresas) puede representar una importante fuente de dinamismo local y regional. Las organizaciones empresariales intermedias desempeñan un papel cada vez más decisivo en la prestación directa de servicios sociales y económicos, así como en el fomento del crecimiento económico local.

¹¹ En entornos políticamente restrictivos el principio de que existen distintas visiones pero intereses comunes podría no aplicarse y debe prestarse especial atención a las organizaciones de base, a los individuos que defiendan los derechos humanos y la democracia y a los grupos con posibilidades de quedar marginados.

¹² Otros actores desempeñan también un papel crucial en los enfoques territoriales del desarrollo (el sector privado, las autoridades nacionales, las universidades, etcétera), pero los debates del diálogo estructurado se centraron en las relaciones entre las OSC y las AL en el nivel local, en particular en entornos propicios donde su articulación es viable.

- Un profundo entendimiento de los actores y sus dinámicas (p. ej., mediante ejercicios de mapeo estratégicos);
- Más debates a fondo sobre las interconexiones y las sinergias entre el trabajo de las AL y las OSC en el nivel local, concretamente con las OSC activas en el campo del desarrollo social y económico;
- Un marco institucionalizado de participación en el nivel local o regional, o en ambos, a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas (desde la valoración de necesidades y el diseño de políticas hasta la implementación y la evaluación), partiendo de un proceso de diálogo y negociación;¹³
- Por último, un enfoque coherente, orientado a los resultados y plurilateral, entre todos los socios del desarrollo (incluidos los donantes) para evitar la fragmentación y reforzar las instituciones y la gobernanza local.

5. Los principios de apropiación y alineación

La **apropiación**, de acuerdo con la Declaración de París, implica que los países socios ejerzan un liderazgo eficaz sobre las políticas y estrategias definidas por sus gobiernos y coordinen las acciones de desarrollo.

En el marco del diálogo estructurado, las OSC y las AL se felicitan por ese compromiso, pero afirman que los debates deben avanzar y pasar de centrarse de lo técnico (en relación con la rentabilidad de los mecanismos de reparto de la ayuda) a la **eficacia del desarrollo** (centrado en el impacto de las actuaciones de los actores del desarrollo sobre las vidas de las poblaciones pobres y marginadas). Ese cambio **amplía el ámbito de la apropiación nacional** a la idea de **apropiación democrática local**: los participantes comparten la responsabilidad del desarrollo negociando un amplio consenso para promover e implementar estrategias de desarrollo. Llevado a la práctica, el principio de apropiación democrática local supone un entorno propicio para que las OSC y las AL actúen en función de su valor añadido y fomenta la **participación activa de grupos a menudo excluidos de la toma de decisiones**. Lamentablemente, como puede deducirse de los debates, a menudo predominan los entornos restrictivos para las OSC y las AL.

La DP conmina igualmente a los donantes a “alinear” su apoyo global con las prioridades y las estrategias marcadas por los países socios, en lugar de imponer sus propias prioridades o de establecer sistemas paralelos para la implementación de los proyectos. En consecuencia, los donantes han trabajado de cara a un incremento del empleo de enfoques sectoriales y modalidades de apoyo presupuestario (las llamadas “nuevas modalidades de ayuda”), en sintonía con los presupuestos nacionales. Al mismo tiempo, los países socios emprenden mayores esfuerzos para mejorar sus sistemas públicos de gestión financiera y desarrollar estrategias orientadas a los resultados que permitan a los donantes confiar en sus sistemas nacionales (incluyendo servicios públicos y estructuras de gobernanza mejorados).

Los debates durante el diálogo estructurado han subrayado que existe el **riesgo** de que la alineación se entienda de un modo mecánico, sólo en relación con las prioridades de desarrollo del gobierno central (mediante estrategias de desarrollo nacionales). Una interpretación así de restrictiva limitaría el rol complementario e innovador de las OSC y las AL, en especial cuando tratan con **necesidades incontestadas** o grupos objetivo específicos que no se benefician de las prioridades gubernamentales. También podría fomentar un **mal uso** del “principio de alineación” para recentralizar la ayuda o incluso se daría lugar a una cooptación y politización de la financiación, en especial en entornos no propicios. Para las AL, la alineación puede suponer una importante amenaza de recentralización de la ayuda y el riesgo sería socavar el principio de subsidiariedad y el respeto a su autonomía(también desde una perspectiva financiera).

Al estudiar la implicación de las OSC y las AL, los principios de apropiación democrática local y alineación pueden favorecer un **diálogo plurilateral global en el nivel nacional**. Por ejemplo, pueden impulsar la participación de OSC y AL relevantes en la planificación, la gobernanza y el monitoreo de la ayuda, lo que conduce a una mayor autonomía y capacidad de acción. Un impulso a la apropiación y la alineación

¹³ En el mejor de los casos, esos marcos deberían crearse de antemano, pero la experiencia demuestra que, incluso cuando se carece de ellos, pueden llevarse a cabo iniciativas locales espontáneas de articulación de AL y OSC.

requiere, como condición previa: (i) el respeto a la autonomía local de las AL y (ii) la posibilidad de que las OSC funcionen con independencia de las influencias de gobiernos y donantes, para actuar como voz crítica, en caso necesario.

Para ello, hay que reforzar **las capacidades** (p. ej., el análisis político, los idiomas, la comprensión de los mecanismos macroeconómicos) y **los medios de las OSC y las AL**, de modo que puedan contribuir significativamente al diálogo político y la programación de la ayuda. Al mismo tiempo, se requieren esfuerzos continuados para poner en movimiento la capacidad de las OSC y las AL en el nivel nacional mediante coaliciones/redes fuertes, al tiempo que se conectan esos procesos con el nivel local, con el fin de establecer prioridades comunes y desarrollar una interacción efectiva con el gobierno (en distintos niveles).

Se dibujan tres campos de acción clave, con el objetivo de **crear un entorno propicio para una mejor apropiación y una eficaz alineación**. Son los siguientes:

- Una voluntad compartida para hacer avanzar los procesos plurilaterales e invertir en la consecución de un enfoque de consenso en cuanto a estrategias nacionales y sectoriales con todo el abanico de participantes en el desarrollo (incluidas las OSC y las AL);
- Mapeos más sistemáticos¹⁴ que reflejen el poder y las relaciones entre las OSC, el gobierno (en distintos niveles) y otras instituciones, como base para definir las modalidades y/o instrumentos más adecuados para respaldar la participación de las OSC y las AL;
- Una continua inversión en el refuerzo de capacidad de las OSC y las AL para la investigación y la promoción (incluido el apoyo a los grupos marginados) de las formas de influir en las políticas, monitorear el apoyo presupuestario y hacer que el gobierno rinda cuentas más eficazmente.¹⁵

6. El derecho de iniciativa de las OSC y las AL

El concepto del derecho de iniciativa recoge **la diversidad y la autonomía de las OSC como actores del desarrollo por derecho propio**. De acuerdo con el Programa de Acción de Accra, el derecho de iniciativa es intrínseco a las OSC y debe garantizarse con el fin de salvaguardar su valor añadido y su eficacia. Ofrece espacio para la creatividad y la innovación y les brinda un grado considerable de libertad para complementar los programas gubernamentales y perseguir sus propias prioridades de cambio. Por ese motivo, el derecho de iniciativa debe considerarse de forma prioritaria **una oportunidad para que las OSC locales** conserven su autonomía de actuación y su libertad de expresión sobre las prioridades del desarrollo,¹⁶ con un rol de apoyo de sus homólogas internacionales.

En el marco del diálogo estructurado (y especialmente durante los seminarios regionales), los representantes de las OSC recuerdan que la iniciativa de identificación de las necesidades de desarrollo local debería primeramente ser responsabilidad de las OSC locales, con el apoyo de las OSC europeas.

Del lado de las AL, el principio de auto gobierno debería ser preferente a la noción de Derecho de Iniciativa. Basado en el principio de subsidiariedad, se debería entender como (i) el respeto a la autonomía en el cumplimiento de los poderes que se otorgan por ley a las AL y (ii) el derecho de iniciar políticas públicas de apoyo al desarrollo local, en las cuales las necesidades no han sido cubiertas por las intervenciones estatales o las prioridades de la política central.

La experiencia demuestra que la autonomía de las OSC y las AL no siempre se protege suficientemente. En general, las OSC y las AL siguen siendo cautas a la hora de comprometer su independencia (en

¹⁴ Incluido un análisis de los agentes de cambio clave del país (los llamados motores de cambio).

¹⁵ Por ejemplo, dándoles capacidad para actuar de acuerdo con estos pasos: (i) identificar los procesos clave de toma de decisiones, (ii) recopilar información pública y hacer presión para lograr un mayor acceso a la información cuando sea necesario, (iii) identificar las oportunidades de influencia y (iv) considerar alianzas y oportunidades estratégicas, como alianzas con los parlamentos y las instituciones auditadoras.

¹⁶ El derecho de iniciativa debe concebirse como una autonomía en cuanto a la elección de las áreas de actividades prioritarias (por ejemplo, al presentar una propuesta de financiación para el sistema de convocatorias de propuestas), pero también como una autonomía más amplia en el rol de las OSC como órganos de control de las autoridades públicas, y la capacidad de actuar sin alinearse en caso necesario.

particular en nombre de la **armonización** y la **alineación**, tal y como indican las prioridades de la eficacia de la ayuda), por miedo a ver que su rol se reduce a ayudar al gobierno y los donantes a mejorar su rendimiento. Por consiguiente, sigue habiendo una serie de **problemas** manifiestos. Para empezar, a menudo no existen las condiciones necesarias para una implicación eficaz y global de las OSC y las AL, que no siempre tienen la posibilidad de monitorear las estrategias y las políticas de los gobiernos e influir en ellas. Además, el apoyo político y financiero no siempre está garantizado, en particular para las organizaciones que trabajan en situaciones difíciles y/o en temas delicados. Asimismo, y en cuanto a la prestación de servicios básicos, se corre el riesgo de socavar la legitimidad del Estado y de las AL (o sustituir sus responsabilidades) cuando las OSC ofrecen esos servicios fuera de una cooperación acordada con las autoridades públicas.

Defender el derecho de iniciativa requiere una serie de **principios y condiciones**:

- Debe buscarse la complementariedad entre las autoridades públicas y las OSC teniendo en cuenta la especificidad, la legitimidad, la representatividad y el valor añadido de ambos.
- El derecho de iniciativa comporta responsabilidades. Por un lado, una viabilidad financiera y unas capacidades suficientes son claves para permitir que las OSC presenten visiones alternativas y actuaciones innovadoras y ofrezcan una perspectiva de desarrollo a largo plazo. Esas características son igualmente importantes para reforzar el poder de las AL en el desempeño de su papel y respaldar su mandato de forma autónoma. Por otro lado, una rendición de cuentas sólida y una transparencia completa ante los grupos objetivo y las bases son necesarias en nombre de las OSC al actuar sobre la base del derecho de iniciativa. Del mismo modo, deben garantizar la rendición de cuentas y la plena transparencia ante sus bases al implementar su mandato democrático en el marco de un sólido sistema de gobernanza interno.
- Es importante articular y encontrar un equilibrio entre el reconocimiento del derecho de iniciativa por parte de los donantes, y el compromiso con él, y su deseo de financiar las iniciativas de las OSC y las AL de una forma más eficaz y estratégica. Por ello, respetando su compromiso con los principios de apropiación y alineación, los donantes son también responsables de garantizar una flexibilidad suficiente en sus modalidades de financiación con el fin de respaldar el derecho de iniciativa de las OSC y la autonomía de las AL que deriva de su mandato legítimo. Esta flexibilidad es crucial para apoyar asuntos y temas¹⁷ que no estén ligados a políticas nacionales pero sean claves para el desarrollo y la gobernanza.
- Por último, al plantearse la colaboración entre OSC europeas y locales los socios deben reconocer y respetar el derecho de iniciativa y el rol definido y la responsabilidad del otro, además de evitar imponer sus ideas y planes. Se trata de algo valioso para todo el abanico de actividades de la sociedad civil, desde las políticas hasta la implementación. En el campo de la promoción en particular, las OSC arraigadas en la sociedad local tienen la primacía para influir en sus propios responsables de políticas y gobiernos.¹⁸

7. Rendición de cuentas

La principio de mutua rendición de cuentas de la Declaración de París implica que **donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo**. Así, si se pretende que las relaciones de ayuda avancen hacia “partenariados” hay que establecer compromisos recíprocos entre donantes y gobiernos receptores y mecanismos que monitoreen esos compromisos.

En el marco del diálogo estructurado, los debates sobre este principio han trascendido la relación bilateral entre donantes y gobiernos, con el fin de **incluir a las OSC y las AL como actores clave de la**

¹⁷ Por ejemplo, en los Estados frágiles, en lo relativo a asuntos relacionados con los derechos humanos (como la libertad de prensa y el rol como organismo de control).

¹⁸ Las OSC de la UE pueden desempeñar un papel significativo en el refuerzo de las capacidades de la sociedad civil y el establecimiento de redes, facilitando el acceso a la financiación, a la información y a los responsables de las políticas desde los países donantes y presionando a sus gobiernos para poner en marcha y promover un entorno propicio y un espacio político para las OSC.

cadena de rendición de cuentas. Por consiguiente, el alcance del principio se ha ampliado a una **rendición de cuentas múltiple/social**, para implicar a todos los participantes en el desarrollo y poner en cuestión el rol de las OSC y las AL en esa dinámica.

La rendición de cuentas múltiple, en contraste con la mutua, está en la esencia de la democracia. Como principio de la buena gobernanza que se basa en la **colaboración cívica**, pretende **promover un sistema de comprobaciones y equilibrios entre todos los participantes del desarrollo relevantes**. En el contexto de la descentralización, las AL elegidas se suman a esas capas de gobernanza por ser responsables (i) de forma descendente ante los ciudadanos, elemento medular de la descentralización democrática y (ii) de forma ascendente ante los gobiernos centrales.

El concepto de rendición de cuentas múltiple también recoge que las acciones conjuntas entre las AL y las OSC tienen el potencial de contribuir positivamente al desarrollo sostenible local. En varios países, la cooperación descentralizada ha logrado respaldar la implementación y el diseño de presupuestos y políticas participativas dirigidas al reforzamiento de la rendición de cuentas de las AL hacia sus ciudadanos. Asimismo, al garantizar sistemas internos de rendición de cuentas, las OSC y las AL ven fortalecida su legitimidad y pueden exigir más transparencia a los gobiernos y los donantes.

Uno de los **principales obstáculos** para la plena implementación del principio de rendición de cuentas es que las prioridades de la eficacia de la ayuda se centran en la rendición de cuentas de **una forma demasiado restrictiva**. A menudo se fijan en los procedimientos de desembolso y la contabilidad y los informes financieros, y no en el **impacto y los resultados** sobre el terreno. Asimismo, el acceso a la información (sobre políticas públicas, recursos, toma de decisiones e instituciones), pese a ser una condición esencial para el monitoreo, no siempre se practica. Por último, el progreso en la rendición de cuentas para las OSC y las AL queda a menudo obstaculizado por debilidades estructurales.

El cambio social requiere **una visión de la rendición de cuentas que vaya más allá de la contabilidad**. Para ello hace falta un nuevo modo de pensar con compromisos compartidos para todos los participantes. Para respaldar una fuerte implicación de las OSC y las AL en todo el ciclo de políticas públicas es necesaria una serie de prerequisitos que van de un diálogo plurilateral basado en los derechos¹⁹ hasta el establecimiento de objetivos consensuados entre los socios, pasando por suficientes recursos para reforzar las capacidades de los actores para desempeñar su papel.

Una mejor actitud de las OSC y las AL en cuanto a rendición de cuentas supone que **progresen en el establecimiento y la aplicación de normas y mecanismos autogestionados**.²⁰ Se pretende mejorar su rendición de cuentas y su transparencia con respecto a los donantes y los gobiernos, pero también ante sus bases y sus beneficiarios. En último lugar, dejar atrás un **enfoque tecnocrático y centrado en los costes al medir los resultados y el impacto del desarrollo** requiere **desarrollar nuevas herramientas** que posteriormente deberían conferir más espacio a **las investigaciones y los conocimientos aplicados dirigidos por las OSC y las AL**, ya que a menudo se subestiman y se utilizan insuficientemente, en particular cuando se trata de los gobiernos y los donantes.

8. División del trabajo y armonización entre los donantes

Los intereses nacionales de algunos donantes pueden influir en las prioridades de la ayuda al desarrollo oficial. Esta situación es uno de los factores que provocan desequilibrios en el reparto de la ayuda (“preferidos y huérfanos” en el nivel nacional y en el sectorial). La práctica demuestra asimismo que la ayuda “está fragmentándose mucho y no se distribuye uniformemente”.²¹ Por ese motivo, la **mejora de la armonización (y por tanto de la división del trabajo) entre donantes** se ha situado en lo más alto de las prioridades de reforma internacionales y aparece de forma destacada en la Declaración de París.

¹⁹ Incluidos un diálogo más intenso y una mayor interrelación entre las OSC y las AL y los parlamentos, las instituciones auditadoras, el mundo académico, los medios de comunicación y el sector privado.

²⁰ Se definen con claridad en el principio 5 de Estambul: como actores del desarrollo por derecho propio que trabajan en el terreno público, las OSC tienen la obligación correspondiente de demostrar liderazgo en la rendición de cuentas absoluta de sus actuaciones de desarrollo.

²¹ Informe de AidWatch, 2009.

En sintonía con los compromisos suscritos por los donantes a partir del AAA, pueden esperarse determinados **avances positivos**. Para empezar, una mejor armonización de los donantes lleva a la reducción de los costes de transacción en los países beneficiarios para todas las partes implicadas, un mejor empleo de los recursos financieros/humanos y una mayor complementariedad. En segundo lugar, la armonización fomenta el diálogo entre los donantes y otros participantes relevantes, contribuye al intercambio de conocimientos y promueve las iniciativas conjuntas y las modalidades de financiación. Esto es particularmente importante de cara a mejorar el impacto en los campos de la democratización, los derechos humanos y la gobernanza.

En el contexto del diálogo estructurado, las discusiones amplían el alcance de la división del trabajo entre los donantes institucionales para considerar a todos los actores de desarrollo pertinentes implicados en sectores específicos de cooperación (donantes tradicionales, pero también autoridades locales y OSC en su rol de donantes). En términos de desafíos se ha recordado que la coordinación plurilateral y la división del trabajo no pueden concebirse internacionalmente y deben basarse en el contexto. La división del trabajo requiere una coordinación significativa y una autovaloración de las distintas ventajas comparativas de cada actor. Además, algunos donantes pueden ser reticentes a poner en práctica la agenda de la división del trabajo por querer permanecer en sectores políticamente atractivos por motivos de visibilidad. Los donantes no quieren perder la interacción directa con los actores en el terreno. Al pensar en las OSC y las AL europeas, pretenden continuar y profundizar relaciones privilegiadas y antiguas en vigor con homólogos del Sur concretos. Además, combinar la armonización y otros principios de París como la alineación y la gestión orientada a los resultados puede comportar una pérdida de flexibilidad y una limitación del espacio para respaldar enfoques innovadores o proyectos delicados. La oferta limitada de modelos de apoyo, la restricción del ámbito de las actuaciones y la concentración de la financiación pueden resultar también en una mayor competencia entre las OSC.

Para **resolver estos problemas** podría aplicarse una serie de condiciones y principios:

- Cuando se hace referencia a la prestación de servicios básicos, la ventaja comparativa de cada actor tiene que ser clara con vistas a la coordinación y la complementariedad de todas las actuaciones de desarrollo;
- Se necesita una sólida articulación política de los donantes, en especial de la UE (en el marco del Código de Conducta de la Unión Europea sobre la Complementariedad y la División del Trabajo) para mejorar la coherencia entre las contribuciones de los distintos actores. En relación con eso, los diferentes participantes (incluidos también los gobiernos, las OSC y las AL, además de los donantes) obtendrían beneficios al compartir sistemáticamente las lecciones aprendidas sobre lo que funciona, lo que no y el porqué;
- La programación de la ayuda es un momento clave para implicar a las OSC y las AL en las prioridades de la división del trabajo. Por consiguiente, se requiere pasar de consultas ad hoc a un diálogo plurilateral institucionalizado, continuado y flexible;
- Las prioridades de armonización de los donantes no pueden transferirse automáticamente a las OSC. La pluralidad y la heterogeneidad deben aceptarse como ventajas, mientras que la armonización no debe considerarse un medio o un objetivo en sí. La cuestión debe centrarse más en la coordinación y la colaboración entre actores, para evitar una fragmentación y una duplicación de esfuerzos;
- Por último, mantener un equilibrio entre la armonización y la flexibilidad es necesario para garantizar que las OSC y las AL estén adecuadamente representadas e implicadas en toda su diversidad en la dinámica del desarrollo.

9. Los mecanismos de reparto de la ayuda de la UE

En el marco del diálogo estructurado, los participantes alcanzaron un consenso con respecto a las necesidades más importantes²² de las OSC y las AL que deben respaldar los donantes. En consecuencia, los debates se centraron en la **mejor forma de adaptar los actuales mecanismos de reparto de la UE** (es

²² La lista de necesidades identificadas se incluye en el anexo 1.

decir, las modalidades de ayuda²³ y los procedimientos de selección),²⁴ así como en **mecanismos alternativos e innovadores que puedan utilizarse en el futuro**. El objetivo era identificar una serie de condiciones y criterios para los **distintos modelos de apoyo posibles** y así determinar los mecanismos más prometedores y viables para respaldar eficazmente a las OSC y las AL en sus respectivos roles y ambiciones como actores del desarrollo.

Si bien la viabilidad de utilizar determinados mecanismos se analizó a la luz tanto del reglamento financiero de la UE existente como del futuro marco legal propuesto por la CE,²⁵ los debates no se limitaron a la aplicación de modalidades de ayuda por parte de la CE, sino que contaron con referencias a las prácticas de los Estados miembros de la UE. Se preparó una breve ficha técnica²⁶ sobre cada uno de los 12 mecanismos de reparto con el fin de aportar información de contexto relevante y centrar los debates (véase el anexo 2).

Durante los debates salieron a la luz distintas tendencias globales sobre las características que deben tener los modelos de respaldo a la ayuda para las OSC y las AL. Por ejemplo, la importancia de poder elegir entre una **combinación adecuada de modalidades de ayuda** para llegar al mayor abanico posible de actores, necesidades y contextos, y adaptarse a ellos, se subrayó repetidamente tanto en los seminarios regionales como en las sesiones de trabajo celebradas en Bruselas. De forma similar, las distintas **modalidades en sí deben ser lo bastante flexibles** para adaptarse a los distintos contextos y actores. La elección del mecanismo de reparto también debería basarse en **consideraciones de rentabilidad**.

Un cambio de la financiación de la CE, de centrarse en proyectos a **respaldar programas y procesos, unido a la posibilidad de un respaldo a más largo plazo**, fue una de las insistentes reivindicaciones de muchos de los actores, con el objetivo de reforzar el impacto y la sostenibilidad, al tiempo que se permite una mayor previsibilidad de los fondos. Los participantes defendieron asimismo medidas concretas **que facilitaran por un lado el acceso a la financiación por parte de las organizaciones locales** y por otro el desempeño del rol de fuerza motriz en la implementación de las iniciativas de desarrollo (p. ej., la simplificación de los procesos, la reserva de fondos, el empleo de la financiación en cascada y una mejor valoración de la presencia local activa de una organización en los procedimientos de selección). Cabe mencionar una aparente tensión entre los distintos modelos de apoyo dada la limitación de recursos disponibles para la cooperación al desarrollo, ya que los **incrementos de financiación en favor de una modalidad requerirán necesariamente reducciones para otros modelos de apoyo**.

Análisis de los modelos de apoyo a la ayuda

En el marco de la cooperación al desarrollo de la CE, las **convocatorias de propuestas** son actualmente el principal mecanismo de concesión de apoyo financiero en forma de subvenciones a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las autoridades locales (AL). Originalmente concebida como el mecanismo más justo y más transparente para repartir la ayuda, la convocatoria de propuestas presenta, en opinión de los participantes, una serie de defectos que van desde la complejidad del proceso de solicitud y la limitación de la rentabilidad²⁷ hasta la dificultad de aprovechar y promover eficazmente las capacidades de pequeñas organizaciones locales con recursos limitados o escasa experiencia en la redacción de propuestas.

Aunque se reconoce generalmente la necesidad de simplificar el proceso de presentación a las convocatorias (incluidos los criterios de selección, las pautas o los formularios de solicitud), cabe mencionar que una simplificación podría comportar el riesgo de acabar con un sistema con un número

²³ Es decir, el tipo de financiación proporcionada.

²⁴ Es decir, la forma de elegir a los participantes.

²⁵ La revisión del reglamento financiero propuesta por la CE puede consultarse en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010PC0815:ES:HTML>.

²⁶ Las 12 fichas técnicas pueden consultarse en el anexo 2.

²⁷ Dada la competencia, a menudo intensa, las tasas de éxito de las propuestas presentadas a convocatorias internacionales o locales se sitúan de media en aproximadamente un 10 por ciento. Sin embargo, en algunas convocatorias la tasa de éxito no ha llegado a superar siquiera un 2 o un 3 por ciento.

aún más excesivo de solicitantes. Si se pretende que sigan siendo viables en el futuro como mecanismos eficaces de reparto de la ayuda, las convocatorias de propuestas deberán centrarse más en cuanto a objetivos específicos y adaptarse mejor a las necesidades concretas, por ejemplo, de las autoridades locales (ficha técnica 11), de las OSC de menor envergadura (ficha técnica 12) o de las dedicadas a sectores particularmente difíciles o inestables, como el de los derechos humanos, que requieren una flexibilidad adicional mediante, por ejemplo, el empleo de convocatorias de propuestas abiertas permanentemente.

Dado que en la actualidad compiten entre sí OSC de todo tipo de tamaños y trayectorias para obtener los mismos fondos, los participantes han visto con buenos ojos la idea de separar financiación para actores concretos (lo que se denomina **reserva de fondos**) como sistema eficaz de promover la implicación de determinados actores (p. ej., las organizaciones locales o las OSC de los 12 “nuevos” Estados miembros de la UE), con lo que se crea un terreno de juego más equitativo y se minimiza la competencia desequilibrada entre organizaciones pequeñas/grandes, locales/internacionales, bien financiadas/pobres (véase la ficha técnica 10). Los participantes subrayaron que la reserva de fondos puede conseguirse mediante convocatorias de propuestas (p. ej., creando lotes específicos para diferenciar a los actores) o dentro de cualquier otra modalidad de ayuda, siempre en función de los objetivos que se persigan.

Dado que no todas las flaquezas del mecanismo de convocatorias identificadas pueden abordarse únicamente mediante mejoras del diseño y la organización de las convocatorias, la mayoría de los debates se centró en modalidades de ayuda alternativas que podrían responder eficazmente a la diversidad de contextos, actores y necesidades del desarrollo.

Como alternativa a la atención que presta actualmente la CE a la financiación de proyectos, muchas OSC y AL verían con buenos ojos la **financiación programática**,²⁸ dado que puede dar lugar a una mayor flexibilidad, marcos temporales más prolongados y una mejor atención estratégica (ficha técnica 3). Dicha financiación requeriría claridad de visión y definición por parte tanto de la CE como de las organizaciones socias con respecto a las metas y los objetivos de los programas receptores de los fondos y la instauración de un mecanismo de selección adecuado. También exigiría una clara definición de lo que implica una cooperación a largo plazo de esas características y debería basarse en un conjunto de prerrequisitos que tendrían que cumplir las organizaciones beneficiarias (p. ej., una sólida gobernanza interna o la existencia de un plan estratégico/una estrategia de desarrollo local). Sin embargo, tiene que reconocerse que la utilización de financiación programática implicaría una cantidad menor de organizaciones beneficiarias y conduciría a una mayor concentración de la financiación, lo que de todos modos puede contrarrestarse con una combinación adecuada de modalidades para que la CE siga apoyando a una amplia variedad de actores.

Las pequeñas organizaciones de base podrían, por ejemplo, beneficiarse de una mayor utilización de la **financiación en cascada**, que, debido a las estrictas limitaciones aplicadas actualmente a las sumas máximas admisibles, aún no ha tenido una utilización amplia por parte de la CE, aunque cuenta con un amplio apoyo de los participantes en este grupo de trabajo (véase la ficha técnica 2). Si el reglamento financiero revisado aumenta la flexibilidad aplicada a la provisión de financiación en cascada, podría convertirse en un mecanismo eficaz para trabajar sobre el terreno con organizaciones pequeñas y reforzar sus capacidades. La financiación en cascada podría servir asimismo para superar la barrera lingüística a la que a menudo se refieren los participantes de los seminarios regionales del diálogo estructurado, que impide que muchas organizaciones pequeñas se presenten a las convocatorias por no poder redactar las propuestas en una de las lenguas autorizadas (de la UE). Las organizaciones intermedias locales dedicadas a gestionar planes de financiación en cascada podrían aceptar solicitudes en idioma local, dado que en principio contarían con la capacidad lingüística necesaria. Los participantes subrayaron asimismo que la financiación en cascada debería seguir siendo parte de un programa y no un mecanismo independiente y ser el objetivo final de un programa o proyecto. Las cuestiones relativas a la responsabilidad del beneficiario principal en cuanto a los fondos en cascada y los requisitos de presentación de informes requerirán un análisis más en profundidad. Por último, debe prestarse atención para que la financiación en cascada no vaya en detrimento de la independencia política de las organizaciones beneficiarias, en especial en el campo de los derechos humanos.

²⁸ Se denomina “cooperación marco” en la terminología utilizada en el reglamento financiero.

Para las organizaciones con recursos limitados también se consideraron especialmente relevantes la simplificación de los requisitos de **cofinanciación** y la aceptación de contribuciones en especies (ficha técnica 8). Si bien el requisito de que otras fuentes además del presupuesto de la UE cubran parte del coste de una acción se acepta por lo general como forma de promover la apropiación, se hace necesario un enfoque flexible adaptado a las necesidades de los distintos contextos y actores. Los participantes en los seminarios regionales subrayaron repetidamente el gran reto que supone la movilización de los fondos requeridos para la contribución propia, lo que en algunos casos llega a impedirles solicitar siquiera financiación o provoca que una parte excesiva de sus recursos se desvíe de su mandato principal. Por consiguiente, debe plantearse una financiación íntegra como posible opción para las organizaciones locales y en situaciones en que el requisito de cofinanciación pueda representar un auténtico obstáculo para la obtención de los objetivos de la ayuda. La aceptación de contribuciones en especies (p. ej., en forma de trabajo voluntario o mercancía donada) como cofinanciación podría suponer también un sistema eficaz de aliviar la carga potencial del requisito de cofinanciación, si bien primero se necesitaría establecer criterios claros y consensuados para la valoración de dichas contribuciones en especies.

Con vistas a aumentar la eficacia de la ayuda, la **financiación mancomunada** supone una opción que puede servir para contrarrestar la fragmentación y armonizar los procedimientos (véase la ficha técnica 4). Si bien la CE podría gestionar fondos fiduciarios tras la adopción del reglamento financiero revisado, su capacidad de participación en la financiación mancomunada quedará restringida a organismos de los Estados miembros de la UE u organizaciones internacionales. En este contexto, algunos participantes subrayan el riesgo potencial de recentralizar los fondos de la UE a nivel de una agencia nacional o internacional. No obstante, eso no debería impedir que la CE ahondara en esta modalidad, dadas sus evidentes ventajas. Para ser eficaz, el establecimiento de fondos mancomunados requiere un profundo diálogo entre los donantes, una coincidencia significativa de sus prioridades, una misma concepción del contexto y una demostración de su valor añadido y su rentabilidad teniendo en cuenta los costes iniciales de creación del fondo, que pueden ser elevados. Al disponer los fondos mancomunados, debería garantizarse también una adecuada implicación de los participantes en el proceso, esto es, las autoridades locales relacionadas y/o las OSC activas en las respectivas regiones o áreas de cooperación. Sin embargo, los participantes señalaron que los fondos mancomunados no deberían influir negativamente en la diversidad de oportunidades de financiación disponible y provocar la exclusión de determinados sectores o regiones debido a una mayor concentración de la financiación. El potencial de mayor flexibilidad de la financiación mancomunada, que permita en particular la implicación de las organizaciones del Sur, debería seguir explorándose en el contexto de la perspectiva financiera posterior al año 2013.

Dentro del diálogo estructurado se debatió una serie de modalidades de ayuda dirigidas específicamente a las autoridades locales. El **hermanamiento** o colaboración entre ciudades es un mecanismo bien establecido y muy valorado por los participantes y no requiere cambios sustanciales en su configuración (véase la ficha técnica 7). No obstante, la CE podría contribuir más a la eficacia de esta modalidad respaldando la difusión de las prácticas ideales y reforzando los mecanismos de mentores existentes mediante los cuales las ciudades con más experiencia que hayan participado en proyectos de hermanamiento ayuden a identificar y desarrollar colaboraciones con nuevas ciudades, prestando especial atención al fomento de la cooperación Sur-Sur. Se mostró también una actitud favorable ante las **convocatorias de propuestas** adaptadas específicamente a las autoridades locales, previendo nuevos ajustes para asimilar mejor elementos concretos relacionados, por ejemplo, con el calendario organizativo de las autoridades locales y la necesidad de promover la accesibilidad de las convocatorias a un amplio abanico de autoridades locales.

En cambio, se señalaron obstáculos en lo relativo a la posible provisión de **apoyo presupuestario a las autoridades locales** (ficha técnica 6). La viabilidad de ese modelo de apoyo queda limitada por las precondiciones que habría que cumplir, en especial la autonomía financiera del gobierno central, de la que se carece en muchos de los países en desarrollo. Por consiguiente, en la actualidad no parece un modelo de apoyo viable para que lo utilice la CE en el futuro, pero las experiencias existentes de los Estados miembros de la UE en el campo del apoyo presupuestario a las autoridades locales merecen un mayor análisis.

La **concesión directa de subvenciones** (ficha técnica 9) se señaló, por otro lado, como una modalidad relevante y viable al trabajar con las autoridades locales, dado que sus poderes políticos y

administrativos singulares podrían justificar la concesión de subvenciones directas según el reglamento financiero en casos en los que las prioridades de programación y las intervenciones respectivamente definidas tengan un claro foco geográfico. En cambio, para las OSC y las asociaciones de AL la utilización de concesiones directas debería seguir estando limitada a monopolios de facto y situaciones excepcionales como crisis (incluidos casos en los que corran peligro los derechos humanos) o emergencias.

Con el fin de promover la difusión de las mejores prácticas y recompensar el alto rendimiento durante la implementación, los participantes consideraron el concepto de **subvenciones de seguimiento** como un importante incentivo para el rendimiento y una forma de reforzar la sostenibilidad (ficha técnica 5). Dichas subvenciones de seguimiento, que podrían anticiparse como parte de una reserva de rendimiento incluida en el presupuesto de la oportunidad de financiación inicial, requerirían la preparación de indicadores de rendimiento claros y un mecanismo de valoración objetivo y transparente. Sin embargo, dada la duración limitada de muchos proyectos y la necesidad de evitar lagunas de financiación entre la subvención inicial y la de seguimiento, podría resultar difícil medir con fiabilidad el rendimiento y los resultados de un proyecto determinado tras un período de implementación potencialmente muy corto. La rentabilidad y la viabilidad de un mecanismo de evaluación adecuado requerirían, pues, un análisis más en profundidad antes de considerar la inclusión de este mecanismo en una futura caja de herramientas operativa, a pesar de sus evidentes méritos conceptuales. También debería señalarse que la necesidad de subvenciones de seguimiento para reforzar la sostenibilidad puede quedar reducida por una mayor atención en proyectos y programas más a largo plazo.

En contraste con la mayoría de las modalidades mencionadas hasta ahora, la **financiación básica** (ficha técnica 1) no sólo abarca actividades específicas, sino que subvenciona los costes organizativos y administrativos básicos, con lo que ayuda a reforzar capacidades y permite que las organizaciones se centren más en su misión o área de actividades principales. Por ello, la financiación básica es especialmente relevante para las redes y las organizaciones paraguas y de promoción, y muchos actores la consideran una modalidad muy útil e importante (p. ej., para financiar esfuerzos de desarrollo institucional y refuerzo de capacidades), cuya utilización podría ampliarse. No obstante, al plantearse un posible incremento del empleo de la financiación básica habría que equilibrar las exigencias en conflicto de aumento de la cantidad disponible para esta modalidad y de no reducción de los fondos destinados a las subvenciones destinadas a acciones.

Observaciones finales

Lo expuesto anteriormente supone un catálogo de mecanismos de reparto (modalidades de ayuda y procedimientos de selección) que, con las excepciones señaladas, podría pasar de manera provechosa a integrar una caja de herramientas operativa que podría permitir a la CE o también a otros donantes responder con flexibilidad a las necesidades de un amplio abanico de contextos y actores y facilitar la promoción de colaboraciones plurilaterales. El diálogo continuado con las OSC y las AL debería acompañar este proceso. Si se adopta en su forma actual, la propuesta de la CE para el próximo reglamento financiero, que prevé mayor flexibilidad, entre otras cosas, para la financiación en cascada, la mancomunada y la cofinanciación, y que se espera que entre en vigor en la segunda mitad de 2012, constituiría un paso decisivo hacia la creación de esa caja de herramientas.

La decisión de recurrir a una modalidad u otra debería basarse en un mapeo riguroso de la combinación de necesidades, habilidades y capacidades de desarrollo disponibles por país/ región o sector y debería responder asimismo a las prioridades de programación y a las consideraciones de la posible rentabilidad de los distintos modelos de apoyo. Eso requiere una clara visión por parte de la CE y otros donantes en cuanto a los objetivos buscados y en cuanto a qué actores son los más indicados para promover la eficacia y la sostenibilidad de las acciones. La elección de modalidad debe quedar reflejada en la programación actual y determinarse tras una consulta con los participantes.

Se hace necesario también que las organizaciones socias reconozcan que **habrá que hacer concesiones** y que no todos los tipos de actores pueden esperar beneficiarse de todas las modalidades incluidas en la caja de herramientas operativa. A falta de un incremento del presupuesto general de ayuda o un aumento de la proporción de fondos disponible para apoyar a las OSC y las AL, la introducción o el mayor empleo de determinadas modalidades (como la financiación programática o básica) implica, por consiguiente y de forma necesaria, reducciones de los fondos que, por ejemplo, se destinan a financiar

las propuestas de proyectos presentadas a las convocatorias. Además, y teniendo en cuenta que el empleo por parte de los donantes de modelos de apoyo flexibles y diferenciados presupone la disponibilidad de recursos y conocimientos adecuados, hay que explorar más en profundidad la cuestión de qué capacidades adicionales pueden requerir la CE y otros donantes para gestionar eficazmente una cartera de reparto de la ayuda más compleja.

Debería recordarse asimismo que las modalidades y los mecanismos señalados **no están aislados entre sí y pueden utilizarse en conjunción** con el fin de reforzar el apoyo ofrecido a las organizaciones para la consecución de objetivos de desarrollo comunes.

Una combinación adecuada de modalidades de ayuda, que tenga en cuenta una diferenciación lógica de los actores y un conjunto flexible de respuestas adaptables a las distintas situaciones locales, debería permitir que tanto los donantes como las **organizaciones sociales alcancen sus objetivos de desarrollo de un modo más estratégico y eficaz**. En ese sentido, la elaboración de una caja de herramientas operativa podría suponer una contribución importante al refuerzo de la eficacia de la ayuda a largo plazo. El **diálogo continuado** entre los donantes, las OSC y las autoridades locales debería acompañar ese proceso, iniciado con el actual diálogo estructurado.

Segunda parte: recomendaciones

Las páginas siguientes resumen las principales recomendaciones, según lo tratado en el diálogo estructurado, dirigidas a las distintas categorías de participantes, esto es: los gobiernos socios, las OSC, las AL y las instituciones de la UE. Se han identificado todas a lo largo del proceso de forma consensuada. No obstante, es importante señalar que las recomendaciones dirigidas a las autoridades nacionales deben tomarse con cautela, ya que los Estados socios no han estado implicados en el proceso del diálogo estructurado.

Recomendaciones a los gobiernos socios

- (i) Se apela a los gobiernos socios para que **respeten los principios internacionales bien definidos** arraigados en el derecho internacional²⁹ y otros acuerdos e iniciativas como el Programa de Acción de Accra (en particular el artículo 20) que protegen a las OSC de una **interferencia injustificada de los gobiernos nacionales**. En ese sentido, no sólo deben establecer leyes restrictivas y coercitivas, sino también adoptar políticas explícitas para las OSC y perseguir un sistema legal y judicial funcional y democrático, con vistas a **proteger y promover un entorno propicio y adecuado**.
- (ii) Se apela a los gobiernos socios para que **respeten la autonomía local y profundicen en los esfuerzos de descentralización** (desde una triple perspectiva: política, administrativa y fiscal), además de **reforzar la coordinación entre procesos de planificación del desarrollo locales y nacionales** en lo relativo a la autonomía local.
- (iii) A partir de la convicción de que las OSC y las AL pueden actuar como **catalizadores del desarrollo y la gobernanza** y como abogados de la justicia social y la equidad, los gobiernos socios deberían reconocer y respetar los mandatos y los derechos autónomos (el llamado “derecho de iniciativa”) de las OSC y las AL y aprovechar el potencial de las distintas OSC y AL presentes en el país, con vistas a mejorar la dimensión democrática de la apropiación de las políticas públicas.

²⁹ Sobre el derecho de organización, el de expresión e información, el de reunión y afiliación internacional, así como el derecho a participar en asuntos públicos.

- (iv) Se anima a los gobiernos socios a **institucionalizar las oportunidades de diálogo plurilateral continuado y global** (que implique a las OSC y las AL, a los parlamentos y a los donantes) a lo largo de todo el ciclo programático en los distintos niveles de acción (local, subregional, regional y nacional). Más en concreto, esos diálogos políticos deberían **centrarse en los resultados y revelar la transparencia de las estrategias de desarrollo nacionales**, mejorando el monitoreo y la rendición de cuentas mutuos y promoviendo colaboraciones.

- (v) Por último, en la medida de lo posible, **hay que poner recursos a disposición a las autoridades locales y la sociedad civil**. Debe hacerse de una forma previsible, para que las AL y las OSC tengan margen para ajustar sus planes de desarrollo locales a las necesidades de la comunidad, en el marco de las estrategias nacionales.

Recomendaciones a las OSC

- (i) Las OSC deben actuar como **actores del desarrollo legítimos e independientes**, poniendo en marcha un enfoque basado en los derechos humanos en su propia labor y ayudando a garantizar una alineación más próxima de los planes y programas de los gobiernos centrales y los donantes con las necesidades de la comunidad. En particular se anima a las OSC a buscar oportunidades y sinergias para colaborar con los actores estatales en objetivos de desarrollo nacionales comunes, cuando sea posible y se considere apropiado, conservando su libertad de actuación de acuerdo con sus propios valor añadido y prioridades (en especial al tratar asuntos relacionados con los derechos humanos y la democratización).

- (ii) Se apela a las OSC para que refuerzen los esfuerzos continuados de implementación y monitoreo de las normas de autorregulación basándose en los principios de desarrollo efectivo de Estambul, con vistas a mejorar la **rendición de cuentas múltiple, la transparencia y la integridad** en sus operaciones.

- (iii) Como contribuyentes al diseño, la implementación y el monitoreo de estrategias de desarrollo nacional, se apela a las OSC a contribuir a **planes de buena gobernanza del desarrollo y flujos de ayuda reforzando su propio organismo de control y su rol defensivo**. En ese sentido, las OSC deben invertir en su propia **creación de capacidad** para trabajar eficazmente con los gobiernos nacionales, las AL y los donantes. En especial en lo relativo a los procesos presupuestarios y a la implementación de las “nuevas modalidades de ayuda” (apoyo presupuestario general y sectorial), se apela a las OSC a mejorar sus capacidades de **monitoreo** de los compromisos financieros hechos a los ciudadanos por las autoridades.

- (iv) Con vistas a mejorar la apropiación democrática de las políticas, se exhorta a las OSC a trabajar en el **refuerzo de poderes centrado en la gente** y a promover la **participación sistemática y global en diálogos plurilaterales**, haciendo hincapié en los sectores pobres y marginados de la sociedad.

- (v) Se anima a las OSC a reforzar sus vínculos con otros **participantes en el desarrollo** relevantes (incluidos los parlamentos, las instituciones auditadoras, los medios de comunicación y el mundo académico) para identificar formas de alcanzar de modo más adecuado resultados de desarrollo y rendición de cuentas y demostrarlos, entre otras cosas mediante **una mejor coordinación de esfuerzos y un aprendizaje mutuo**.

- (vi) Se estimula a las OSC a que construyan los **partenariados estratégicos de éxito en el nivel local, nacional e internacional para hablar con una voz más sólida** (p. ej., una visión compartida sobre las prioridades de desarrollo nacionales o la solidaridad y la protección en el caso de las violaciones de los derechos humanos).

- (vii) Las OSC deberían trabajar en **su propia estructuración, concretamente a nivel nacional**, y adoptar un sistema de representación por los miembros de sus organizaciones y bases que surja del consenso y se centre en sus necesidades y particularidades. Se hace necesario un esfuerzo especial para mejorar la **retroalimentación a las bases** y consolidar las contribuciones de forma estructurada.

- (viii) Se convida a las OSC a contactar y cooperar con las AL siempre que pongan en práctica acciones, a nivel local y regional, con vistas a una **mejor coordinación** de sus actividades con las políticas públicas existentes. En particular, las OSC pueden ayudar a **identificar prácticas de compromiso ciudadano innovadoras a nivel local**.
- (ix) Las OSC europeas deben **reforzar cada vez más la apropiación local y establecer partenariados equitativos a largo plazo**. En concreto, se insta a las OSC europeas a (i) reconocer que la iniciativa de la identificación de las necesidades locales de desarrollo depende primeramente de las OSC locales, (ii) comprender mejor el mandato y las prioridades de sus homólogas locales mediante la investigación y el diálogo, a (iii) no participar en fugas de cerebros en el nivel local y a (iv) tener presentes las prioridades de sus socios locales y responder ante ellos.

Recomendaciones a las AL

- (i) En base a su mandato y responsabilidades, las AL deben contribuir a una **clara división del trabajo** en el nivel local que refleje las **complementariedades** entre los distintos actores del desarrollo (esto es, las autoridades descentralizadas, los donantes, el sector privado, las OSC, las comunidades, etcétera) fomentando y organizando el intercambio de información y la **coordinación** entre ellas.
- (ii) Las AL deben contribuir a **un mejor “encaje”** de los planes de desarrollo en **las necesidades comunitarias** invirtiendo en un **valioso diálogo con los ciudadanos** (sobre la base de una mejor articulación con respecto a las OSC y el sector privado). Más en concreto, las AL deben aplicar **procesos de planificación participativa** que permitan la intervención significativa de los participantes locales (mediante enfoques territoriales) en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de los planes y los presupuestos de desarrollo local.
- (iii) **Se anima a las AL a reforzar la organización nacional en su país** (o establecerla cuando no existe) con el fin de **garantizar la representatividad ante los gobiernos y los donantes** en los diálogos estratégicos, así como mejorar su capacidad interna y la colaboración entre iguales.
- (iv) Se exhorta a las AL a aprovechar al máximo las **experiencias plurilaterales** y prometedoras, como la Carta Europea de la Cooperación en Apoyo a la Gobernanza Local,³⁰ y a reforzar los **partenariados estratégicos con las OSC en el nivel local e internacional para hablar con una voz más sólida** (p. ej., una visión compartida sobre las prioridades de desarrollo nacionales).
- (v) Se anima a las AL a contribuir a la **buena gobernanza de los planes de desarrollo local** mediante **procesos de toma de decisión y gestión más transparentes y previsibles**. En ese sentido, debe ayudarse a las AL e invertir en su propia **creación de capacidad** para mejorar sus prerrogativas de planificación, gestión, implementación y redacción de informes.
- (vi) Las AL deben reforzar la **coordinación entre el nivel local de la gobernanza y los superiores** (regional, sectorial y nacional) e **impulsar sinergias** entre sus políticas y acciones, por un lado, y los **programas de gobiernos y donantes**, por el otro.
- (vii) Las AL deben defender y cultivar el **desarrollo de mecanismos de cooperación descentralizados** (colaboración entre iguales, hermanamiento, redes, etcétera), que pueden desempeñar un papel importante en la promoción de la mutua rendición de cuentas y de construcción de capacidades.
- (viii) Las AL deben asimismo **reforzar la coordinación de las actividades de cooperación internacional descentralizadas** con el fin de fomentar el impacto y la eficacia de todas las intervenciones en sus territorios.

³⁰

Véase la página web:
http://www.platongs.org.cv/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=93&Itemid=76.

- (ix) Teniendo presente la convicción de que la iniciativa de identificación de las necesidades de desarrollo es también cosa de las autoridades locales de los países socios, las AL europeas deben **tratar de comprender cada vez más las necesidades de sus homólogas locales** mediante la investigación y un mayor diálogo, y **respaldar los esfuerzos propios de las AL locales para demostrar su legitimidad (en cuanto a roles y prácticas)**.

Recomendaciones a la UE (Comisión Europea, Servicio Europeo de Acción Exterior, Estados miembros y Parlamento Europeo, en función de sus respectivos mandatos y responsabilidades)

- (i) Teniendo en cuenta el valor añadido de la diversidad de OSC y AL, se exhulta a la UE a adoptar **una estrategia diferenciada sobre la participación de las OSC y las AL que esboce sus respectivos roles polifacéticos** en el desarrollo, los derechos humanos y la democratización, la gobernanza, la conciencia pública, la paz y la seguridad. La UE debería reconocer explícitamente los principios de Estambul sobre la eficacia del desarrollo de las OSC (para las OSC) y el documento de posición de CGLU sobre la eficacia de la ayuda y los gobiernos locales (para las AL). Más en concreto, los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea deberían reforzar las estrategias de educación para el desarrollo y la sensibilización(DEAR, por sus siglas en inglés), apuntando conceptos y objetivos, y abordar cuestiones de coherencia, complementariedad, coordinación y valor añadido de los distintos actores del sector de DEAR.³¹
- (ii) A pesar de que un entorno propicio **sigue siendo la principal responsabilidad de los poderes ejecutivo y legislativo nacionales**, la UE debe abordar comprometidamente y promover un entorno propicio para **las OSC como actores independientes del desarrollo**, tanto en la ley como en la práctica, en sintonía con los **compromisos acordados internacionalmente** que garantizan los derechos fundamentales, incluidos la libertad de asociación, la de expresión, el derecho a operar sin interferencias injustificadas del Estado, el de comunicarse y cooperar, el de buscar y lograr financiación y el deber de protección por parte del Estado.
- (iii) La UE debe respetar y promover activamente el **derecho de iniciativa de las OSC**, evitando una interferencia gubernamental injustificada en los asuntos internos de las OSC, en particular en entornos no propicios y/o en lo relativo a las actividades de promoción de los derechos humanos y la democracia, así como a las actuaciones de los movimientos de los trabajadores. En ese sentido, debe ofrecerse un respaldo político y financiero adecuado a las OSC (libre del control del Estado), incluida la defensa del espacio de la sociedad civil en caso necesario. Asimismo, debe garantizarse el apoyo a las OSC para financiar tanto sus propias prioridades e iniciativas como su contribución a la implementación de programas identificados por los gobiernos o los donantes.
- (iv) Se exhulta a la UE a **conferir una importancia decisiva a la descentralización** como componente básico de la buena gobernanza y la ayuda del desarrollo eficaz en el nivel local (p. ej., incluyendo indicadores vinculados a la gobernanza local en el conjunto de condicionalidades de los partenariados de los donantes con los gobiernos nacionales). **Los gobiernos locales y las asociaciones que los representan** deben reconocerse como socios legítimos del desarrollo y se debe invitarles sistemáticamente a participar en los diálogos políticos con el fin de influir positivamente en las políticas públicas que afecten a sus territorios. Debe adoptarse **un enfoque más integrado del refuerzo del desarrollo y la gobernanza locales** que combine el trabajo local, nacional, regional e internacional, al tiempo que deben dedicarse esfuerzos al apoyo a los propios esfuerzos de cooperación descentralizada de las AL.
- (v) Se pide a la UE que reconozca y respalde **un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos** que garantice la coherencia de las políticas y la integración de las cuestiones de los derechos humanos, la democratización y la gobernanza en el diálogo político (junto con otras

³¹ La CE podría utilizar los resultados y las recomendaciones del estudio de la DEAR como base para desarrollar su declaración de política estratégica:
https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/DEAR_Final_report.

políticas internas y externas). En ese sentido, y en el terreno de las nuevas modalidades de ayuda, se solicita a la UE **basar las decisiones de apoyo presupuestario** en valoraciones del compromiso del gobierno para respetar y promover los valores y las prácticas democráticos, los derechos humanos, la rendición de cuentas y la implicación de las OSC y las AL, con respeto a los compromisos internacionales.

- (vi) Sobre la base de una hoja de ruta coherente impulsada por los países, la UE **debe promover y apoyar diálogos plurilaterales continuos, estructurados y globales** para incrementar la confianza, la complementariedad y la mutua rendición de cuentas entre los participantes, incluida la sociedad política. Se requieren esfuerzos continuados de la CE para **mejorar la calidad de los procesos de participación/diálogo** en todos los niveles de la gobernanza (es decir, local, regional, nacional e internacional). Por consiguiente: (i) deben destinarse financiación previsible, independiente y a largo plazo (para investigación, promoción y establecimiento de redes) que **otorgue poder a las OSC y las AL** (en especial a sus plataformas y organizaciones representantes) **para participar eficazmente en los diálogos**; (ii) deben seguir las **pautas de la CE** sobre los diálogos y las consultas y posiblemente redefinirse para garantizar un enfoque coherente, y (iii) deben **dedicarse más esfuerzos en torno a las consultas, así como mejorar la accesibilidad y la calidad de la información**.
- (vii) La UE debe invertir en **la comprensión del terreno local**. A ese fin, deben realizarse y actualizarse regularmente **mapeos estratégicos** para identificar a los actores más relevantes, pero yendo más allá de los beneficiarios conocidos (p. ej., compartiendo conocimientos entre la CE, los EM y las OSC internacionales sobre las OSC/AL locales dignas de crédito como “motores del cambio”). Asimismo, se exhorta a la UE (en particular en el nivel de sus delegaciones) a **crear conocimientos internos** sobre gobernanza local, cooperación descentralizada, derechos humanos y de la sociedad civil. **Recursos y orientación suficientes deberían estar a disposición** para desarrollar, aplicar y monitorear las estrategias y las prácticas de implicación de las OSC y las AL. Mùas concretamente, redes de puntos focales de OSC y AL en las DUE deberían ser reforzados y desarrollados.
- (viii) En cuanto a la coordinación de los donantes, **se requiere una sólida articulación política de los mismos, en especial de la UE** (en el marco del Código de Conducta de la Unión Europea sobre la Complementariedad y la División del Trabajo), para mejorar la coherencia entre las contribuciones de los distintos actores. En relación con eso, la estrategia de la UE debe consistir en un **refuerzo del intercambio de información, conocimiento y experiencia entre los donantes**, en particular en el campo del apoyo a las OSC y las AL. Los **mapeos** pueden ser una herramienta adicional para **promover las complementariedades y la eficacia de los mecanismos de apoyo en los distintos niveles**.
- (ix) Por último, se exhorta a la UE a trabajar a partir de una **combinación adecuada de mecanismos de financiación** (incluidos modalidades y procedimientos de selección) que tengan presente una diferenciación sensata de los actores y un conjunto flexible de respuestas adaptables a las distintas situaciones locales, para perseguir los objetivos de desarrollo de un modo más estratégico, eficaz y sostenible. En ese sentido, la elaboración de una caja de herramientas operativa supondría una importante contribución al refuerzo de la eficacia de la ayuda a largo plazo.