



CONCORD

Informe sobre las Delegaciones de la UE 2017

Hacia un partenariado más
efectivo con la sociedad civil



European NGO confederation for relief and development

SOBRE ESTE INFORME

CONCORD ha estado monitoreando la relación entre las Delegaciones de la Unión Europea (DUE) y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en los países socios desde 2005, cuando la UE decidió descentralizar una gran parte de la gestión y la administración de su financiamiento para el desarrollo a través de las DUE.

Si bien al inicio el análisis de CONCORD se centró en el acceso al financiamiento y a los temas de las contrataciones y los cumplimientos, desde 2014 el alcance del informe sobre las DUE se amplió para integrar el papel de la sociedad civil en la programación de la ayuda de la Comisión Europea (CE) y el diálogo político entre la UE, los gobiernos socios y la sociedad civil.

Tomando como punto de partida la comunicación de la CE *“Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores”*, el informe 2017 apunta a contribuir con un diálogo basado en la evidencia constructivo entre las DUE y la sociedad civil sobre cómo pueden interactuar y cooperar de manera eficiente entre sí, con la meta final de proteger y ampliar el espacio y el ámbito propicio para la sociedad civil.

SOBRE CONCORD

CONCORD es la confederación europea de ONG para el desarrollo y la ayuda humanitaria.

Nuestros miembros son:

28

Plataforma nacionales

20

Redes

03

Miembros asociados

que representan a más de 2.600 ONG apoyadas por millones de ciudadanos en toda Europa.

Nuestra confederación reúne a las ONG del desarrollo para fortalecer su impacto político en el ámbito europeo y mundial. Unidos desarrollamos acciones de cabildeo por políticas europeas que promuevan un desarrollo económico, medioambiental y social sostenible basado en los derechos humanos, la justicia y la equidad de género. También trabajamos con aliados de la sociedad civil regionales y mundiales para garantizar que las políticas de la UE sean coherentes en la promoción del desarrollo sostenible en los países socios.

Reconocimientos

Redacción del informe: Patricia Magalhães Ferreira (consultora independiente)

Supervisión y dirección: Katerine Sohet (ACT Alliance EU) Directora del Grupo de las Delegaciones de la UE

Coordinación: Claudia Conticello (Secretariado de CONCORD Europe)

Traducción: Ignacio Gustavo Alzugaray

Diseño y diagramación: <http://www.profigrafik.sk>

El grupo de las Delegaciones de la UE del CONCORD HUB 3 para la promoción del espacio de la Sociedad Civil proporcionó las pautas generales y realizó aportes sustanciales para la redacción del informe.

Los siguientes miembros del grupo de las DUE supervisaron los cinco ejemplos nacionales.

- Pilar Campos Guíu (Plan International EU Office) y Omar García (CARE International EU Office): Cambodia
- Julieta González (ACT Alliance EU) y Carolina Díaz Bravo (Child Fund Alliance): Honduras
- Lucia Conti y Dania Tondini (AVSI – CONCORD Italia): Kenya
- Barbara Stricker y Isabell Meenen (SOS Children's Villages International): Mali
- Mabel Grossi (Solidar): Túnez

Ruth Faber (EU-CORD) y Anna Dahlman (DSW – VENRO) proporcionaron pauta y aportes sustanciales al informe, en especial en el capítulo sobre financiamiento y apoyo a los proyectos.

Las contribuciones de financiamiento adicional para la producción y traducción de este informe provienen de Care International y ChildFund Alliance.

Por más información sobre este informe, ponerse en contacto con Zuzana Sládková, CONCORD, CONCORD Policy and Advocacy Coordinator, en zuzana.sladkova@concordeurope.org.

CONTENIDO

1. Introducción y puntos destacados	6
2. El compromiso de las delegaciones de la UE con la sociedad civil en los países socios	9
2. 1. La importancia del apoyo de las delegaciones de la UE para la sociedad civil	9
2. 2. Los esfuerzos para promover un ambiente nacional propicio para la SC	10
2. 3. El Diálogo del 21 de enero de 2017 sobre las OSC y su participación en la cooperación de la UE	14
2. 4. Las hojas de ruta nacionales de la UE para un compromiso más estratégico con las OSC	17
2. 5. El financiamiento y al apoyo a los proyectos	20
3. Recomendaciones	26
Lista de abreviaturas	28
Las publicaciones periódicas de Concord	29

El informe, la nota metodológica, los ejemplos de país y el análisis de la información recibida a través de las encuestas se encuentran disponibles en: <https://concordeurope.org/what-we-do/promoting-civil-society-space/eu-delegation-report>

1. Introducción

El documento, *'Informe sobre las Delegaciones de la UE 2017: hacia una asociación más efectiva con la sociedad civil'* es el último informe preparado por CONCORD en más de diez años de monitoreo de la relación entre las Delegaciones de la Unión Europea (DUE) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los países socios.

Tomando como punto de partida la Comunicación de la Comisión Europea (CE) *"Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores"*, el informe 2016 evalúa específicamente cómo las DUE apoyan un entorno propicio para la sociedad civil (SC) a nivel nacional y promueve su participación en la toma de decisiones y el desarrollo.

La política y el marco institucional de la UE reconocen y promueven el papel central de la sociedad civil en la gobernanza democrática y la construcción de sociedades equitativas e inclusivas. En los últimos años la UE ha intentado desarrollar un compromiso más estratégico y un diálogo más estructurado con las OSC en los países socios. Ha incluido este concepto en todos sus instrumentos, programas y sectores de cooperación como un aspecto importante, en el que las DUE tienen un papel principal. Esto es especialmente así desde que el Tratado de Lisboa creó el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para proveer un marco más coherente para la acción exterior de la UE, con un papel amplio de las DUE en la implementación de las políticas exteriores de la UE y en el diálogo con los gobiernos socios. En el ámbito inter-

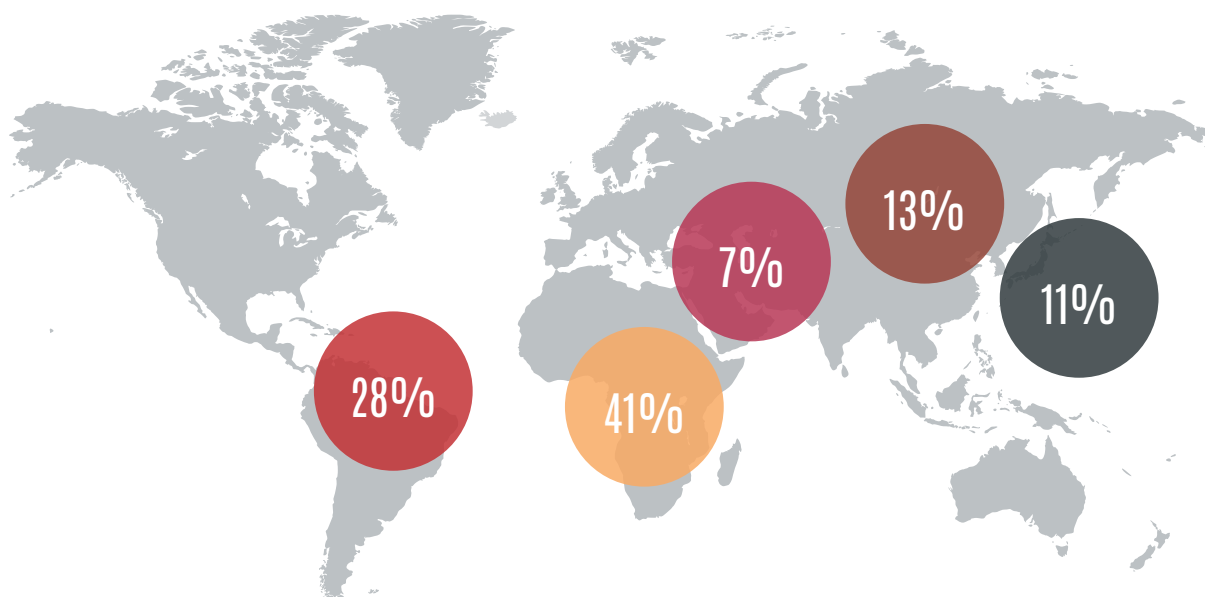
nacional, la UE ha sido un socio líder en la cooperación para el desarrollo y ha participado en un diálogo amplio con la SC en varios foros mundiales, tal como la Alianza Mundial para una Cooperación Eficaz al Desarrollo.

La adopción en 2012 de la Comunicación de la CE *"Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores"*, marcó el comienzo de una nueva era en las relaciones de la UE con la SC y en el apoyo de la UE a los múltiples roles de la SC. Esta Comunicación tuvo consecuencias prácticas para el papel de las DUE en relación con la SC. En 2013 la UE lanzó un proceso de diseño de Hojas de Ruta para el Compromiso con la Sociedad Civil en el ámbito nacional para fortalecer la cooperación estratégica y el diálogo estructurado entre la UE y los Estados Miembros (EM), por un lado, y las OSC, por el otro.

Nuestro análisis se enfoca en cumplir con las tres prioridades establecidas en la Comunicación: (i) **promover un ambiente propicio para las OSC en los países socios**, (ii) **promover una participación significativa y estructurada de las OSC en las políticas nacionales de los países socios**, en el ciclo de programación de la UE y en los procesos internacionales y (iii) **aumentar la capacidad de las OSC locales para que jueguen su papel como actores del desarrollo independientes**.

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

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS ENCUESTADOS



* La lista completa de los países está disponible en la nota metodológica que se encuentra en el sitio web: <https://concordeurope.org/what-we-do/promoting-civil-society-space/eu-delegation-report>

TOTAL: 392

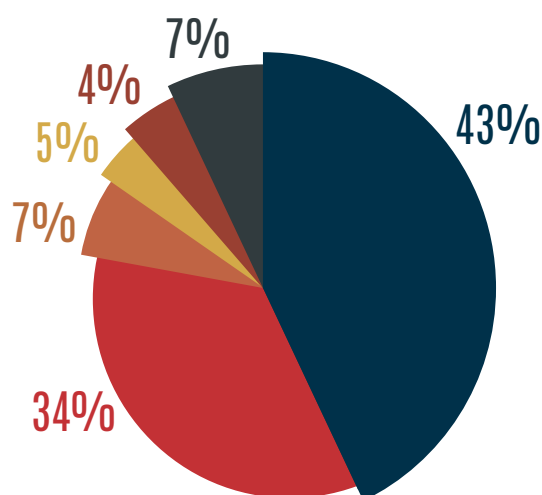
Un objetivo más ambicioso de nuestra investigación fue evaluar cuánto ayudó el proceso de preparación e implementación de las Hojas de Ruta para el Compromiso con la Sociedad Civil a mejorar la relación entre las DUE y la SC y si marcó alguna diferencia (y si lo hizo, en qué medida) en el apoyo de la UE a la SC.

Las conclusiones se extrajeron de la evidencia combinada de la información cuantitativa, recabada mediante una encuesta distribuida a las OSC de todo el mundo en cuatro idiomas. El resultado de la encuesta se analizó en el contexto más amplio de las tendencias en las políticas, prioridades y modalidades de financiamiento de la UE y teniendo en cuenta recomendaciones e informes previos de CONCORD. Se recibió un total de 450 respuestas a la encuesta, de las que se validaron 392 de 86 países. La mayoría de las respuestas llegaron de África (162) y de América Latina y el Caribe (109). Las OSC nacionales o locales representaron el 43% de quienes respondieron, mientras que el 34% fueron funcionarios nacionales de OSC internacionales (Gráficos 1 y 2). Una cantidad importante de respuestas llegó además de plataformas y redes de organizaciones nacionales y regionales, las que conforman la mayoría de la categoría “otros” en el Gráfico 2. Adicionalmente, se incluye información cualitativa de cinco ejemplos de países, recabada mediante entrevistas semi-estructuradas y cuestionarios escritos con actores seleccionados. Los ejemplos nacionales de Camboya, Honduras, Kenya, Malí y Túnez complementan los resultados de la encuesta al dar información más detallada y brindar un análisis contextual más profundo.

Estos casos se presentan en 5 ejemplos de países que se encuentran en el sitio web de CONCORD.

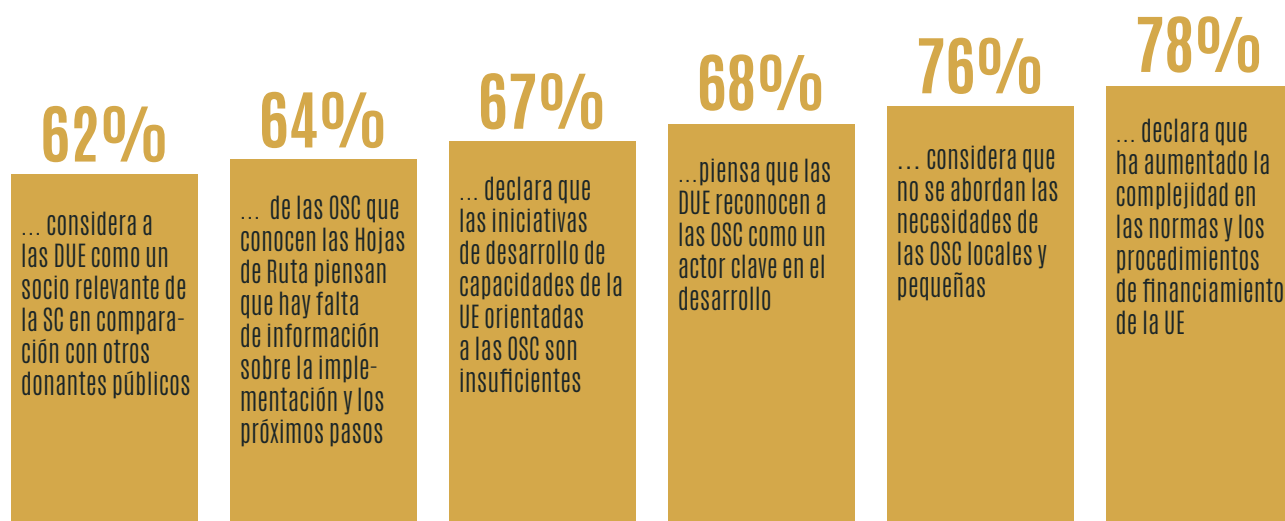
Este informe pretende contribuir con un diálogo constructivo basado en evidencia entre las DUE y la SC sobre cómo pueden interactuar y cooperar entre sí de manera eficaz, con el objetivo final de proteger y ampliar el espacio de la SC y de promover y posibilitar un ambiente propicio para su trabajo. El informe muestra que un diálogo regular, estructurado entre las DUE y la SC cosecha resultados positivos y que hay buenas prácticas para compartir. Muy a menudo, sin embargo, descubrimos que se necesita hacer más para lograr el propósito de la Comunicación 2012 y el proceso de hoja de ruta. En particular, nos gustaría **resaltar algunos elementos clave para alcanzar esos objetivos en la relación entre las DUE y las OSC.**

GRÁFICO 2. ENCUESTADOS POR TIPO DE ORGANIZACIÓN



TOTAL: 392

Principales puntos destacados



De acuerdo a los resultados de la encuesta

- La percepción de la SC es que la fuerza política de la UE y sus EM podría usarse mejor para proteger y promover el espacio de la SC. Esto debería formar parte integral del diálogo político de la UE con los gobiernos socios, ya sea en el contexto del diálogo sobre derechos humanos, de los procesos electorales, de la cooperación sectorial o de la cooperación comercial y económica, como en el de cualquier otro proceso de diálogo.
- Es esencial un diálogo estructurado entre las DUE (y posiblemente las embajadas de los EM de la UE) y la SC para alcanzar los objetivos de la Comunicación 2012 de la CE y para convertir las hojas de ruta en procesos estratégicos reales que tengan un impacto en el ambiente propicio para la SC. Cuando exista este diálogo, debe ser un lugar para un intercambio abierto y franco sobre lo que debe hacerse para proteger y promover el espacio de la SC en virtud del mandato de cada parte interesada.
- Muchas OSC reconocen la utilidad de la hoja de ruta de la SC como una herramienta para mejorar el conocimiento de las DUE sobre la situación y el panorama de la SC y para ampliar y profundizar el diálogo DUE-SC. Sin embargo, las OSC tienen muy poca visibilidad, información y participación en la etapa de implementación como para poder comprender y evaluar la naturaleza de la hoja de ruta.
- Los recursos, la capacidad y el entendimiento mutuo son clave para un compromiso efectivo entre las DUE y la SC, y ambas partes debe dedicar más atención y recursos para establecer una buena relación estratégica entre todos los departamentos de la DUE y un rango más amplio de actores de la SC.
- La coordinación y la programación conjunta de los donantes es de máxima importancia para incluir el ambiente propicio y el financiamiento de la SC como un aspecto clave del proceso y para usar el mecanismo de coordinación de los donantes para facilitar el acceso de la SC al diálogo político y a la creación de políticas sectoriales y para apuntalar su posición.
- Es esencial la buena comunicación y la información relevante, pertinente y que empodere a la SC para unas consultas significativas con la SC y para mantener una cooperación estratégica a largo plazo entre las DUE y las OSC.
- Es de fundamental importancia el apoyo continuo para la estructuración, la coordinación y el aprendizaje conjunto en la SC, mientras se abren espacios para el diálogo con un amplio rango de OSC, si es que la SC va a tener un papel activo en la gobernanza, la rendición de cuentas y la creación de políticas.
- El apoyo a las iniciativas de la SC en la esfera de la creación de capacidades, el aprendizaje, la investigación, el trabajo político y el cabildeo son una buena manera de fortalecer las OSC como actores del desarrollo por derecho propio, a todos los niveles desde el local al regional y de empoderarlas en la defensa de sus espacios y derechos.
- Los instrumentos y las modalidades de financiamiento deben armonizarse y simplificarse y su implementación debe ser específica al contexto para garantizar que todos los actores de la SC puedan ejercer sus roles. Esto ayudará al desarrollo de una alianza de calidad entre las OSC y entre ellas y otros actores del desarrollo (autoridades locales, dependencias ministeriales, academia, sector privado, etc.).

2. El compromiso de las delegaciones de la UE con la sociedad civil en los países socios

2. 1. LA IMPORTANCIA DEL APOYO DE LAS DELEGACIONES DE LA UE PARA LA SOCIEDAD CIVIL

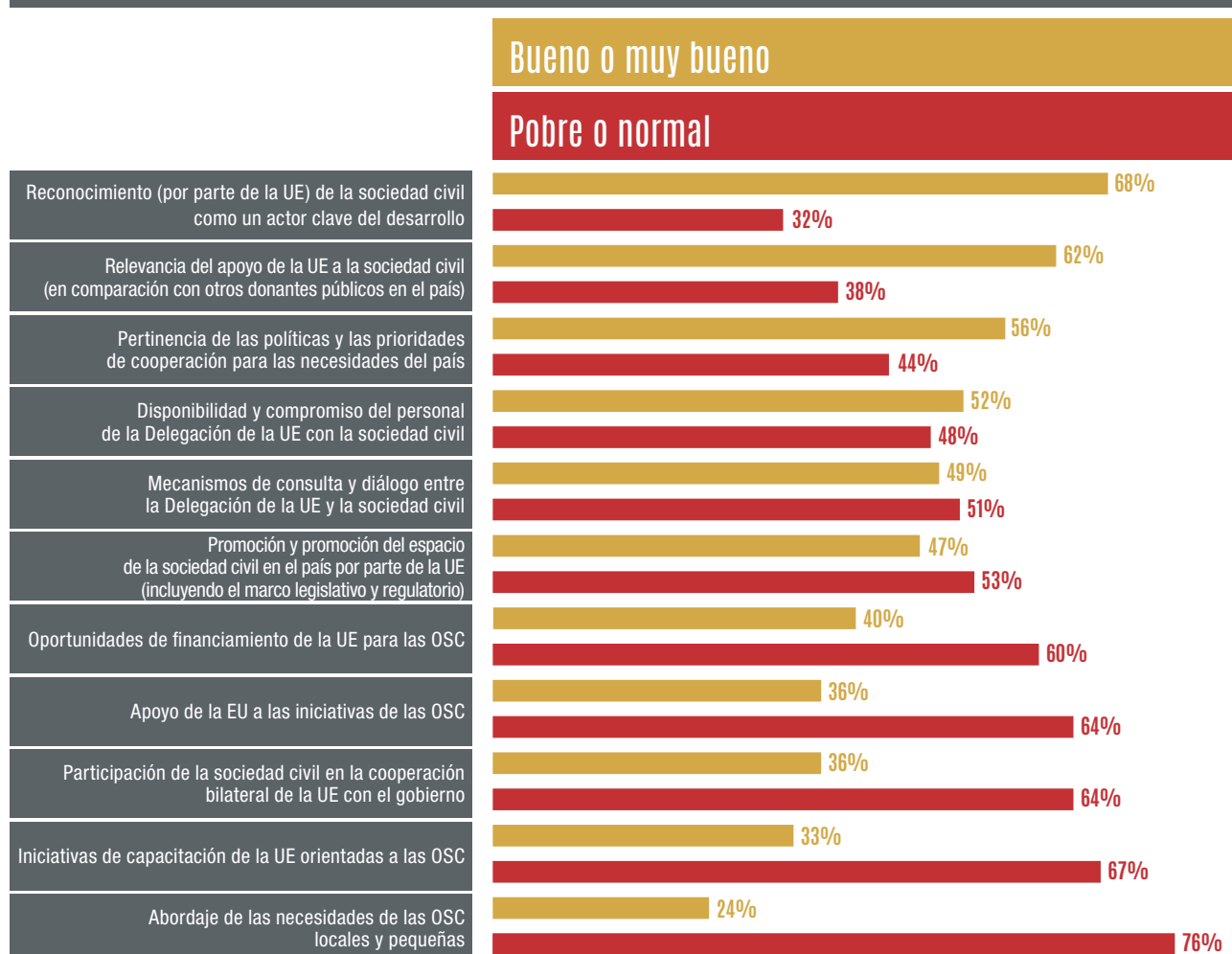
Los encuestados reconocen la importancia del apoyo de la DUE a la SC. La mayoría (68%) dice que el reconocimiento de la SC como un actor clave del desarrollo por parte de la UE es bueno o muy bueno y que el apoyo de la UE a la SC es relevante o muy relevante (62%) (Gráfico 3). Las instituciones y los EM de la UE son generalmente percibidos como **socios importantes de la SC, en especial en comparación con otros donantes públicos del país**. En algunos países, el apoyo de la DUE a la SC en un contexto político y de gobernanza particular es visto como fundamental (por ejemplo, en Túnez durante la transición a la democracia o en Malí luego del golpe de Estado).

Se reconoce la pertinencia de las políticas y prioridades de la UE a las necesidades de cada país, aunque también se expresa

la preocupación por la falta de conocimiento sobre cómo se deciden esas prioridades. Al ser preguntados sobre algunos aspectos particulares del apoyo de la UE a la SC en el país, los encuestados generalmente sienten que se necesita mejorar mucho, en especial en lo que concierne a las necesidades de las pequeñas OSC locales (76% ven este apoyo como pobre o normal), a las iniciativas de capacitación de la UE (67%) y al apoyo a las iniciativas de las OSC (64%) (Gráfico 3).

Alrededor del 64% de los encuestados creen que la **participación de la SC en la cooperación bilateral** con su gobierno no es satisfactoria (Gráfico 3). Esto se vincula con la percepción general de que el apoyo a la SC no es prioritario para las DUE, ya que el principal socio de la UE para la cooperación es usualmente la autoridad pública y la mayor parte del financiamiento de la UE va directamente a los gobiernos a través del apoyo presupuestario y de otras modalidades de cooperación. En al-

GRÁFICO 3. ¿CÓMO EVALÚA EL PAPEL DE LA DELEGACIÓN DE LA UE EN CUANTO AL DIÁLOGO, EL COMPROMISO Y EL APOYO A LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ÁMBITO NACIONAL?



gunos países se percibe además que la cooperación comercial y económica (por ejemplo, las negociaciones comerciales, los acuerdos de asociación, la cooperación con el sector privado) es más importante que la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, hay que hacer notar que los sectores focales y las prioridades temáticas generales para la cooperación bilateral de la UE fueron acordados en los Programas Indicativos Nacionales (PIN) 2014-2020 y en otros documentos programáticos, incluyendo los Programas Indicativos Plurianuales para los programas temáticos. La revisión intermedia de esos documentos, fijada para 2017, podría ofrecer más oportunidades para la participación de la SC en esos temas.

En general, de acuerdo al 51% de los encuestados ha habido una tendencia positiva en los últimos tres años en términos de la voluntad de las DUE de reunirse y dialogar con la SC, menos del 10% ve una tendencia negativa y el restante 39% no ve ningún cambio importante. Muchos encuestados atribuyen la tendencia positiva al factor humano, esto es, a la **calidad de los recursos humanos** – a saber, el compromiso, la voluntad y apertura al diálogo del personal de la DUE – más que a cambios importantes en los instrumentos y las políticas de la UE.

Los encuestados también mencionan la importancia de los recursos humanos cuando no se evalúa de forma positiva el compromiso de la DUE con las OSC. Parece que las áreas de responsabilidad y las tareas de la DUE crecen mientras, al mismo tiempo, enfrentan la escasez de recursos humanos. Se le pide que cumpla muchos roles (político, diplomático, técnico, de coordinación, etc.) y – especialmente en relación con su apoyo al diálogo con la SC – la multiplicación de documentos estratégicos, instrumentos y procesos no se corresponde con el correspondiente refuerzo de recursos o personal dedicado, lo que obviamente podría marcar la diferencia en la creación del compromiso y del diálogo más estructurado.

Lo mismo sucede con los EM, en los que se nota más acción cuando hay personal específicamente asignado al contacto con la SC (por ejemplo en las embajadas de Alemania y España en Honduras) que cuando los temas de la SC se mezclan en una multitud de proyectos e instrumentos sin un interlocutor identificado en las embajadas.

2.2. LOS ESFUERZOS PARA PROMOVER UN AMBIENTE PROPICIO PARA LA SC A NIVEL NACIONAL

Las OSC se enfrentan a un creciente número de asuntos complejos, en especial en una cantidad cada vez mayor de ambientes restrictivos y represivos². Estos se caracterizan por legislaciones y prácticas que restringen la capacidad de las OSC de acceder al financiamiento y/o de ejercer un escrutinio y un

control extensivo sobre los asuntos internos de las organizaciones de la sociedad civil. En algunos países, la represión de las organizaciones de derechos humanos o de los defensores de derechos humanos es una realidad y toma diferentes formas, que van desde el acoso administrativo, la criminalización, las campañas de difamación y las detenciones arbitrarias hasta la tortura o el asesinato.

Debido al disminuido espacio para la SC en muchos países, las OSC piden a la UE que adopte una postura más activa en defensa de la SC y de los derechos humanos y que facilite el diálogo político con los gobiernos. Las experiencias de diálogo de la DUE con las autoridades públicas son muy diversas y dependen de la situación interna del país (por ejemplo, del tipo de gobierno y de las dinámicas políticas, de la apertura a la discusión de leyes y marcos reguladores, de la disponibilidad de puntos de entrada, etc.), de los antecedentes y la historia del diálogo DUE-gobierno en el país y de cuán prioritarios y qué tan incluidos están estos asuntos en la agenda de la DUE. En las conclusiones se destacan algunos aspectos y algunas tendencias importantes:

El alcance de lo que puede hacer la DUE es limitado, pero se puede hacer más. En muchos países las OSC son realistas en términos de las limitaciones que encuentran las DUE para incidir sobre los temas de la SC en sus diálogos con las autoridades públicas. Las OSC europeas, que a menudo son socias o apoyan a las OSC nacionales y locales, también tienen poca influencia cuando los gobiernos toman sus decisiones soberanas y no pueden reemplazar a las OSC nacionales en sus papeles de cabildeo. De todas formas, para los actores de la UE (DUE y EM) es importante usar, dentro del rango de sus mandatos, todos los instrumentos y puntos de entrada disponibles en su diálogo político con las autoridades nacionales para poner sobre la mesa los temas que preocupan a la SC. Las DUE pueden apoyar las preocupaciones de las OSC sobre el espacio reducido de varias maneras: flexibilizando y volviendo más fáciles de usar los mecanismos de apoyo a los activistas y las OSC, visitando a los defensores de los derechos humanos en prisión, exigiendo juicios justos e investigaciones independientes de los asesinatos de defensores de los derechos humanos, ofreciendo apoyo a las elecciones que vaya más allá de la observación, etc. En el diálogo político, las DUE pueden exponer los temas sensibles, que van desde las preocupaciones por los derechos humanos, la libertad de expresión y de participación en los eventos nacionales e internacionales para denunciar los procedimientos administrativos engorrosos y el control excesivo de las OSC y el reconocimiento de los problemas y las desigualdades derivados de la pobreza hasta el papel de las OSC y sus mandatos para ayudar a reducirlos. Las DUE deben también permanecer fuertes en la defensa del financiamiento de proyectos por parte de la UE, en especial en países donde se lo ve de forma negativa como financiamiento externo.

² Véase CIVICUS (2016). *Estado de la Sociedad Civil Reports 2016*, disponible en <http://www.civicus.org/index.php/socs2016>

Es difícil reconciliar el creciente papel político de las DUE y su foco en la cooperación bilateral con la toma de una postura más firme en la protección de la SC. En algunos países el hecho de que las DUE trabajen directamente con los gobiernos puede ser visto por las OSC como inconsistente con el discurso de la UE sobre la rendición de cuentas democrática y al gobernanza transparente. Esto se siente más intensamente cuando se sugiere (por parte de la DUE, los EM u otros actores internacionales en el país) que las OSC deben tomar parte en la discusión, la planificación o la implementación de las políticas nacionales que estas podrían no necesariamente apoyar. El trabajo político de la DUE con las autoridades nacionales, incluso cuando no sea usualmente de público, debe aclararse mejor a los actores de la SC para no dar la impresión de inconsistencia o doble estándar conocimiento. La mejor manera de evitar las malas percepciones es un diálogo estructurado regular entre la DUE y la SC.

Es importante discutir los temas sobre el ambiente propicio para la SC a alto nivel en la DUE, en el diálogo político y con los socios de la UE. En la DUE, estos temas están a veces confinados a un enfoque técnico o son de responsabilidad exclusiva de los puntos focales de la sociedad civil. Sin embargo, en algunas instancias merecen ser discutidos a más alto nivel. Mientras en Camboya, por ejemplo, los socios europeos han estado discutiendo estos temas en el grupo europeo y han expresado su preocupación por la Ley sobre asociaciones y ONG (LANGO, por su sigla en inglés, aprobada en 2015) con varios ministerios y con el parlamento, en Kenya no existe coordinación entre los donantes de la UE sobre estos temas y las enmiendas a la ley de organizaciones de beneficio público (PBO Act, en inglés) de 2013³ y otros obstáculos legislativos no son prioritarios para el próximo diálogo DUE-gobierno. En Honduras no ha habido involucramiento de alto nivel de la DUE en temas tales como la reforma del sistema de registro de las OSC, o la propuesta para un nuevo código tributario enviada al parlamento por ONG de desarrollo – todos los cuales tienen un impacto directo sobre el espacio político de las OSC.

Los marcos de discusión nacionales existentes son un buen lugar para que la DUE promueva la participación de la SC en el diseño de políticas y en el diálogo político con las autoridades públicas. En algunos países, el diálogo sectorial con la participación de las autoridades públicas y los socios nacionales e internacionales es aún bastante limitado. Donde hay discusiones sectoriales conjuntas y/o grupos promovidos por las autoridades públicas, sin embargo, algunas DUE han estado haciendo cabildo por la participación abierta de las OSC para garantizar que contribuyan al diálogo político. Esto significa también que las OSC deben coordinar entre ellas para llevar adelante sus posiciones en el diálogo, lo que puede ser

a veces un verdadero desafío. En algunos casos, las DUE también promueven que los gobiernos armen mesas de discusión o grupos técnicos sobre los temas que preocupan a la sociedad civil en el país (por ejemplo, el grupo de trabajo técnico sobre temas de la tierra en Camboya, el comité de consulta sobre el tema forestal en Honduras o el apoyo a la participación en la supervisión del presupuesto o a la lucha contra la corrupción en Malí). En Túnez, en el marco del Acuerdo de Asociación, la DUE actúa como un facilitador del diálogo tri-partito entre la DUE, las autoridades públicas y las OSC, donde se discuten temas tales como el estado de derecho o contra terrorismo y que también abarca comités temáticos multi-actores sobre temas tales como migración, justicia, derechos sociales y económicos o igualdad de género. La participación de OSC es coordinada y apoyada por la Red Euro-mediterránea de Derechos Humanos gracias a un proyecto financiado por la CE (IEDDH). Es un ejemplo único en la región y una buena práctica que permite a las OSC expresar sus preocupaciones y posiciones en diálogo con las autoridades públicas.

En otros casos, un punto de entrada posible es invitar a las autoridades públicas a tomar parte en las discusiones y los grupos de socios del desarrollo ya existentes (por ejemplo, la participación de autoridades nacionales en el “Grupo Enlace” que se creó en Honduras – un mecanismo de diálogo entre las OSC hondureñas y un grupo de embajadores de los países donantes, facilitado por la DUE).

El uso estratégico del financiamiento por parte de la DUE es extremadamente importante para el apoyo de un ambiente propicio para la SC. Su apoyo a los derechos humanos y a otros temas sensibles llega principalmente a través del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) que financia proyectos de la SC en esa área y del programa temático Organizaciones de la Sociedad Civil-Autoridades Locales (OSC-AL). Las DUE y los EM de la UE están entre los principales donantes para el trabajo de las OSC sobre los temas políticos y más sensibles. Apoyan proyectos diseñados para alertar sobre los derechos humanos, promover la equidad de género, abordar los temas problemáticos en el contexto nacional (por ejemplo, los desalojos y el manejo de los recursos naturales), empoderar ciudadanos y comunidades, fortalecer redes existentes que defienden las posiciones de la sociedad civil y reforzar la capacidad de cabildeo de las OSC. En algunos países el apoyo financiero y técnico que la DUE brinda a la descentralización, a las reformas democráticas sub-nacionales y a las asociaciones locales (por ejemplo, los presupuestos participativos, las asociaciones ONG-gobernanza local para abordar los desafíos locales de manera conjunta y las convocatorias a propuestas sobre descentralización y devolución) ayudan también a crear un ambiente más favorable en el ámbito local. Además de las convocatorias a propuestas que abordan específicamente los derechos humanos y otros temas

³ Véanse los temas relativos a la PBO Act y sus enmiendas en <http://pboact.or.ke/>

políticamente sensibles, varias organizaciones resaltan también el apoyo financiero que las DUE dan a las redes y plataformas de la SC (tanto generales como sectoriales) financiadas por el programa temático OSC-AL y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

Todos los instrumentos de financiamiento tienen un papel clave en la preservación y la ampliación del espacio y el rol de las OSC. Sin embargo, todavía se necesita más apoyo para contrarrestar la tendencia observada en ciertos países y para mantener el papel central de la SC en la gobernanza democrática, en el proceso de desarrollo y en la asistencia humanitaria. Los gobiernos usan a menudo el antiterrorismo y otras leyes relacionadas con la seguridad para restringir el acceso de la SC a la ayuda exterior, lo que es un problema cuando la SC considera que los principales donantes y socios políticos, incluyendo la UE, podrían marcar la diferencia siendo más activos.

La capacitación es un eslabón débil en el compromiso con la sociedad civil. Tanto la encuesta como los ejemplos de los países muestran que, de las prioridades en la estrategia de la UE sobre la SC y sus hojas de ruta de la UE para el compromiso con las OSC, la capacitación es la más débil. Aun cuando las DUE son activas en el apoyo a la capacidad de las OSC y las consultan sobre sus necesidades y aspiraciones en cuanto a la capacitación, es muy difícil poner en práctica un programa coherente a mediano o largo plazo que vaya más allá de los limitados eventos de capacitación ad hoc. Por un lado, las OSC tienden a enfocarse en la capacitación con propósitos de recaudación de fondos, pidiendo principalmente capacitación técnica sobre el desarrollo de propuestas y la gestión de proyectos, y mostrando menos interés por, y conocimiento de, otros tipos de capacitación institucional (capacitación laboral, orientación, instrucción, cabildeo, etc.). Por otro lado, es difícil para las DUE integrar iniciativas de capacitación más amplias a su programación y trabajo diario debido a la escasez de recursos financieros y humanos.

A pesar de ello, hay algunos ejemplos positivos de acciones de las DUE en ese sentido. Por ejemplo, el impulso de la capacidad de investigación de las OSC para reforzar su cabildeo en base a evidencia; la consolidación institucional de organizaciones y redes madre para fortalecer su apalancamiento y capacidad de cabildeo — en Malí, el Foro de las Organizaciones de la Sociedad Civil (FOSC), en Camboya, vía el Comité de Cooperación para Camboya (CCC), en Chile, vía la Asociación Chilena de ONG, etc. —; el financiamiento de ONG individuales que trabajan con organizaciones de base comunitaria (OBC) que capacitan sobre un tema en particular o en un sector particular — por ejemplo, la gestión de las selvas y los recursos naturales en Camboya —; las iniciativas de capacitación particulares enfocadas en la aplicación e interpretación de la legislación — un programa francés de capacitación en Camboya, un programa de justicia de la DUE en Kenya, etc. —. En Malí, la

capacitación institucional en las OSC es una iniciativa conjunta que llevan adelante la DUE, Suecia y Dinamarca, así como Canadá y Suiza que son donantes que financian conjuntamente el Programa de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil (PAOSC) II, para la capacitación en la SC, del FED.

Al mismo tiempo, algunos aspectos y actividades de la capacitación están a menudo incluidos en los proyectos financiados por la UE que implementa la SC y en los planes estratégicos de muchas OSC — en particular las ONG Internacionales (ONGI). Sin embargo, en muchos casos las ONGI restringen la capacitación técnica de los socios involucrados en sus proyectos financiados por la UE. Además, sin la coordinación y coherencia necesarias, existe el riesgo de la duplicación de esfuerzos.

Algunos EM de la UE han estado respaldando activamente a ONGI o redes que apoyan OSC nacionales /locales sobre la capacitación, el diálogo/la coordinación y el cabildeo. En Kenya, por ejemplo, Suecia apoya el Grupo de Referencia de las OSC y dos proyectos que condujeron a la libertad de expresión y la igualdad. Este último programa pretende capacitar a la SC local a través de las evaluaciones de las necesidades, la sub-donaciones y las donaciones de semillas, facilitando el diálogo y las reuniones de coordinación. Las buenas prácticas y lecciones aprendidas en este programa deben ser anotadas por las DUE y, si se las considera relevantes para el amplio espectro de OSC, incluidas en los planes conjuntos de capacitación DUE-OSC.

El apoyo a un ambiente propicio: ejemplos de la experiencia práctica*

En una cantidad de países la percepción es que las DUE podrían hacer más para promover y proteger el espacio para la SC ...

“Las ONG que trabajan en Bolivia perciben que en los últimos años sus espacios de participación se han reducido y que su rol no es valorado ni reforzado por el gobierno y en esta situación desfavorable la UE no está haciendo el esfuerzo suficiente para cambiar el escenario”.

ONG nacional, Bolivia

“La delegación de la UE no ha hecho una sola declaración que refleje preocupación por el espacio restringido para las OSC en Pakistán. No vemos ningún esfuerzo visible de la delegación de la UE para desafiar la contracción del espacio de las OSC o para apuntalar todos los instrumentos que la UE tiene a disposición. La DUE ha hecho esfuerzos limitados para involucrarse con las redes u organizaciones que están haciendo un cabildeo activo contra la contracción del espacio. Además, el año pasado y este año el parlamento europeo aprobó muchas resoluciones relacionadas con Pakistán, pero no se mencionan preocupaciones por la contracción del espacio de las OSC”.

ONG regional, Pakistán

“La UE apoya las OSC pero podría dar más ayuda a mejorar la rendición de cuentas del gobierno de manera regular y continua (no solo en momentos clave, como durante las elecciones o la constitución)”.

ONG regional, Fiji

“La delegación no reacciona de manera adecuada a las crecientes restricciones del gobierno sobre las actividades de las ONG nacionales. A nivel político, a pesar de la desaparición de Sombath en 2014, la UE decidió aumentar sustancialmente la ayuda al gobierno y al programa bilateral 2014-2020. El mensaje a la autoridades es claro: sus violaciones a los derechos humanos y su política cada vez más hostil hacia la SC no importan, porque el apoyo de la UE seguirá creciendo. No entendemos esta lógica ni sus razones”.

Oficina nacional de ONGI, Laos

“La DUE no confronta al gobierno en temas sensibles. Esto no es consistente con el mensaje que llega de Bruselas”.

Oficina nacional de ONGI, Honduras

“La DUE mantiene un enfoque muy cauteloso y débil, utiliza un lenguaje muy diplomático y no quiere presionar al gobierno para no ser acusada de interferencia política”.

ONG nacional, Honduras

“Acciones simples con los defensores de los derechos humanos (como visitarlos en prisión o concurrir a sus juicios) han sido abandonadas. La razón es que la DUE quiere mantener buenas relaciones con el gobierno e implementa lo que llaman ‘diplomacia silenciosa’. El problema con la diplomacia silenciosa es que no es transparente y nunca se sabe qué está haciendo la DUE o si está teniendo algún impacto. De hecho, en este momento la situación de los defensores de los derechos humanos se deteriora en Camboya y crece el nivel de temor. Hoy más que nunca se necesitaría el apoyo de la DUE y los EM”.

ONG nacional, Camboya

... y cuando las DUE toman una postura para defender la SC y los derechos humanos, se ha visto que marcan una gran diferencia.

“Durante la crisis en Burundi la UE estableció y apoyó OSC de cabildeo por una gobernanza justa y mantuvo su ayuda incluso a las OSC que fueron prohibidas por el gobierno. Mostró su apoyo a ellas sin considerar cómo las trataba el gobierno”.

Oficina nacional de ONGI, Burundi

“En Sudán del Sur la UE se ha estado involucrando en el cabildeo de la SC por el derecho de las comunidades, los ejemplos son los talleres de incorporación del género en Juba”.

ONG nacional, Sudán del Sur

“La UE invierte en el fortalecimiento institucional a través de la promoción del diálogo entre instituciones y entre el gobierno y el sector. El reconocimiento visible del papel y de las actividades de la SC por parte de la UE es muy importante para la relación de las OSC con el gobierno”.

ONG nacional, Brasil

“La UE ha apoyado el establecimiento de iniciativas conjuntas entre la SC y el gobierno, lo que creó un ambiente propicio para las OSC y la cultura de trabajo conjunto”.

Oficina nacional de ONGI, Nepal

“Desde 2013 hemos tenido un proyecto de cabildeo e investigación completamente financiado por la UE sobre un ambiente propicio, el que ha arrojado interesantes resultados. Hemos sido contactados por la UE – junto a otras dos redes de ONG – para desarrollar un nuevo proyecto en base a la construcción de una ‘red de redes’ de la SC chilena. El proyecto busca desarrollar la pista de promoción del ambiente propicio, así como promover el involucramiento y la participación de la SC en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la consolidación institucional de las organizaciones madre y sus miembros y la promoción de los logros comunitarios a través de talleres de trabajo y cursos”.

Plataforma nacional de ONG, Chile

“La delegación de la UE cumple roles muy importantes en la provisión de asistencia financiera a la SC camboyana para permitirle realizar cabildeo por el desarrollo de políticas, la implementación de políticas y los cambios políticos en defensa de los intereses del pueblo camboyano. Con la asistencia financiera de la UE la SC participa en el proceso de desarrollo legislativo, por ejemplo, participando en la consulta sobre el proyecto de ley sobre justicia juvenil”.

ONG nacional, Camboya

* Citations reprises et traduites de l'enquête en ligne (versions originales disponibles sur le site web de CONCORD)

2.3. EL DIÁLOGO CON LAS OSC Y SU PARTICIPACIÓN EN LA COOPERACIÓN DE LA UE

Se espera que las DUE se involucren cada vez más en un diálogo más estructurado y regular con las OSC sobre su participación en la cooperación de la UE en el país. Aunque este diálogo se encuentra en etapas muy diferentes en cada país, esta sección identifica algunos aspectos y algunas tendencias comunes.

La mayor parte de los procesos de diálogo y participación se lleva adelante de forma ad hoc y se centra en una limitada cantidad de organizaciones. En muchos países no existen mecanismos para un diálogo regular entre el DUE y la SC y el mismo se lleva a cabo a través de eventos puntuales (Honduras, Kenya, Malí y Túnez). Además, el diálogo de la DUE con la SC se da generalmente con las ONG de la capital, al tiempo que los actores que representan a sectores más amplios de la SC, tales como sindicatos u organizaciones comunitarias, quedan fuera del proceso. Algunas OSC dicen que las OSC consultadas son usualmente beneficiarias de la asistencia financiera de la UE y que, incluso en el proceso de hoja de ruta, las organizaciones involucradas fueron aquellas ya en contacto con la DUE. Un diálogo multipartito parece incluso más difícil de promover, en parte debido al clima de competencia entre actores en algunos países (por ejemplo, SC versus sector privado o competencia entre las OSC). Sin embargo, deben explorarse nuevas posibilidades, porque en países en los que las DUE son vistas como agentes honestos pueden actuar como facilitadores para la ampliación del diálogo con otros actores (por ejemplo, para el Día Internacional de los Derechos Humanos 2016, la DUE en Camboya organizó un evento “Rincón de oradores” para ofrecer al público, a la sociedad civil y al gobierno una oportunidad para interactuar sobre temas relacionados con los derechos humanos).

Algunas experiencias positivas subrayan un enfoque más estratégico del diálogo que vaya más allá de las oportunidades de financiamiento. En una serie de países el diálogo de la DUE con las OSC está casi exclusivamente confinado a los eventos ad hoc y al alcance directo del financiamiento y de las convocatorias a propuestas (Kenya, Malí). En los últimos años, sin embargo, ha habido una cantidad de ejemplos en los que la sociedad civil es cada vez más contactada por la DUE como socio, no solo en la implementación de las acciones donante-beneficiario sino también para contribuir con el diálogo sectorial y político. También hay ejemplos de DUE tratando de mejorar la participación *vis-à-vis* OSC-gobierno (en el marco del diálogo tripartito en Túnez, por ejemplo, la UE propone que las reuniones oficiales del Consejo de Asociación [Association Council] y del Comité de Asociación [Association Committee], así como las sesiones oficiales de negociación, deben estar precedidas y seguidas

por una reunión con las OSC)⁴. En algunos casos, esto también significa que la DUE está jugando un papel en la presión y el apoyo del diálogo entre las OSC sobre sus roles y estrategias, sobre un ambiente propicio, sobre cómo puede el apoyo externo contribuir a sus agendas y sobre cómo coordinar internamente. Tomado en su conjunto, esto ayuda a que la SC esté mejor equipada para su diálogo con las autoridades públicas y con las DUE. A su vez, esto ha mejorado el diálogo que, en algunos casos, es mucho más estructurado y maduro que hace algunos años (*véase el recuadro sobre Camboya*). No obstante, la inclusión de la SC en el diálogo sobre la cooperación bilateral y la programación aún no llega a cumplir con las intenciones declaradas en muchos países, ya que solo una pequeña minoría de las organizaciones encuestadas fueron invitadas a tomar parte en el proceso de programación de la cooperación al desarrollo de la UE y la mayor parte de ellas fueron ONGI o plataformas de ONG.

La comunicación, los comentarios y el seguimiento deberían mejorarse. Algunas OSC señalan que hay poco seguimiento de los procesos de diálogo. Esto puede generar la sensación de que algunos eventos solo se mantienen porque están en el cronograma y como las organizaciones participantes no reciben ningún comentario sobre los resultados de esas consultas no saben si sus aportes *fueron* tomados en cuenta o si habrá una continuidad en el proceso. Específicamente en relación con las hojas de ruta nacionales de la UE, las OSC que participaron en la consulta generalmente dicen que los aportes de la SC fueron en su mayoría tenidos en cuenta, pero muchas también destacan que no tienen información sobre el seguimiento o sobre qué se espera de ellas en términos de implementación. La comunicación es una condición previa importante para el diálogo efectivo en la que las DUE deben invertir más recursos, ya que la mayoría de las OSC revela una falta de conocimiento general sobre los instrumentos y las herramientas de la UE para el compromiso con la SC. Por ejemplo, más de la mitad de los encuestados (52%) no sabe de la existencia de la Estrategia Nacional para los Derechos Humanos y casi el 65% no sabe de la existencia de un análisis de género y/o de planes de la DUE para implementar el Plan de Acción en materia de Género de la UE, aun cuando muchos de ellos trabajan en esos temas. Algunas OSC también informan que pidieron información a su DUE sobre varios programas pero no han recibido ninguna respuesta. Las estrategias de comunicación de las DUE deben, por lo tanto, mejorarse y utilizarse múltiples canales para llegar a las OSC.

Cuando el diálogo y la coordinación entre las DUE y los EM es mejor, usualmente se beneficia el diálogo con la SC. En los países en los que hay una buena coordinación

⁴ Comunicación conjunta para reforzar el apoyo de la UE a Túnez, septiembre de 2016.

entre los socios europeos también hay buenas prácticas que indican una visión más coherente y compartida para el compromiso con la SC. En Camboya la UE y sus EM parecen estar haciendo un esfuerzo sistemático para coordinar programas, instrumentos y sectores a través de la complementariedad y las decisiones conjuntas (incluso hablando con una sola voz en sus diálogos con el gobierno, como lo demuestran los ejemplos relativos a educación, gestión del financiamiento público y descentralización). Muchas iniciativas de diálogo UE-OSC se basan en estos antecedentes (*véase el recuadro*). En Malí el diálogo entre la red de coordinación de donantes y el FOSC (que se da principalmente en el marco de la capacitación institucional de las OSC financiado por el FED) es particularmente fuerte y bien establecido.

También existen ejemplos de diálogo bien establecido a alto nivel: en Honduras se introdujo un mecanismo de intercambio sobre temas de derechos humanos – el ‘Grupo Enlace’ –, en el que los embajadores del grupo de coordinación y los embajadores de la UE se reúnen cada dos meses para discutir esos temas con las OSC locales. Las ONGI tienen un rol en el apoyo a las organizaciones locales en la preparación y coordinación de sus propuestas y temas a discutir.

La UE lanzó tanto una programación conjunta (para la coordinación de donantes) como el proceso de hoja de ruta (como un marco donante-OSC) para ayudar a mejorar la efectividad del desarrollo. A partir de las prácticas que aprendimos de la encuesta y de los ejemplos de país parece que, lamentablemente, ninguno de los dos procesos responde al reto de ser el marco central en su propio ámbito, pero la UE puede felicitarse por el liderazgo mostrado al tratar de fijar estos enfoques. En general, puede decirse que la coordinación de donantes mejorada – ya sea dentro del marco de programación conjunta o de un marco diferente en el país – también alienta una visión más estratégica de las OSC, lo que es evidente ante todo en la existencia de procesos estructurados de diálogo estratégico en diferentes áreas.

La visión estratégica debe ser que el proceso de hoja de ruta guiará, en el futuro, todos los procesos existentes y también los que están por crearse. Ya puede verse que cuando los EM de la UE están activamente involucrados (Camboya, Honduras) los efectos positivos parecen ser mayores que cuando la DUE está sola en la firma del marco de hoja de ruta. Algunas hojas de ruta han incluido iniciativas concretas y apoyo operativo de varios EM de la UE, de modo que se centran no sólo en las acciones de la DUE, lo que fomenta la copropiedad entre sus socios en el desarrollo (Camboya, Túnez). En Malí esta co-propiedad existe en la práctica en el marco de la capacitación FED-OSC.

El diálogo es más fácil y efectivo cuando hay contrapartes de la SC legítimas y capacitadas. En algunos países la SC puede estar altamente polarizada y/o puede enfrentar problemas de legitimidad o representación, por lo que es difícil identificar socios para dialogar. De acuerdo a algunas DUE las experiencias positivas provienen de la existencia de redes de ONG representativas, o plataformas con miembros locales, que actúan como puntos focales para el diálogo DUE-OSC y constituyen un socio bien identificado para los donantes. El papel que tienen estos tipos de organizaciones ha sido crucial para la SC en varios países. En particular, han ayudado (por ejemplo el CCC en Camboya y el FOSC en Malí) identificando casos de interés común; ampliando el rango de actores involucrados en el diálogo con la UE para garantizar que las voces de las organizaciones descentralizadas y de base también sean oídas; formulando propuestas y acciones conjuntas que involucren a los socios externos; creando redes; haciendo trabajos de cabildeo por las preocupaciones de la SC en las discusiones con las autoridades públicas y los donantes. Sin embargo, es importante destacar que la diversidad es una de las características esenciales y enriquecedoras de la SC y es una condición previa para las OSC el ser capaces de promover los derechos de un amplio rango de sectores de la población. Más allá de si hay plataformas representativas o no, es importante escuchar a los diversos grupos y organizaciones si es que la DUE va a hacer un trabajo eficiente y relevante para la SC en su conjunto.

Camboya: Un diálogo más intenso de la UE con las OSC que incluya a los EM

Durante los últimos años la DUE y otros donantes europeos activos en Camboya han estado reforzando su diálogo con la SC. El primer nivel de compromiso es el diálogo multi-partito con el gobierno, socios para el desarrollo, la SC y el sector privado en el marco del diálogo político de alto nivel del Foro de cooperación para el desarrollo de Camboya (CDCF, por su sigla en inglés) y el Comité de coordinación gobierno-donante (GDCC, por su sigla en inglés), ambos con tres representantes de las plataformas madre de ONG más grandes (el CCC, el NGO Forum y MEDiCAM). También existen 19 grupos técnicos de trabajo técnico (GTT) sectoriales, en los que participan OSC sectoriales relevantes. En los GTT en los que los socios europeos y la DUE son más activos (alrededor de la mitad de ellos), se promueve de manera activa la participación de OSC representativas. En muchos casos, sin embargo, la cantidad de OSC involucradas en estos mecanismos de diálogo es todavía limitada y es necesario promover más mecanismos de diálogo y asociación basados en la negociación genuina y el acuerdo mutuo, en especial sobre los temas más sensibles.

El segundo nivel de diálogo es entre los socios europeos en el desarrollo y la SC. Recientemente, este incluyó:

- Consultas sobre la programación conjunta en el borrador de la estrategia de la UE para la cooperación para el desarrollo en Camboya para 2014-2018 (discusión sobre planes y prioridades), sobre el informe de monitoreo (reunión en 2016 sobre las conclusiones en diferentes sectores e impactos políticos) y sobre la evaluación externa de la estrategia.
- Extensas consultas durante la preparación de la Hoja de Ruta nacional europea para Camboya, principalmente incluyendo a las OSC camboyanas, cuyos aportes se reflejaron en el documento final. Una revisión de los indicadores fue discutida en el retiro de los consejeros europeos de 2015 y adoptada en enero de 2016.
- Reuniones conjuntas sobre temas relevantes para las OSC, tales como la reunión de enero de 2016 sobre un ambiente propicio para la SC en Camboya, que se centró en el marco legal, los defensores de los derechos humanos, las elecciones y temas internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el financiamiento del desarrollo.

El tercer nivel es el diálogo regular de la DUE con la SC. Esto implica consultas ad hoc sobre las convocatorias de propuestas y sobre programas particulares, tales como el programa de apoyo a la descentralización de la UE. También incluye un diálogo regular con las principales redes o plataformas de organizaciones.

Los socios europeos están estableciendo un mecanismo estructurado de consulta con la SC que se ajuste a la Prioridad 3 de la Hoja de Ruta de Camboya (“Estructurar el diálogo europeo con la sociedad civil e incluir los temas de la sociedad civil en la cooperación europea para el desarrollo”) y, en particular, al Indicador 3.1 sobre “establecer una plataforma específica para el diálogo europeo con las OSC”. Este mecanismo incluye dos eventos principales: (i) una reunión anual para revisar el avance de la implementación de la estrategia conjunta y los asuntos temáticos que sean particularmente relevantes para el ambiente propicio y la ciudadanía activa y (ii) un diálogo descentralizado a través de una reunión provincial anual que rote a una provincia diferente cada año (la primera fijada para febrero de 2017). La delegación de la UE proporciona el mecanismo de la secretaría para el diálogo y lo organiza en consulta y coordinación con sus socios europeos y con redes o plataformas de organizaciones representativas de la SC.

En general, la estructuración del diálogo con la SC en Camboya está en una etapa más avanzada que en muchos otros países. Sin embargo, algunas OSC sienten que este diálogo no funciona para ellas, en particular las organizaciones de derechos humanos, que ven restringido su espacio y en riesgo a muchos defensores de los derechos humanos. Además, las organizaciones de base y comunitarias quedan, en su mayoría, fuera de estos procesos y sus voces no son suficientemente escuchadas. Estos mecanismos de diálogo se centran en los programas de cooperación para el desarrollo de la UE y no cubren otras políticas de la UE, tales como el comercio, cuyos impactos negativos sobre los derechos humanos y los derechos sobre la tierra no son suficientemente abordados ni discutidos. Finalmente, el proceso de hoja de ruta y el diálogo que la acompaña es bastante reciente, por lo que sería interesante ver cómo se conecta con otras iniciativas de los donantes en el futuro y si tiene una influencia positiva en la situación de la SC en Camboya.

2. 4. LAS HOJAS DE RUTA NACIONALES DE LA UE PARA UN COMPROMISO MÁS ESTRATÉGICO CON LA SC

En la encuesta y los ejemplos de país la investigación analizó el proceso de creación de borradores y de implementación de las **Hojas de ruta nacionales de la UE**. Teniendo en cuenta el trabajo continuo de CONCORD sobre las hojas de ruta y subrayando los resultados de análisis previos de CONCORD, se pueden resaltar⁵ varias conclusiones:

La toma de consciencia de la OSC sobre las hojas de ruta es todavía limitada y cualquier toma de consciencia y compromiso parece provenir principalmente de la fase de desarrollo de la hoja de ruta. Algo más de la mitad de los 392 encuestados (53%) no saben que la delegación de la UE ha desarrollado o está por desarrollar una hoja de ruta nacional para el compromiso con la sociedad civil en el país (*Gráfico 4*), y este porcentaje es más alto entre las OSC nacionales/locales. Este resultado es comparable con el de la encuesta anterior, llevada adelante en 2014, cuando el 51% no lo sabía. El dato es interesante porque muestra que aunque se hicieron esfuerzos para informar a las personas sobre la hoja de ruta y hay una disponible en muchos países (alrededor de cinco veces más que antes), parece haber pocos cambios en cuanto al conocimiento de su existencia entre las OSC.

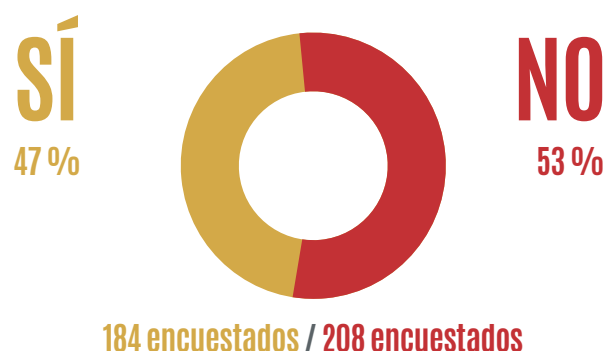
De las 184 organizaciones que saben de la existencia de las hojas de ruta, el 63% estuvo involucrado solo en la fase de consulta (*Gráfico 5*). Por lo tanto, su conocimiento parece provenir principalmente de la fase de desarrollo en la que se organizaron encuestas, reuniones, etc. para consultar a la SC. Es interesante notar que el porcentaje de ONG nacionales involucradas en esta fase es mayor que el de ONGI, lo que indica que las DUE hicieron un esfuerzo por involucrar activamente a la SC nacional en el proceso.

Las experiencias y los procesos de la hoja de ruta son diversos. El diseño de borradores varía de país a país, con diferentes formatos para las consultas y las reuniones, los que van desde procesos descentralizados nacionales hasta encuestas en línea o simples ejercicios de confirmación e información. Los contenidos de la mayor parte de las hojas de ruta siguen, generalmente, las

tres prioridades establecidas en la Comunicación⁶, lo que es positivo porque significa que buscan una implementación verdadera de las prioridades, aunque algunas tienen un enfoque muy general. Otras, por el contrario, incluyen planes de implementación detallados que identifican actividades, objetivos e indicadores. El estado de implementación es muy diferente; en algunos países las Hojas de ruta nacionales de la UE están aún en el proceso de redacción del borrador o recién se lo ha terminado, mientras que en otros ya existen versiones revisadas. La noción de respetar el contexto respectivo y el espacio determinado para los enfoques y cronogramas específicos por país se refleja generalmente bien. Al mismo tiempo, es importante en cualquier proceso estratégico que se proporcione y se mantenga un marco general, con indicadores de resultado regulares y comparables. En algunos países la hoja de ruta no está vinculada a la programación de la ayuda de la UE (cooperación bilateral, regional o temática), mientras que en otros está efectivamente incluida en el trabajo regular de la DUE. En la encuesta hay algunas instancias en las que las OSC consideran que la hoja de ruta representa un cambio de ritmo en las relaciones DUE-SC (Marruecos, Mozambique, Perú – véase el recuadro). Algunas OSC también ven el proceso de mapeo de

6 Hay excepciones a esto. En Túnez, por ejemplo, se estableció una cuarta prioridad: mejorar la coordinación entre las OSC y los donantes/socios. En Camboya las prioridades son diferentes a las de la Comunicación de la UE. (1) promover un enfoque basado en los derechos humanos y la equidad de género en la cooperación para el desarrollo de la UE y fortalecer un ambiente propicio para las OSC; (2) apoyar los esfuerzos de la SC para mejorar sus gobernanza interna, su transparencia y su rendición de cuentas; (3) estructurar el diálogo europeo con la SC e incluir los temas de la SC en la cooperación europea para el desarrollo.

GRÁFICO 4. ¿TIENE CONOCIMIENTO DE QUE LA DELEGACIÓN DE LA UE EN SU PAÍS HAYA DESARROLLADO (O ESTÉ POR DESARROLLAR) UNA HOJA DE RUTA NACIONAL PARA EL COMPROMISO CON LA SOCIEDAD CIVIL? (CANTIDAD; PORCENTAJE)



⁵ 'Análisis de seis hojas de ruta nacionales para el compromiso con la sociedad civil y recomendaciones para el futuro', septiembre de 2015.

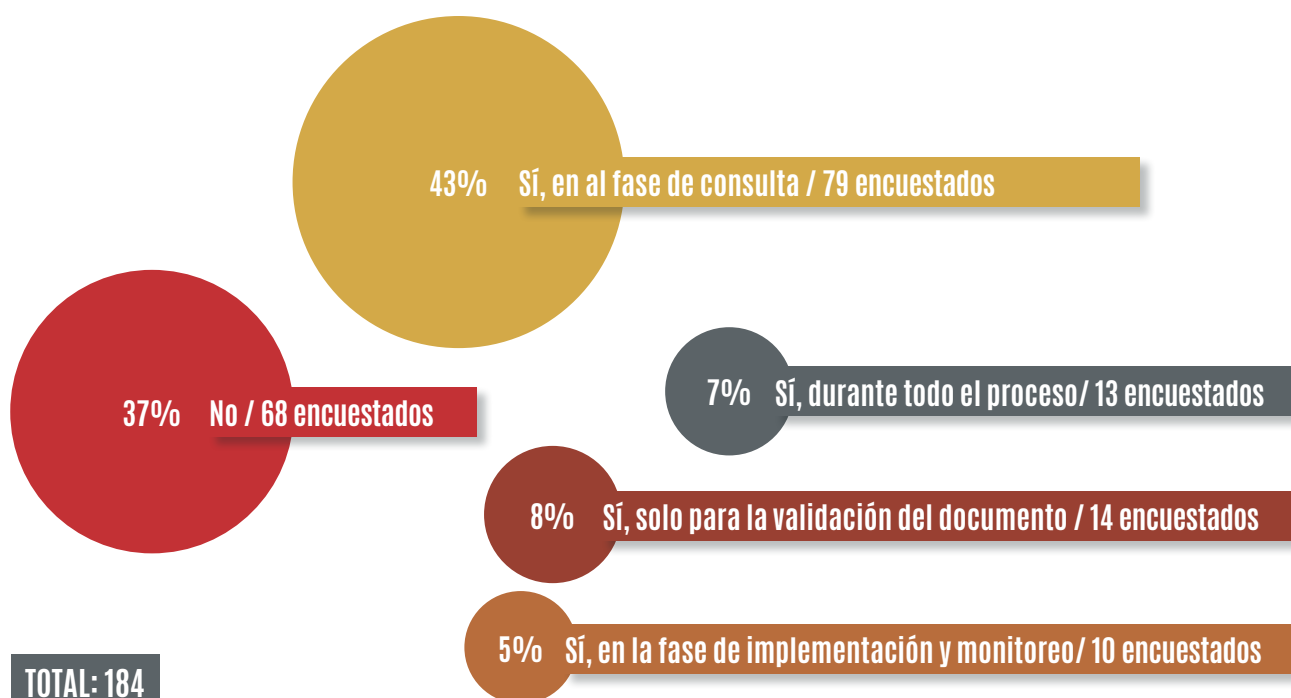
OSC muy útil, principalmente porque refleja una determinación de saber más sobre la situación actual de las organizaciones que trabajan en el país y es una herramienta que pueden usar las DUE y las embajadas de los EM para involucrarse en el diálogo y el financiamiento.

Las hojas de ruta son una herramienta útil para mejorar la determinación del alcance y la cooperación pero no constituyen aún un marco estratégico para el compromiso con las SC. En muchos casos brindan un buen análisis de lo que debe abordarse, delinean una estrategia para encarar esos temas y clarifican el papel y el mandato de la DUE para hacerlo. Donde ya ha comenzado, el proceso de desarrollo e implementación de una hoja de ruta ofrece un buen marco para determinar el alcance del trabajo y el panorama actual de las OSC y su cooperación con las DUE. El proceso puede también impulsar la cooperación entre las OSC y con la DUE y los EM de la UE, así como con otros actores de la cooperación en el país. El marco ha sido evaluado de manera positiva en el trabajo previo de CONCORD, pero se considera que, en muchas partes, aún falta un aspecto estratégico. Además, la hoja de ruta puede a veces separarse de su propósito inicial (el de apoyar un compromiso general más estratégico y un ambiente propicio para las OSC) hacia un enfoque sobre la coordinación de la DUE, tanto internamente como con los EM de la UE o sobre el uso de los fondos destinados a las OSC. El financiamiento es un elemento importante del ambiente propicio

para las OSC y es una buena práctica cuando la hoja de ruta brinda un marco para las convocatorias a propuestas (por ejemplo, Honduras, Madagascar). Sin embargo, en algunos países no está siendo suficientemente vinculado a la programación de la ayuda de la UE (cooperación bilateral, regional y temática) o a los temas políticos relativos al ámbito propicio para la SC. La hoja de ruta puede perder un importante terreno en su misión de aumentar la visibilidad, previsibilidad e impacto de las acciones de la UE y de ofrecer un marco estratégico firme si no aborda los temas urgentes e importantes para la SC. La mayoría de los encuestados (64%) califica el aporte de la hoja de ruta al fortalecimiento del papel de las OSC como actores políticos influyentes como “pobre” o “normal”, principalmente porque las acciones en esta área tienen un impacto limitado, a menos que se cumpla con las condiciones necesarias básicas para posibilitar que las OSC cumplan su papel de manera más eficiente y segura. Esto incluye un marco legal y normativo para las OSC, acceso libre al financiamiento externo y mecanismos de diálogo eficientes.

El efecto más positivo del proceso de hoja de ruta hasta el momento es un diálogo más sistemático, en especial en países en los que existen buenas prácticas en determinados sectores. En algunos casos, el proceso de hoja de ruta ayudó a impulsar el diálogo DUE-OSC y ofreció una base para un compromiso más sistemático. Además, el 29% de los encuestados considera que ha tenido un efecto positivo en las relaciones

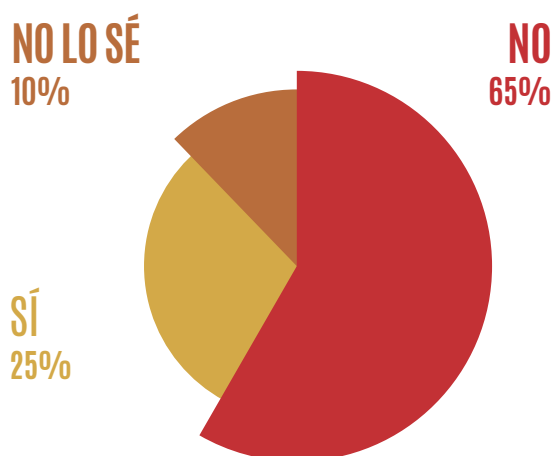
GRÁFICO 5: ¿ESTÁ/ESTUVO USTED/SU ORGANIZACIÓN PARTICIPANDO EN LA HOJA DE RUTA DE ALGUNA FORMA?



DUE-SC (Gráfico 7). No obstante, algunas DUE no están seguras de la utilidad de la hoja de ruta en su cooperación general en el país y sienten que el proceso no agrega valor a su diálogo con la SC (algunas DUE y OSC dicen que consideran la Estrategia Nacional para los Derechos Humanos como un marco más útil, por ejemplo, en Kenya). Parece que, en la mayoría de los casos, la existencia previa de un amplio diálogo sectorial (por ejemplo, sobre derechos humanos o educación) contribuye bastante al éxito del proceso de hoja de ruta, principalmente porque se lo percibe como más amplio y estratégico que cualquier otro proceso anterior.

En muchos países no están claras las implicaciones de la participación de las OSC en la hoja de ruta. En algunos casos, las hojas de ruta incluyen acciones específicas a ser promovidas e implementadas, mientras que en otros el enfoque es implementar sus objetivos principalmente a través de otros programas de cooperación bilateral e incluyéndolos en los instrumentos de cooperación. Parece que esto no está suficientemente aclarado en las fases de consulta y validación que se benefician de la participación de las OSC, porque muchos encuestados muestran una obvia falta de conocimiento del seguimiento del proceso de hoja de ruta y subrayan que reciben comentarios insuficientes de las DUE sobre la implementación. Más del 64% de las organizaciones destacan la falta de información a tiempo sobre los pasos siguientes, que coincide con sus respuestas sobre su

GRÁFICO 6. ¿PARTICIPA SU ORGANIZACIÓN EN EL MONITOREO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA HOJA DE RUTA?



SÍ: 45 encuestados
NO LO SÉ: 19 encuestados
NO: 120 encuestados

TOTAL: 184

Los impactos positivos del proceso de hoja de ruta en el diálogo DUE-SC: ejemplos extraídos de la experiencia práctica*

“Muchas OSC sintieron por primera vez que fueron ayudadas a diseñar un marco de colaboración con la UE”.
ONG nacional, Camerún

“La formación de grupos de trabajo sobre temas específicos (por ejemplo, las relaciones OSC-universidad) han creado una dinámica de diálogo que motiva a la UE y a las OSC a reunirse de forma más regular”.
ONG nacional, Ecuador

“Esta hoja de ruta posibilitó el ejercicio abierto del mapeo. Si realmente se las implementa, las líneas de acción anunciadas realmente mejorarán las relaciones UE-OSC y fortalecerán además el papel y la posición de la SC en el diálogo sobre las políticas de desarrollo”.
Plataforma de ONG, Burkina Faso

“Esta nueva iniciativa ayudó a lograr un acercamiento sencillo y activo de las OSC, el Estado e incluso la UE a las actividades de la SC. Además permitió a la UE y al Estado tener un buen mapa de las OSC en el país”.
ONG nacional, Níger

“La hoja de ruta estimuló el cambio positivo: el resultado principal fue la apertura a pequeñas organizaciones regionales/locales y la organización de consultas descentralizadas”.
Organización sin fines de lucro, Marruecos

“La hoja de ruta ayudó a elevar el perfil de la DUE, aumentar su contacto con diferentes organizaciones, organizar más eventos en los que participó la SC y promover contactos entre la SC y los embajadores de los EM de la UE”.
Oficina nacional de ONGI, Perú

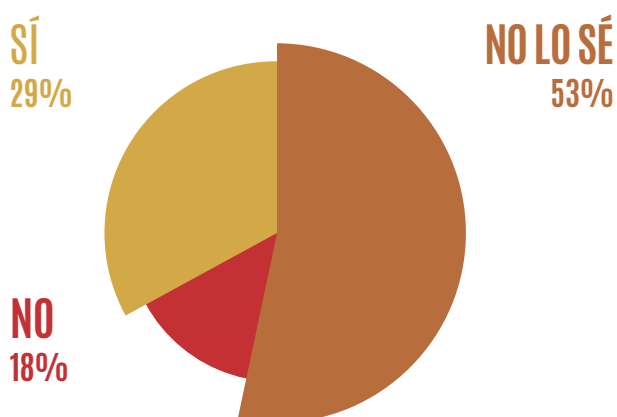
“La hoja de ruta produjo cambios importantes porque reunió a la SC y la UE y mejoró su diálogo. Se hicieron grandes esfuerzos para involucrar y reforzar las OSC locales mediante el ejercicio del mapeo. Hay un renovado interés en las OSC locales y más instrumentos para apoyarlas”.
Oficina nacional de ONGI, Mozambique

* Citas tomadas y traducidas de la encuesta en línea (la versión original está disponible en el sitio web de CONCORD)

participación en el monitoreo y la implementación de las hojas de ruta (cerca del 75% de las organizaciones que saben de las hojas de ruta no participan de su implementación o no saben de ella – Gráfico 6). Algunas tienen la percepción de que las DUE carecen del compromiso para implementarlas (Kenya), mientras que muchas otras (61% de las encuestadas) reconocen también que la SC no está suficientemente coordinada para esta fase. Además, el proceso de hoja de ruta solo es relevante para las OSC si están informadas sobre el marco de cooperación e implementación (son esenciales los marcos de hojas de ruta e implementación de la hoja de ruta públicamente disponibles) y si existen recursos humanos y financieros para el seguimiento. Este no parece ser el caso en la mayoría de los países. Es crucial la participación de las OSC en la implementación (o posterior desarrollo) de las hojas de ruta, ya que deben involucrarse en la implementación de una estrategia que las incluya, y es importante mantener el impulso de la fase de desarrollo para lograr una participación generalizada que reconozca la variedad de OSC.

Finalmente, más de la mitad de los encuestados (53%) “no saben” si la hoja de ruta tuvo algún efecto en la relación entre las DUE y la SC en su país (Gráfico 7), lo que parece reforzar la conclusión sobre la falta de información sobre el seguimiento e indica también que es demasiado pronto para evaluar el impacto del proceso de hoja de ruta en esta relación pero no demasiado tarde para relanzar el interés de parte de la SC.

GRÁFICO 7. ¿HA TENIDO LA HOJA DE RUTA ALGÚN EFECTO EN LAS RELACIONES ENTRE LA DELEGACIÓN DE LA UE Y LA SOCIEDAD CIVIL EN SU PAÍS?



SÍ: 54 encuestados
NO LO SÉ: 97 encuestados
NO: 33 encuestados

TOTAL: 184

2. 5. EL FINANCIAMIENTO Y EL APOYO A LOS PROYECTOS

El financiamiento es una parte importante en el apoyo a un ambiente propicio para la SC y la UE es el mayor donante de las OSC con sede en los países socios. En mucho de ellos la SC depende en gran medida del financiamiento de los donantes internacionales, lo que crea desafíos para las OSC si estos reducen su apoyo y/o si se restringe el financiamiento externo de las OSC. A menudo los gobiernos hacen esto para socavar las posiciones de las OSC, acusando a la SC de promover agendas o intereses extranjeros o de ser cooptada por los donantes internacionales. En los países de ingresos bajos (LIC, por su sigla en inglés) que están a punto de pasar a ser países de bajos y medianos ingresos (LMIC, por su sigla en inglés), también hay preocupaciones concretas porque el apoyo de los EM y de las DUE al desarrollo del país en general, y a la SC en particular, viene cayendo (Camboya, Uruguay). Incluso cuando este no sea el caso, la dependencia de los donantes y la obligación de rendirles cuentas es un tema que debería pautar la reflexión futura entre las OSC en muchos países.

El financiamiento de la UE a la SC sigue siendo crucial para ayudar a las OSC a tener un papel clave como actores del desarrollo por derecho propio y, por lo tanto, a promover sociedades más democráticas e inclusivas. Sin embargo, una evaluación de las tendencias recientes revela una percepción general de que el volumen de fondos de la UE disponibles para las OSC se ha reducido (en opinión del 62,3% de los encuestados) y que se ha vuelto más difícil el acceso de las pequeñas OSC locales al financiamiento (69%) (Gráfico 8). Es importante señalar que esta es una percepción en base a las respuestas a la encuesta que podría no reflejar los niveles reales de financiamiento disponible para una variedad de OSC en los países socios de la UE mediante diferentes instrumentos y modalidades. DG DEVCO señala que, en realidad, el financiamiento para las OSC creció en los últimos años⁷. Sin embargo, es posible que esta no sea la realidad que las OSC locales ven. Por un lado, se están canalizando más fondos de la UE a través de mecanismos como los fondos fiduciarios, que no son fácilmente visibles para la mayoría de las organizaciones. Por otro lado, la presión política sobre la UE para que reduzca la burocracia ha llevado a que las DUE reduzcan la cantidad de convocatorias de propuestas que exigen muchos recursos (incluso mezclando fondos de diferentes instrumentos en un solo llamado) y, a veces, opten por mecanismos de financiamiento menos transparentes. La siguiente sección presenta algunas conclusiones sobre el financiamiento y el apoyo a proyectos comunes para muchos países socios de la UE⁸.

⁷ Declaración del panel en la Consulta OSC-AL sobre tendencias laborales del 20 y 21 de octubre de 2016.

⁸ La encuesta se centró específicamente en el financiamiento para la SC en el país, en otras palabras, fondos gestionados localmente por las DUE en lugar de convocatorias a propuestas y modalidades de financiamiento similares.

Si bien el financiamiento de las DUE es muy importante, hay aspectos importantes que se deben mejorar. Los resultados de la encuesta destacan la relevancia del apoyo de las DUE y los EM de la UE a las OSC en el país. La mayoría de los encuestados hace una evaluación positiva de la relevancia de las convocatorias de propuestas de las DUE para las prioridades y necesidades de la SC (62% la considera “buena” o “muy buena”). La opinión de los encuestados está dividida casi a la mitad sobre la transparencia de los procesos de concesión de subvenciones, sobre si la interpretación y aplicación de las normas por parte de la DUE fue coherente o no y sobre la calidad y oportunidad de la información sobre el financiamiento de la UE compartida con las OSC. La diferencia en la percepción posiblemente se explica con la referencia a los convocatorias de propuestas gestionados por las DUE en los países socios, que es el tipo de financiamiento más dirigido a las OSC locales, en comparación con otros tipos de modalidades de financiamiento, del que reciben más información y con el que están, por eso, más familiarizadas. Debe hacerse notar que CONCORD ha expresado su preocupación sobre la implementación y la transparencia de las nuevas modalidades de financiamiento, incluyendo los fondos fiduciarios.

Muchos encuestados consideran que el proceso de retroalimentación de las propuestas de financiamiento rechazadas puede mejorar. Una evaluación oportuna, mejor adaptada y

detallada podría posibilitar que las OSC aprendan del proceso (esto sería parte de la capacitación en las normas de la UE). Además, se ha sugerido que las DUE deberían hacer un seguimiento de sus consultas con las OSC (por ejemplo, explicando hasta qué punto se tomaron en cuenta y tradujeron los comentarios de las OSC en oportunidades de financiamiento específicas de la UE). Cerca del 60% de los encuestados clasifica esos tres puntos – comentarios a las propuestas, capacitación sobre las normas de la UE e inclusión de los aportes de las OSC sobre oportunidades de financiamiento – como “pobres” o “normales”. (Véase el Gráfico 9.)

En muchos países se consulta formalmente a la SC sobre diferentes aspectos del financiamiento. Casi la mitad de los encuestados (49%) declaró haber sido consultado sobre cómo debe otorgarse el financiamiento de la UE, en particular sobre cómo se canaliza o debe canalizarse el financiamiento para las OSC y sobre las prioridades temáticas de estas. La mayoría de los ejemplos provistos se refiere a las convocatorias a propuestas, ya que la mayoría de las DUE usualmente organiza las sesiones de información y discusión con la SC para aclarar los objetivos y las prioridades del llamado y explicar las exigencias para postular. Hay además unas pocas menciones de sesiones en las que se discutieron los enfoques de financiamiento, tales como la concesión directa y la sub-concesión de subvenciones, pero fueron principalmente

GRÁFICO 8. AL EVALUAR LOS ACONTECIMIENTOS DE LOS ÚLTIMOS TRES O CUATRO AÑOS, ¿DIRÍA QUE LAS OPORTUNIDADES DE FINANCIAMIENTO DE LA UE A LAS OSC HAN AUMENTADO O DISMINUIDO? (% DE ENCUESTADOS QUE OPINARON)*

62%

El volumen de fondos disponibles para las OSC disminuyó

69%

El acceso de las OSC pequeñas y locales al financiamiento disminuyó

78%

La complejidad de las normas y los procedimientos aumentó

* En términos metodológicos, se decidió omitir las respuestas “no sabe” y considerar el total de encuestados que opinaron sobre el punto (que corresponde al 100%)

informativas, en lugar de centrarse en dialogar o escuchar las experiencias de las OSC.

Muchas OSC se postulan para el financiamiento de la UE, pero las que más probablemente obtengan la concesión como postulantes principales o como co-postulantes son ONGI.

Más del 75% de los 392 encuestados ha postulado a financiamientos de la UE en los pasados tres años como aplicante principal o co-aplicante. Cerca de la mitad consiguió un financiamiento, este porcentaje es mayor entre las sedes nacionales de ONGI. Esto no es una sorpresa, ya que las ONGI usualmente reúnen las exigencias y tienen la capacidad financiera y técnica necesaria para gestionar grandes financiamientos y participar en programas de gran alcance que reúne a varios socios. Por el lado de la DUE existe también un uso cada vez mayor de la subvención en cascada o ayuda financiera a terceros, que permite a la UE beneficiar a las organizaciones nacionales y locales, que conocen bien las necesidades de los grupos objetivo y que normalmente no acceden al financiamiento. Sin embargo, esto también significa que, para acceder al financiamiento, las OSC locales deben asociarse con organizaciones grandes, a menudo internacionales.

Las OSC locales enfrentan desafíos particulares. El porcentaje de organizaciones que no se postularon para una concesión de la UE es mucho más alto entre las organizaciones/redes comunitarias y de base (82%), aunque en algunos casos fue porque las prioridades establecidas en el llamado particular a propuestas no coincidían con los sectores principales de intervención de la organización. Hay que hacer notar que esto posiblemente se aplica en especial a organizaciones que informan no haber participado en las consultas sobre las prioridades de financiamiento y también que las convocatorias a propuestas raramente cubren todos los sectores temáticos importantes del país. Es más probable que las OSC locales mencionen la falta de información y de conocimiento sobre las convocatorias y las exigencias existentes para aplicar y que citen los requerimientos y los procedimientos complejos, engorrosos y largos como obstáculos para acceder al financiamiento. Una limitación importante de las organizaciones locales pequeñas para el acceso al financiamiento de la UE es su falta de capacidad, tanto institucional como financiera, y hay quienes destacan su dificultad para garantizar el co-financiamiento necesario. Las OSC locales agradecerían también un mayor contacto con las DUE para obtener información a tiempo sobre los procesos y las próximas convocatorias de la UE – una preocupación cada vez más compartida por las OSC en general.

La gestión burocrática y la complejidad de los procedimientos y las exigencias de la UE es un tema de preocupación. La gran mayoría de las OSC menciona la carga administrativa y las inapropiadas y poco realistas exigencias. Los procedimientos engorrosos, largos, y las exigencias sum-

amente complejas y estrictas son los aspectos más frustrantes de su relación de financiamiento con la UE, en especial si se tienen en cuenta las pocas chances de obtener una subvención. El hecho de que los principales donantes internacionales tienen diferentes prioridades, tiempos, procedimientos y exigencias de informe, aumenta la carga de trabajo. Al mismo tiempo de garantizar que el rigor y la transparencia de esos procesos se mantengan, la UE debería discutir el equilibrio que es necesario lograr entre las exigencias de rendición de cuentas, por un lado, y la flexibilidad por el otro. Existe una fuerte percepción entre las OSC (77,7%, véase el Gráfico 8) de que las normas y los procedimientos se vuelven más complejos. Una de las razones de esa percepción podría ser, por ejemplo, el hecho de que tienen información insuficiente sobre las modalidades de financiamiento cada vez más comunes, tales como las subvención en cascada; la introducción de nuevos conceptos, como el de “entidad afiliada”, y la introducción de nuevos elementos en el marco lógico. En suma, aun cuando algunas normas – como las variaciones permitidas entre partidas presupuestarias, la norma del origen y las normas sobre tipos de cambio – se han simplificado en los últimos años, en general permanecen tan complejas y numerosas que para la mayor parte de las organizaciones son, sencillamente, impenetrables. Varias ONGI que están en contacto con más de una DUE informan además que el personal de las diferentes DUE interpreta las normas de manera distinta.

Las DUE se enfocan en la rendición de cuentas financiera y no en el impacto.

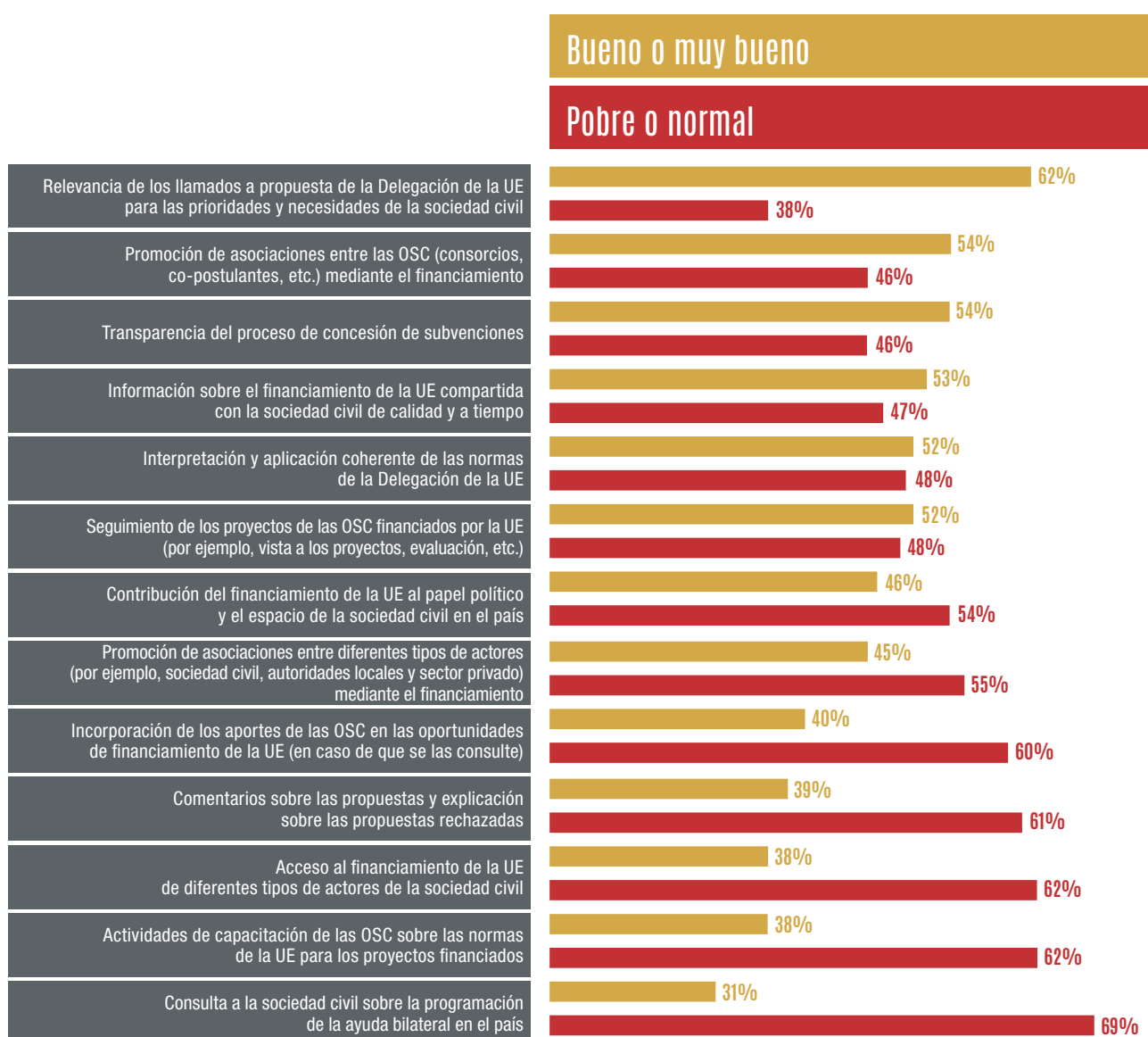
Las OSC destacan su percepción de que las DUE se centran demasiado en los aspectos financieros de la rendición de cuentas y en los procedimientos y los resultados formales, sumidos en su visión burocrática que parece poner un desproporcionado énfasis en el cumplimiento de las normas y las regulaciones, en lugar de evaluar el impacto de una propuesta o un proyecto. (“Es un enfoque burocrático que apunta a gestionar en lugar de a promover cambios” – ONG nacional, Myanmar). Algunas OSC sugieren que la UE debería “volver a las bases”: debería salir y reunirse con los grupos meta y los beneficiarios finales para obtener una perspectiva en el terreno y una comprensión mejor del impacto de los proyectos sobre sus vidas cotidianas. Esto ayudaría a garantizar el seguimiento y evaluaciones eficientes y orientadas a los resultados. Reconociendo que los recursos de la DUE pueden ser demasiado limitados como para visitar cada proyecto y que el impacto del financiamiento de la UE debe ser transparente y comparable entre países, sería de todas formas aconsejable garantizar un uso apropiado de las diferentes modalidades de financiamiento disponibles para asegurar el acceso al financiamiento a un amplio rango de OSC.

Las DUE se enfocan cada vez mas en impulsar las asociaciones entre OSC y promover las subvenciones en cascada o ayuda financiera a terceros. Bajo los actuales

programas de financiamiento de la UE para las OSC, casi siempre hay exigencias de asociación entre organizaciones locales/nacionales y de la UE y algunos fondos solo están disponibles cuando las organizaciones locales/nacionales son los principales postulantes. Es un hecho positivo que reconoce el aumento de las capacidades de las OSC en muchos países. Un aspecto importante, sin embargo, es la calidad de esas asociaciones. Es esencial la construcción de redes y de alianzas para una SC fuerte, lo que ayuda a lograr una sociedad más democrática e inclusiva en general. Las asociaciones genuinas son importantes para una cooperación para el desarrollo efi-

ciente. En general, las OSC reconocen los esfuerzos que hacen las DUE para promover las asociaciones entre OSC a través del financiamiento (55% de los encuestados que dieron una opinión sobre este punto calificó los esfuerzos de la DUE como “buenos” o “muy buenos”) (Gráfico 9). Sin embargo, a veces las OSC locales cuestionan la calidad de esas asociaciones porque sienten que son cooptadas por las ONGI para satisfacer las exigencias de financiamiento de la DUE. Además de promover asociaciones grandes e innovadoras, algunas DUE (por ejemplo en Camboya, Honduras, Kenya y Túnez) usan cada vez más el esquema de subvención en cascada en los que el postulan-

GRÁFICO 9. ¿CUÁL ES SU OPINIÓN SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA UE A LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ÁMBITO NACIONAL?



te principal obtiene la concesión y luego distribuye los fondos, entre las organizaciones locales más pequeñas. Este enfoque tiene pros y contras. Aunque el aliento y/o la exigencia de incluir subvención en cascada o apoyo financiero a terceros en los proyectos es una manera efectiva de garantizar que las organizaciones más pequeñas y/o de base puedan acceder al financiamiento de la UE, una preocupación importante es que esa asociación con organizaciones más grandes y/o las sub-concesiones parecen haberse transformado en el único punto de entrada por el que esas organizaciones pueden acceder al financiamiento de la UE. Podría también significar un cambio en la relación entre sub-beneficiarios y postulantes principales, de una relación socio-socio a una relación de donante-socio. Si los criterios de la subvención en cascada definidos en la propuesta del proyecto son demasiado detallados o estrictamente definidos, podrían tener un efecto negativo sobre el derecho de iniciativa del sub-beneficiario. La manera en la que las DUE y los beneficiarios de las subvenciones han interpretado las normas sobre subvención en cascada de la UE hasta ahora tienden a promover un enfoque de receta única para todos¹⁰. Sería aconsejable promover un enfoque más flexible en términos de criterios, cantidades, etc. Sin embargo, se reconoce que las subvenciones en cascada o apoyo financiero a terceros pueden ser una oportunidad para que las pequeñas organizaciones locales y/o de base mejoren su capacidad financiera y técnica para gestionar e implementar proyectos financiados por la UE bajo el liderazgo de una ONG más grande, al tiempo que para estas últimas representa la oportunidad de lograr un alcance mayor a través de sus socios locales.

Las iniciativas para la capacitación se enfocan, principalmente, en satisfacer las exigencias del donante. Varios estudios muestran que la falta de financiamiento y la insuficiente capacidad han creado un círculo vicioso. La capacitación de las OSC es, por esa razón, fundamental para permitirles cumplir su papel de manera eficiente. En muchos países, sin embargo, el apoyo de la DUE en esa área sigue siendo ad hoc y a menudo se mantiene limitado a aspectos particulares de la capacitación. La mayoría de las iniciativas apuntan a satisfacer las exigencias del donante: explicando los términos de las convocatorias de propuestas, capacitando sobre las normas para gestionar los proyectos, brindando apoyo con el registro en PADOR y con otras exigencias técnicas relacionadas a las oportunidades de financiamiento. Algunas DUE usan todas las “medidas de apoyo” disponibles bajo diferentes líneas temáticas para el entrenamiento en la gestión financiera, las revisiones de marco lógicos y otros aspectos de los procedimientos técnicos para capacitar a sus socios en la gestión de proyectos, una necesidad evidente de muchas OSC. Mientras algunas OSC subrayan la importancia de los programas de apoyo a la SC financiados por el PIN de la UE para la estructuración y el desarrollo institucional de la SC, algunas mencionan también la necesidad de evaluar y reformular esos programas para responder me-

jor a las necesidades locales y aumentar la apropiación local y la sostenibilidad (por ejemplo, el PASC en Túnez y el PAESC en Malí). Como sucede con el diálogo, las medidas de capacitación podrían implementarse, cuando sea posible, mediante asociaciones con redes locales de la SC. Algunas DUE estudian la posibilidad de firmar Acuerdos de Asociación Marco (AAM) con plataformas/OSC (por ejemplo, en Camboya). Este tipo de financiamiento de programas podría ofrecer una oportunidad para una promoción más sistemática de la capacitación aunque, al ser una modalidad nueva, aún es demasiado pronto para evaluar el impacto potencial y/o los desafíos asociados al uso de AAM.

Los complejos procedimientos y las engorrosas exigencias son una preocupación importante para las OSC: ejemplos de la experiencia práctica*

“Los procedimientos con la UE son muy engorrosos y llevan mucho tiempo, hay demasiados formatos y exigencias que, en lugar de fortalecer administrativa-mente a las organizaciones, terminan agotándolas”.
ONG nacional, Guatemala.

“Las normas y los procedimientos son inflexibles. Comprendo que una asociación tiene mejores chances de conseguir una subvención de la UE, pero la UE debería darse cuenta de que la gestión de esos fondos entre los miembros es complicado. Si quieren apoyar más el trabajo de las OSC deberían relajarse las normas y regulaciones”.
ONG nacional, Uganda

“La mayoría de las OSC no puede cumplir con las exigencias de financiamiento de la UE debido a sus normas y procedimientos”.
ONG nacional, Gambia

“Los procedimientos para acceder a las convocatorias de la UE siguen siendo engorrosos, lo que otorga una ventaja a las ONG del Norte”.
ONG nacional, Ghana

“Una ONG de Togo difícilmente tenga la capacidad de cumplir con las exigencias de monitoreo y administrativas de un proyecto de la UE”.
Oficina nacional de ONGI, Togo

“En la mayoría de los casos la organización debe pagar a un experto que escriba el borrador de la postulación a enviar a la UE, pero la organización no tiene fondos disponibles para pagar ese profesional por lo que, al final, pocas organizaciones logran una subvención”.
ONG nacional, Paraguay

“Hay demasiadas exigencias, lo que restringe el acceso de las organizaciones chicas. Aunque valoro la promoción de las asociaciones en lo regional, debería haber también una oportunidad para postularse a través de asociaciones locales”.
ONG nacional, Bolivia

“Las postulaciones tienen demasiados tecnicismos con los que las organizaciones locales, en especial las que operan en el interior del país, no pueden cumplir”.
ONG nacional, Argentina

“La complejidad de los procedimientos y las pautas para la gestión de las concesiones apuntan más a las ONGI que a los actores nacionales”. Si los procedimientos no cambian – complejidad de los procedimientos, tiempos – el impacto del apoyo de la UE a las OSC será débil”.
Organización comunitaria, Malí

“El monto de la contribución exigida por las contraparte es muy alto y la capacidad financiera no siempre está disponible. Los términos y las condiciones de la cooperación deberían ser más flexibles y lograr la aceptación de un proyecto es un proceso muy largo y lento”.
Fundación, Nicaragua

“Aunque las organizaciones comunitarias logran más resultados, como OSC no pueden cumplir con algunas de las exigencias para obtener financiamiento de la UE”.
Organización comunitaria, Zimbabwe

“En las convocatorias a propuesta, la carga administrativa y las exigencias son muy restrictivas para las jóvenes OSC tunecinas, particularmente para las que tienen su sede en las regiones. Las OSC se ven obligadas a aliarse con las ONG europeas, lo que resulta antinatural”.
ONG, Túnez

“Excesiva burocratización de los procedimientos de la UE; es muy complejo obtener el financiamiento europeo, en particular para muchas estructuras pequeñas. El patrón de gestión de proyectos actual es una signo de la lógica administrativa que prevalece en Bruselas, que no respeta la diversidad de modelos organizativos de las ONG, y los métodos de evaluación se dictan con un enfoque meramente financiero”.
ONGI con sede en Francia

“El presupuesto mínimo para los proyectos es demasiado alto y las exigencias en términos de informes narrativos y financieros son agobiantes; se exige demasiado en la nota conceptual y es imposible responder todos los pedidos explicando claramente el proyecto. Debería haber convocatorias a propuesta con presupuestos mínimos más bajos y se deberían aprobar más proyectos (un llamado que recibe 1.000 postulaciones para seleccionar 5 proyectos no está, en definitiva, bien elaborado y genera un montón de trabajo innecesario)”.
ONGI con sede en Bélgica

* Citas tomadas y traducidas de la encuesta en línea
(la versión original está disponible en el sitio web de CONCORD)

3. Recomendaciones

Las conclusiones de este informe muestran que todavía se necesita mejorar en muchas áreas y que deben intensificarse los esfuerzos para mejorar el ambiente propicio para la SC y para apoyar el compromiso y el diálogo entre las DUE y la SC. El informe también demuestra que, un dialogo más estructurado y que el hecho de que las hojas de ruta se estén implementando de manera estratégica está dando frutos en muchos países. La siguiente tabla muestra las recomendaciones más importantes que surgen de las conclusiones, tanto para las DUE como para la SC. Si se implementan todas las recomendaciones que aparecen a continuación, se podría marcar una gran diferencia, mejorando el ambiente propicio para las OSC. CONCORD continuara a dar seguimiento a la implementación de estas recomendaciones.

	Delegación de la Unión Europea	Organización de la Sociedad Civil
Diálogo, coordinación y participación	<ul style="list-style-type: none"> Promover una participación significativa e inclusiva de las OSC en el diálogo y la toma de decisiones en el próximo diálogo político entre las DUE y las autoridades nacionales, en el diálogo sectorial actual en el ámbito nacional y en las reuniones de consulta, tanto entre las DUE y las OSC como entre las redes de coordinación de donantes y las OSC. Apostar a una cooperación y un diálogo más sistemáticos con las OSC e, idealmente, tomar el liderazgo en la coordinación de los esfuerzos conjuntos de otros donantes, en especial los miembros de la UE. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la participación de la SC en los actuales marcos de diálogo y diseño de políticas, en especial en los ámbitos local y nacional, en particular preparando bien, organizando la representación y coordinando las posiciones de la SC. Las estructuras representativas de la SC (redes, plataformas, etc.) deben implementar una estrategia coordinada e inclusiva para el compromiso con la DUE y con las representaciones de los EM de la UE, buscando ser invitados a tomar parte en sus reuniones de coordinación y grupos de trabajo en el ámbito sectorial y/o general. Los representantes de la SC deben divulgar la información aprendida de sus miembros.
Hojas de ruta, personal y competencias	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar la visibilidad de la hoja de ruta e implementar su monitoreo (idealmente en conjunto con las OSC) y los informes internos y externos, por ejemplo produciendo un capítulo sobre la hoja de ruta para el informe anual de la DUE o preparando una página sobre las lecciones aprendidas con vistas a las reuniones anuales de los puntos focales de las OSC. Traducir el cambio de cultura institucional sobre el compromiso con las OSC – tal como se promueve y/o se implementa mediante las hojas de ruta – en un reforzamiento de los recursos humanos. Garantizar que el personal de la DUE contribuya a proteger y ampliar el espacio para la SC, especialmente en ambientes complicados para las OSC. 	<ul style="list-style-type: none"> Buscar activamente y preguntar por la información en las Hojas de Ruta Nacionales de la UE para la SC, así como en las Estrategias Nacionales para los Derechos Humanos y en el Plan de Acción en materia de Género, incluso en su implementación, sobre cómo se evalúan los resultados y sobre el papel que se espera de la SC. Las OSC deben organizarse para monitorear la implementación de la hoja de ruta y para involucrarse con la DUE en esa materia.

	Delegación de la Unión Europea	Organización de la Sociedad Civil
Información y comunicación	<ul style="list-style-type: none"> Compartir de manera oportuna, regular y por medios amigables la información relevante para las OSC (sobre la hoja de ruta, las próximas convocatorias a propuesta, las consultas, los proyectos financiados actuales y el seguimiento del diálogo con las OSC) utilizando todos los canales de comunicación disponibles y accesibles, incluyendo las herramientas en línea. Ser claro acerca de a quién consultar en una DUE, por ejemplo creando un servicio de apoyo para las OSC. 	<ul style="list-style-type: none"> Las OSC que tengan los medios necesarios deben hacer conocer a sus socios locales los hechos importantes a nivel de DUE y facilitar contactos entre sus socios locales y la DUE. Garantizar una mejor difusión del trabajo propio de las OSC, incluyendo las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, para construir una base colectiva de conocimientos.
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> Adoptar un enfoque más inclusivo y flexible para la capacitación, con una perspectiva a largo plazo que vaya más allá de los eventos de capacitación ad hoc y responda a las necesidades de las OSC a diferentes niveles, con la ayuda de las organizaciones madre, las redes y las ONGI. Facilitar la capacitación sobre la gestión de proyectos y sobre la gestión financiera de los fondos de la UE, por ejemplo, capacitación para grandes postulaciones, incluso brindando comentarios sobre los postulantes rechazados, programas de capacitación específicos (por ejemplo, financiados por la cobertura para OSC del PIN) o integrando la capacitación a la implementación de los proyectos y apoyándola durante el período de la concesión. 	<ul style="list-style-type: none"> Compartir las buenas prácticas y las buenas experiencias de los programas de capacitación que se ajusten a las necesidades de las OSC con la DUE; Coordinar mejor el aprendizaje a partir de los programas de capacitación de las ONGI y compartir con los socios, garantizando que exista complementariedad y una división eficiente del trabajo sobre capacitación entre las OSC internacionales y nacionales y otros actores.
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> Revisar los procesos de programación y las prioridades de financiamiento para evaluar cuán bien se ajustan al apoyo de las prioridades de la SC nacional y local, tal como se especifica en la hoja de ruta de la DUE, y para lograr el objetivo del Diálogo estructurado de “fortalecer la eficiencia de las organizaciones de la sociedad civil como actores independientes del desarrollo por derecho propio”. Al tiempo que se garantiza el rigor y la transparencia necesarios de los procesos de financiamiento, trabajar con la sociedad civil para asegurar que las exigencias de elegibilidad y las modalidades de financiamiento se ajusten a las necesidades de la SC local y, consecuentemente, simplificar el acceso al financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> Revisar los acuerdos de asociación de las OSC para garantizar que respetan completamente los principios de Estambul y se basan en los objetivos compartidos y la rendición de cuentas mutua. Involucrarse activamente en las consultas, las revisiones y las evaluaciones de los instrumentos de financiamiento para compartir los aportes y las lecciones aprendidas con la DUE durante el ciclo de programación.

Lista de abreviaturas

AAM	Acuerdos de Asociación Marco
CCC	Comité de Cooperación para Camboya
CDCF	Foro de cooperación para el desarrollo de Camboya
CE	Comisión Europea
DG DEVCO	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo
DUE	Delegación de la Unión Europea
EM	Estados Miembros
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FOSC	Foro de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Mali)
GDCC	Comité de coordinación gobierno-donante (Camboya)
GTT	Grupo Técnico de Trabajo
IEDDH	Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos
LANGO	Ley sobre asociaciones y ONG (Camboya)
LIC	Países de ingreso bajo
LMIC	Países de ingreso medio-bajo
OBC	Organización de Base Comunitaria
ONG	Organización No Gubernamental
ONGI	Organización No Gubernamental Internacional
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OSC-AL	Organizaciones de la Sociedad Civil-Autoridades Locales
PAOSC	Programa de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil
PBO	Organizaciones de beneficio público (Kenya)
PIN	Programa Indicativo Nacional
SC	sociedad civil
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
UE	Unión Europea

LAS PUBLICACIONES PERIÓDICAS DE CONCORD

AIDWATCH

Desde 2005 el Aidwatch ha monitoreado y hecho recomendaciones sobre la calidad y la cantidad de la ayuda que proveen los estados miembros de la UE y la Comisión Europea. A través estas publicaciones queremos que los líderes de la UE rindan cuentas de sus compromisos de dedicar 0,7% de su INB a la asistencia para el desarrollo y de usar la ayuda de una manera genuina y eficiente.

www.concordeurope.org/aidwatch-reports

DELEGACIONES DE LA UE

Los informes sobre las Delegaciones de la UE observan los procesos de diálogo y programación político y de las políticas, incluyendo los procesos de hoja de ruta para las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Los objetivos de esas publicaciones son contribuir en la mejora de las relaciones de trabajo entre las Delegaciones de la UE y las OSC, reunir ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas y hacer recomendaciones a la UE, los estados miembros y las OSC.

www.concordeurope.org/eu-relashionships-publciations

INFORMES ESPECIALES

Cada dos años desde 2009 los informes Spotlight analizan la coherencia política de las instituciones de la UE y sus impactos sobre las comunidades vulnerables en los países no europeos. Estos informes apuntan a despertar la conciencia entre los líderes políticos y los ciudadanos de la necesidad de cambiar algunas políticas internas y externas de la UE para garantizar un mundo más justo y sostenible.

Nuestros miembros



SOBRE CONCORD

CONCORD es la confederación europea de ONG para el desarrollo y la ayuda humanitaria. Nuestros miembros son: 28 plataforma nacionales, 20 redes, 3 miembros asociados que representan a más de 2.600 ONG apoyadas por millones de ciudadanos en toda Europa. Nuestra confederación reúne a las ONG del desarrollo para fortalecer su impacto político en el ámbito europeo y mundial. Unidos desarrollamos acciones de cabildeo por políticas europeas que promuevan un desarrollo económico, medioambiental y social sostenible basado en los derechos humanos, la justicia y la equidad de género. También trabajamos con aliados de la sociedad civil regionales y mundiales para garantizar que las políticas de la UE sean coherentes en la promoción del desarrollo sostenible en los países socios.

