

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA A PARTIR DE LA AGENDA 2030

CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN THE DEVELOPMENT COOPERATION OF THE EUROPEAN UNION FROM THE 2030 AGENDA

Enriqueta Serrano-Caballero¹

 <https://orcid.org/0000-0001-7434-8569>

El Colegio de San Luis

Recibido: 15 de agosto de 2019.

Aceptado: 30 de mayo de 2020.

Publicado: 31 de mayo de 2020.

Resumen: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible delinea un plan de acción global a favor de un nuevo modelo de desarrollo que permita impulsar el bienestar de la humanidad dentro de los límites planetarios. Este enfoque implica una serie de transformaciones en las dinámicas de cooperación para el desarrollo. En este contexto, la Unión Europea ha adaptado su marco normativo, creando una serie de instrumentos e iniciativas coherentes con la legislación internacional; en donde se impulsan modalidades de cooperación más horizontales y el papel de los actores no estatales adquiere una mayor relevancia, especialmente las organizaciones de la sociedad civil²(en adelante OSC). En este contexto, el objetivo de este texto es discutir el papel central que las OSC tomándolas como actores clave para el desarrollo y en la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, en la cual se reconoce su inclusión y relevancia para el logro de estos

¹ Investigadora, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, México. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, España. e-mail: encaballero@yahoo.es.

² En este trabajo se entenderá por organizaciones de la sociedad civil (OSC's), a aquellos “agentes no estatales sin ánimo de lucro que operan de manera independiente y responsable. Entre ellas figuran: las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones que representan a los pueblos indígenas, las organizaciones que representan a minorías nacionales o étnicas, las organizaciones de la diáspora, las organizaciones de migrantes en países socios, las asociaciones comerciales y grupos de ciudadanos locales, las cooperativas, las patronales y los sindicatos (interlocutores sociales), las organizaciones que representan los intereses económicos y sociales, las organizaciones de lucha contra la corrupción y el fraude y de fomento de la buena gobernanza, las organizaciones de defensa de los derechos civiles y de lucha contra la discriminación, las organizaciones locales (incluidas las redes) que trabajan en los ámbitos de la cooperación y la integración regionales descentralizadas, las organizaciones de consumidores, las organizaciones de mujeres o jóvenes, las organizaciones medioambientales de enseñanza, culturales, de investigación y científica, las universidades, las iglesias y las asociaciones y comunidades religiosas, los medios de comunicación y cualesquiera asociaciones no gubernamentales y fundaciones independientes, incluidas las fundaciones políticas independientes”. DOUL 77/ 44, del 15.3.2014. Bruselas, p 71.

objetivos; además de describir y analizar la manera en la que se insertan en el enfoque general de la política de cooperación de la Unión Europea y en los mecanismos de cooperación de la UE para las organizaciones de la sociedad civil activas en las políticas de desarrollo.

Palabras claves: Sociedad civil, Desarrollo sostenible, Ayuda al desarrollo, Bien público mundial, Unión Europea.

Abstract: The 2030 Agenda for Sustainable Development outlines a global plan of action in favor of a new development model that allows promoting the welfare of humanity within planetary limits. This approach implies a series of transformations in the dynamics of cooperation for development. In this context, the European Union has adapted its regulatory framework, creating a series of instruments and initiatives consistent with international law; where more modalities for horizontal cooperation are enhanced and where the role of non-state actors acquires greater significance, especially civil society organizations (henceforth CSOs). In this setting, this article aims to discuss CSOs' key role considering them as key stakeholders for development as well as for the implementation of the 2030 Agenda's Sustainable Development Goals, where their inclusion and relevance is recognized for achieving these goals; in addition to describing and analyzing how they are introduced on the European Union's cooperation policy's general approach and the EU's cooperation mechanisms for civil society organizations currently active in development policies.

Keywords: Civil society, Sustainable development, Development aid, Global public goods, European Union.

Introducción

Al diseño y aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 les precede el proceso más amplio de consulta de toda la historia. El primer impulso de su creación, se estableció en la Cumbre de la Tierra Rio+20 en 2012, en la cual, se dio el mandato de crear un Grupo de Trabajo Abierto, que contó con representantes de 70 países, y se reunieron por primera vez en 2013; para 2014, publicaron su propuesta de 17 Objetivos y 169 metas para alcanzar el desarrollo sostenible; este Grupo de Trabajo se encargó de consultar con los diversos sectores que integran a la sociedad, los objetivos y metas que serían plasmados en la Agenda 2030. Siendo así, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) ocuparon un espacio en el que más tarde se verían reflejadas: se reconocía la relevancia de estas organizaciones, colocándolas al centro como uno responsables para lograr el desarrollo sostenible, y, además, se incluía también al sector privado como otro de los nuevos actores clave para la consecución de la Agenda 2030.

Las OSC's han jugado un papel importante en el cambio y la

transformación de la sociedad internacional y nacional. Desde un enfoque de trabajo basado en los derechos humanos, las OSC's son un puente necesario entre la búsqueda del equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta de las autoridades públicas; en las últimas décadas éstas han crecido en tamaño, diversidad e influencia, tanto que son reconocidas como socios clave para el desarrollo junto con el gobierno y el sector privado, de modo que, sus acciones pueden ser consideradas un catalizador hacia una sociedad más justa, más desarrollada y mejor organizada.

Cabe mencionar que, la participación de las OSC's en los procesos políticos es clave para asegurar políticas inclusivas y eficaces. Más aún, las OSC's contribuyen a construir Estados más responsables y legítimos, mejoran la cohesión social y coadyuvan a la construcción de democracias más abiertas y profundas (Comisión Europea, 2012).

La Agenda 2030 representa un punto de entrada clave para que las organizaciones de la sociedad de la sociedad civil se inserten en los esfuerzos globales a favor del desarrollo sustentable. Las OSC's constituyen un pilar para la

implementación de los ODS, incluso la propia Agenda 2030 destaca su importancia en diversos artículos que realzan su participación e inclusión como meta en sí misma. (ODS 17.17; ODS16 y el ODS11, entre otros), pues la Agenda llama a conjuntar esfuerzos de todos los sectores, ya que sólo de esa manera se alcanzará este desarrollo sostenible. Esta situación ha sido expuesta desde el diseño mismo de la Agenda 2030, a razón de la amplia participación de las OSC's en el acompañamiento de las iniciativas, consultas temáticas, contribución en términos de insumos y experiencias, sin dejar de mencionar que su colaboración en proceso se generó en la forma de coaliciones organizadas por sectores, países y regiones.

Por otro lado, la Agenda 2030 también incluye múltiples medios de implementación y revisión explícitamente dirigidos a impactar políticas públicas en todos los sectores y niveles de gobierno; en consecuencia, la adopción de este documento presenta un cambio de paradigma en las dinámicas internacionales de cooperación (ECOSOC, 2016), ya que busca alejarse del esquema tradicional de donantes y

receptores con flujos usualmente dispuestos de manera bilateral de norte a sur; sobre todo haciendo énfasis en apoyar a aquellos países debajo del umbral de pobreza (países de ingresos bajos); para responder mejor a los cambios del escenario internacional actual y al nuevo paisaje de la cooperación que surge alrededor de éstos.

El nuevo panorama de la cooperación presenta cambios en los actores que participan, los países desarrollados que en el modelo tradicional representaban los principales oferentes de ayuda y cooperación, comparten cada vez más espacio con países emergentes (que en ciertos casos continúan siendo receptores de ayuda) como Brasil, India, México o Chile. Entre los actores emergentes, cobran un mayor protagonismo los participantes no estatales, tales como el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales.

Ante este escenario, y en consonancia con su participación en el ámbito internacional a favor del desarrollo sostenible, la Unión Europea (UE) busca desempeñar un papel de liderazgo en la aplicación de la Agenda 2030. En este

sentido, se aprobó el "Nuevo consenso de desarrollo: nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro" (European Commission. (2017, b), que destaca la importancia de los ODS para Europa y explica cómo la UE contribuye a su logro, en particular a través de su acción externa; la cual organiza toda una serie de iniciativas que se han impulsado desde 2017.

En atención al ODS 17, el nuevo Consenso plantea reforzar la programación conjunta de la cooperación al desarrollo, previendo que las acciones de la UE estarán abiertas a todos sus socios, incluyendo al sector privado y la sociedad civil, además de otros actores relevantes, como cualquier agencia o el fondo de Naciones Unidas. Un punto que se enfatiza aquí es que el éxito de la aplicación de cualquiera de los objetivos que se plantea requiere establecer asociaciones más estrechas fuera del ámbito gubernamental, por lo que se propone intensificar las asociaciones con el sector privado, la sociedad civil, incluidas las organizaciones sindicales y patronales, la academia, entre otros.

No obstante, persiste la necesidad de espacios en los que todos estos actores

puedan colaborar de manera permanente en la implementación de los ODS y alcanzar sus objetivos: alinear las agendas nacionales y locales, retroalimentación sobre el trabajo realizado, establecer sinergias para la acción en torno a la Agenda 2030 y, por supuesto, el fortalecimiento de sus capacidades. Un punto que no debe dejarse de lado es el señalado por Dattler (2017), quien parte del hecho de que, para avanzar en el involucramiento de las OSC, también se debe concientizar a los diferentes actores sobre ellas. Por lo tanto, generar una conciencia de los objetivos y sus metas debe ser una de las primeras tareas a emprender.

En este escenario, este texto busca analizar el papel y la participación de las OSC's (como uno de los nuevos actores clave para el logro de los ODS) en los nuevos cambios, transformaciones y desequilibrios de este nuevo paradigma de cooperación, en el que la política de desarrollo de la Unión Europea se aleja de los esquemas tradicionales de cooperación bilateral con países de ingresos medios y altos.

Con este fin, el texto se ha dividido en cuatro apartado bien diferenciados: en

el primero se presenta el marco teórico y los conceptos clave; en el segundo apartado se aborda el análisis de las organizaciones de la sociedad civil como actores del desarrollo sostenible y su rol en el discurso de la Unión Europea; en el tercer apartado se describe y analiza el marco normativo y político de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea para la consecución de la Agenda 2030; y en el cuarto apartado se exploran las herramientas disponibles de la UE en relación con las OSC's para la consecución de los ODS, y acto seguido, se plantean algunas conclusiones.

Para ello se realizó una investigación documental, basada en la revisión y análisis de fuentes institucionales de la Unión Europea, - Comisión Europea, Delegaciones de la Unión Europea de varios países-, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como fuentes hemerográficas, para documentarnos sobre las posibilidades de participación y de incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil de los países socios en las políticas de

cooperación de la UE. Además revisaron las estrategias de acción que se están ejecutando, hojas de rutas y los diálogos estructurados de la UE con las osc. Todo ello ayudó a conocer más de cerca la complejidad que entraña el papel de las OSC's de los países socios en la política de cooperación para el desarrollo de la Unión a partir de la Agenda 2030.

Marco teórico y conceptual

Para analizar a la sociedad civil dentro de la gobernanza global, es necesario entender el proceso de cambio entre las instituciones sociales y políticas tal como señala Cox (1981). En función de este documento, se acudió a ciertas a dos teorías de las relaciones internacionales: el neoinstitucionalismo constructivista y el multilateralismo, abordando también el concepto de gobernanza, el cual se define como el proceso en el cual los distintos actores internacionales interactúan para gestionar sus intereses y objetivos a través de coaliciones y plataformas de diálogo; en este sentido, actores como la sociedad civil incrementan su relevancia y su peso en la toma de decisiones. La sociedad civil juega distintos roles en el proceso político dependiendo de sus intenciones y del contexto en el que se encuentra. La

apertura de la gobernanza global hacia la sociedad civil es un fenómeno relativamente nuevo que llevó a la adopción del concepto de Sociedad Civil Global (SCG), el cual se acuñó en la década de los 90 en el marco del fin de la Guerra Fría y la Caída del Muro de Berlín; momento en el que se popularizaron los movimientos pacifistas, los de defensa del medio ambiente y de los derechos humanos, y en el que los derechos sociales, las desigualdades y la redistribución de la riqueza a escala mundial se situaron en el centro de las reivindicaciones de numerosas organizaciones de carácter civil que operaban en un escenario en el que el conjunto de “interacciones entre las instituciones del gobierno global (los grupos, redes y movimientos que comprenden los mecanismos a través de los que los individuos negocian los pactos a escala global)” (Kaldor, 2003, p. 107) tomaba relevancia en el escenario político internacional.

A partir de estos cambios, la Cooperación Internacional también pasó por una transición, en la cual la ayuda ya no se otorgaba únicamente a través de grandes ONGs como la ONU (Organización de las Naciones Unidas), la

Unión Africana o la OMC (Organización Mundial del Comercio). Los 90's fueron testigos de una transformación hacia formas de gobernanza más complejas, en las cuales se comienza a incluir a otros actores además de los Estados, como actores de la sociedad civil (en adelante, SC), organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales.

La inclusión actual de la Sociedad Civil Global es resultado de una democratización de la gobernanza global a través de un incremento en la transparencia y la apertura hacia los ciudadanos, pero también de un debilitamiento de la confianza en los gobiernos nacionales (Erman, 2018, p. 134).

La Comisión Europea considera que “[...] las OSC incluyen todas las estructuras no estatales, sin ánimo de lucro, no partidistas y no violentas, a través de las cuales las personas se organizan para alcanzar objetivos e ideales comunes, ya sean políticos, culturales, sociales o económicos. Las OSC operan desde el nivel local hasta el nacional, regional e internacional, e incluyen tanto organizaciones urbanas como rurales, formales e informales”. (Comisión

Europea, 2012, p. 3). En términos generales, la mayoría de los organismos internacionales gubernamentales identifican a la sociedad civil exclusivamente con las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's).

En el neoinstitucionalismo constructivista los procesos de cambio dependen de las interacciones entre los actores, así como sus estrategias y objetivos dependen del contexto institucional en el que se desenvuelven (Hay, 2006, p. 64). La SCG contiene una serie de “estructuras y actividades no gubernamentales”, (Keane, 2008, p. 9) cuyos componentes tienen algún grado de interconexión e interdependencia y siempre prima el trato pacífico. Asimismo, señala la imposibilidad de distinguir lo nacional de lo global.

Hay que señalar que las políticas de desarrollo requieren de un multilateralismo con poder normativo que sirva de plataforma de diálogo a través de la cual los actores involucrados puedan influir para lograr los ODS. Manners (2002) menciona que el poder normativo de la UE depende de la capacidad de probar la legitimidad de los principios que lo fundamentan, de resultar persuasivo en

las acciones que desarrolle para promover los principios y de favorecer la participación y el compromiso de los actores internacionales afectados a través de la institucionalización del diálogo y el compromiso constructivo.

Las organizaciones de la sociedad civil como actores del desarrollo sostenible y su rol en el discurso de la Unión Europea.

En septiembre del 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York aprobó *la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*; el documento es un plan de acción a largo plazo que impulsa a los Estados signatarios a sumar esfuerzos para acabar con la pobreza en todas sus formas y construir un modelo de desarrollo global que sea responsable con los recursos del planeta, además de procurar una distribución más justa de la riqueza que proviene de la explotación de estos. Esta visión está basada en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los tratados internacionales de derechos humanos, e insiste en la responsabilidad de todos los Estados de promover la protección y el bienestar de las sociedades que representan, además, se hace hincapié

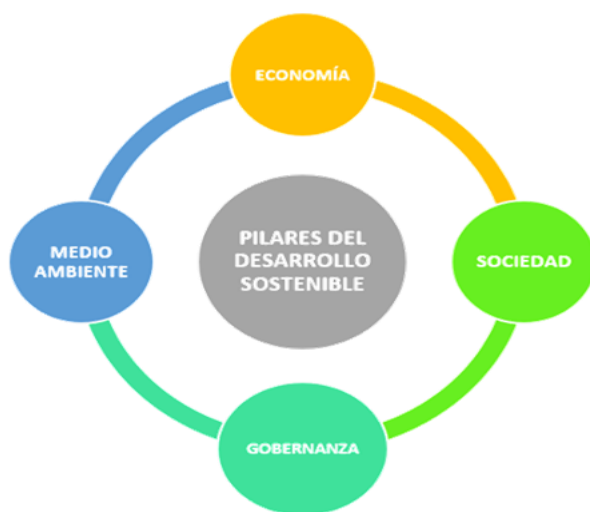
en el empoderamiento de las mujeres y de los grupos vulnerables, como: niños, jóvenes, personas con discapacidad, las personas de edad avanzada, refugiados, desplazados internos y los migrantes.

El desarrollo sustentable es un proceso holístico en el que se deben afrontar las necesidades del presente sin comprometer las capacidades y la calidad de vida de las generaciones futuras, tomando en cuenta las diferentes dimensiones del bienestar humano: aspectos sociales, económicos y ambientales, lo que se conoce como los tres pilares del desarrollo sustentable (ECOSOC, 2016). Esta perspectiva ha sido

impulsada por Naciones Unidas desde las últimas décadas del siglo XX, especialmente desde la década de 1990; sin embargo, las conferencias y reuniones multinacionales en este sentido tendían a llevarse a cabo de manera fragmentada, lo que resultaba en acuerdos separados que atendían áreas particulares (Kumar, Kumar & Vivekadhish, 2016).

En el contexto internacional actual, la gobernanza surge si no como una solución, como la mejor opción para atacar la actual crisis de sostenibilidad que enfrentamos. Por ello y para efectos de este análisis, la gobernanza pasará a ser un pilar adicional del desarrollo sostenible.

Figura 1. Pilares del desarrollo



Fuente: elaboración propia

Como se puede apreciar en la Figura 1, los pilares del desarrollo sostenible no tienen un orden jerárquico, sino que son interdependientes y su funcionamiento dependerá de la manera en la cual se relacionan los actores que llevan a cabo la cooperación.

A principios del siglo XXI, el documento *We the Peoples* (2000) de la Secretaría General de la ONU, presidida por Kofi Annan; la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) finalmente impulsaron la convergencia de las agendas económicas y sociales de varias instituciones internacionales de desarrollo en un sólo conjunto de esfuerzos globales; por lo tanto, la Agenda 2030 refleja una tendencia muy reciente hacia un marco normativo de desarrollo mundial único y oficial. Esto también implicó incorporar a este marco global una serie de principios para la formulación de políticas que han evolucionado gradualmente a través de conferencias y declaraciones sobre aspectos del desarrollo humano, desarrollo sostenible, cooperación para el desarrollo y otros temas relacionados, tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas (ONU)

como bajo los auspicios de organizaciones internacionales como la de la OCDE.

Es necesario contemplar a la Agenda 2030 como el resultado de un consenso emergente multilateral que se apoya en una serie de resoluciones que involucran y encaminan a la comunidad internacional en distintos aspectos relacionados con el desarrollo y la cooperación, con los cuales es coherente y complementario: el Acuerdo de Asociación de Busan (2011) ofrece un marco para el diálogo continuo para mejorar la efectividad de la cooperación para el desarrollo, y resultó en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo, integrada por una amplia gama de gobiernos y organizaciones encargadas de garantizar la responsabilidad de la implementación de los compromisos de Bussan a nivel político; la Agenda de Addis Abeba (2015), que proporciona un nuevo marco global para financiar el desarrollo sostenible que apoye la implementación de la Agenda 2030 en un marco de financiamiento integral que guía acciones de gobiernos, organizaciones internacionales, el sector empresarial, la sociedad civil y filántropos; el Acuerdo de París (2016), convenio global para

combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible.

Ahora bien, la importancia de la participación de la sociedad civil en las deliberaciones intergubernamentales y la formulación de políticas globales se considera un componente indispensable de una acción global efectiva, especialmente por las Naciones Unidas después de la declaración de la Agenda 21 en la Cumbre de la Tierra de 1992. Las OSC's han desempeñado un papel fundamental para ayudar al progreso socioeconómico en países donde los recursos y el alcance del gobierno no son suficientes para satisfacer las demandas; han aumentado su participación en el proceso de desarrollo durante las últimas décadas, especialmente en lo que respecta a la cooperación internacional, donde cada vez se las considera parte importante de muchos procedimientos.

Las ONG's (Organizaciones No Gubernamentales) aportan varias ventajas a la dinámica de la cooperación internacional: proporcionan conocimiento del contexto local del área donde están activas y los desafíos presentes allí; pueden valerse del contacto cercano con

actores locales clave para abordar estos problemas; generalmente tienen redes con otras organizaciones cívicas y otras instituciones de los sectores público y privado; son capaces de proporcionar conocimientos que pueden no ser fácilmente accesibles para personas externas; están bien ubicados para realizar actividades que los gobiernos, las empresas u organizaciones internacionales pueden no estar dispuestos a arriesgar o no pueden realizar (Advisory Council on International Affairs, 2013). Según la OCDE, las ONG también pueden contribuir a cerrar la brecha entre la sociedad civil de los países desarrollados y la de los países en desarrollo al solidarizarlas y crear oportunidades para los movimientos de personas, ideas y recursos (OCDE-CAD, 2008).

Hay un importante cuerpo de literatura que explora el papel de las ONG como actores activos de la cooperación internacional y su impacto en la propuesta, el avance y la participación en proyectos de desarrollo sostenible. Las ONG utilizan diferentes vías para contribuir: su presencia en los comités de consulta les permite redactar resoluciones específicas con un lenguaje que ayuda a su propia

agenda y tiene en cuenta su experiencia; representan una plataforma en la cual la sociedad civil puede formar grupos de presión que presionan a las organizaciones gubernamentales locales e internacionales para impulsar causas de desarrollo o resaltar problemas particulares (Pacheco-Vega, 2005); pueden ser reclutados por gobiernos y organizaciones internacionales para ayudar a implementar programas o ayudar a supervisar la transparencia, el cumplimiento y el impacto de políticas públicas o programas específicos (Gemmil y Bamidele-Izu, 2002); también desempeñan un papel fundamental en la rendición de cuentas del sector público y privado (Hege y Demailly, 2018).

La participación de actores no estatales en general, pero especialmente de la sociedad civil organizada, podría ayudar a los esfuerzos a gran escala hacia el desarrollo sostenible para pasar de una perspectiva internacional, es decir, únicamente entre los gobiernos, a un proceso verdaderamente global; mejorando la legitimidad de los mecanismos de toma de decisiones a gran escala. Las ONG tienen la capacidad de ampliar el aporte que debe tenerse en

cuenta cuando las organizaciones u otros actores internacionales toman decisiones políticas (Gemmil y Bamidele-Izu, 2002).

A pesar de todas estas ventajas, hay algunos aspectos de la naturaleza inherente y el funcionamiento de las ONG que podrían limitar sus capacidades como actores internacionales en el contexto de la cooperación para el desarrollo sostenible (Advisory Council on International Affairs 2013). Por definición, estas organizaciones no buscan activamente ganancias como su objetivo principal, ni están diseñadas para depender exclusivamente de fondos públicos, por lo que tienen que encontrar formas alternativas de obtener recursos; que generalmente toman la forma de donaciones de subvenciones públicas u oficiales. La falta de fondos suficientes o un flujo inestable de ingresos puede limitar su potencial para abordar problemas globales a gran escala o por largos períodos de tiempo. Algunas ONG grandes poseen una gran cantidad de recursos y pueden emprender iniciativas internacionales ambiciosas, sin embargo, debe haber un esfuerzo activo para evitar que las organizaciones más grandes acumulen todas las oportunidades para

tener un impacto y mantener espacios abiertos para las organizaciones más pequeñas.

Las OSC's también tienen diferentes estructuras de rendición de cuentas que varían mucho y, en algunos casos, no son del todo transparentes, lo que afecta negativamente su capacidad de presentarse como representantes legítimos de la sociedad civil o enmarcar sus objetivos como preocupaciones genuinas de un amplio segmento de la sociedad o minoría sin voz (Advisory Council on International Affairs 2013). La falta de rendición de cuentas y la legitimidad democrática que enfrentan algunas ONGs, ha generado preocupaciones sobre el papel que estas organizaciones pueden tener, distorsionando la política pública a favor de grupos de intereses especiales que son lo suficientemente poderosos como para utilizar una ONG para hacer lobby. Otros señalan que, al insertar sus intereses en el proceso de toma de decisiones, una ONG podría estar interfiriendo en las acciones de un gobierno elegido democráticamente que responda ante la gente de una manera que estas organizaciones no lo son, y de alguna manera eso podría estar usurpando

los poderes soberanos del gobierno (Gemmill y Bamidele-Izu, 2002).

En general, la presencia de las ONG hace que los esfuerzos internacionales para el desarrollo sostenible estén mucho más cerca de ser procesos más democráticos, amplios y multilaterales. El marco normativo global para lograr un futuro sostenible reconoce que, para ser más efectivos, los mecanismos de toma de decisiones de gobernanza, así como las estrategias implementadas, deben contemplar la incorporación de otros actores y partes interesadas más allá de los protagonistas tradicionales: los Estados. Las OSC's pueden ser ese vínculo que proporciona esos intereses que están fuera del sector público y que no se reflejan en la lógica del mercado, con la oportunidad de tener un asiento en la mesa de negociaciones y participar en el trabajo sobre el terreno.

Eso no quiere decir que estas organizaciones deben considerarse como una panacea. Debe haber expectativas ambiciosas y realistas sobre el papel que pueden desempeñar en este contexto; ya que cada OSC tiene capacidades y objetivos muy diferentes para generar un impacto. Existen ciertos problemas que

superan las facultades de las ONG individuales y deben ser abordados por entidades que estén mejor adaptadas para realizar cambios estructurales.

La inclusión de las OSC en el discurso oficial de la cooperación europea como nuevo actor con voz propia es relativamente reciente, pues su participación fue impulsada especialmente a partir del Acuerdo de Cotonou en el año 2000 y a partir de la Primavera Árabe. Sin embargo, el debate en torno a la necesidad de la participación de la sociedad civil en la cooperación al desarrollo es mucho más antiguo.

En el año 2000, la Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Comisión Europea- Aid-comenzó a establecer un diálogo informal entre la Comisión Europea y las ONG's europeas, el Parlamento Europeo y los representantes de los Estados miembros de la UE para establecer mecanismos para llegar a una mejor coordinación en el ámbito de la cooperación al desarrollo. El llamado

“Proceso de Palermo”³ introdujo algunas mejoras sustanciales en los procedimientos de la CE para permitir a la sociedad civil una mejor participación en la implementación de la ayuda al desarrollo. También se inició una reflexión sobre: el refuerzo del papel de las Delegaciones de la Unión Europea (en adelante, DUE), los nuevos instrumentos de la ayuda y el acceso a la financiación directa para los diferentes actores en los países socios.

La UE apuesta por el desarrollo participativo mediante un diálogo estructurado⁴, que se ha materializado en acciones de las DUE, dirigidas a fomentar el diálogo y la participación de la sociedad civil. Este es un enfoque renovado y ambicioso en el que la implicación de la SC debe ir más allá de la mera consulta a la hora de elaborar las estrategias y las hojas de ruta. Las DUE están desarrollando unas hojas de ruta para reforzar la cooperación estratégica y el diálogo estructurado entre la UE, los Estados miembros y la sociedad

³ El proceso de Palermo es un proceso de diálogo informal que vio la luz en octubre de 2003 bajo presidencia italiana, con el fin de instaurar una serie de discusiones informales entre la UE y la Sociedad Civil. Véase http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/palermo-process_en.htm.

⁴ El diálogo estructurado, se creó en marzo de 2010 impulsado por la CE para dar continuidad a esta situación, representando una de las respuestas de la UE a las prioridades de la eficacia de la ayuda y, más en concreto, a los artículos 13 y 20 del Programa de Acción de Accra.

civil local de los países implicados en el proceso. Entre ellas, encontramos consultas puntuales a la sociedad civil en las fases de programación y evaluación de la cooperación de la UE (EuropeAid-Cisoch, 2010).

Las instituciones centrales del gobierno en la UE están comprometidas a incorporar organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos individuales en la implementación de la Agenda 2030, tanto en Europa como fuera de las fronteras de la Unión. Aunque la mayor parte de la financiación para las iniciativas de la sociedad civil se gestiona de forma descentralizada a través de los Estados miembros, las ONG tienen opciones para la financiación de la UE, ya que sus proyectos se relacionan con la política de la UE en ciertos temas clave, tales como: cultura, ciudadanía, transporte, energía, investigación académica, desarrollo sostenible y ayuda humanitaria (Roadmap Facility, 2017).

Marco normativo y político de Cooperación para el desarrollo de la Unión Europea para la consecución de la Agenda 2030

La Unión Europea, se ha caracterizado como una potencia normativa y como una potencia civil, en las últimas décadas. Como se estipula en el Tratado de Lisboa (entró en vigor en 2009), la cooperación internacional para el desarrollo es uno de los aspectos más importantes de la acción exterior de la UE. Se centra en la lucha contra la pobreza y la promoción del crecimiento sostenible. Además, la lucha por los derechos humanos, la democracia y la igualdad de género es de suma importancia. Estos esfuerzos deben enmarcarse en cuatro elementos clave: coherencia, consistencia, complementariedad y coordinación (Serrano Caballero, 2018, pp. 456-458). Para certificar que se aplican estas pautas, los tratados constitutivos de la UE, con un conjunto de otros acuerdos y programas, conforman un marco regulatorio que busca garantizar la efectividad bajo una visión común. Actualmente, los Estados miembros y la UE contribuyen con la mayor parte de la AOD en el mundo: un total de 75.700 millones de euros, solo en 2017 (European Commission, 2018). Hay

que señalar que el desarrollo sostenible es un aspecto fundamental de la Unión Europea que está reflejado su artículo 3 del TUE Lisboa, y ha sido parte integrante de su agenda política desde hace mucho tiempo: *“En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a promover su interés y contribuirá a la protección de los ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos [...] al derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”* (artículo 3.5 del TUE de Lisboa) (DOUE, 2010, p.17). El principal objetivo de la política de la UE en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza; también persigue los objetivos de la acción exterior de la UE, en particular, los establecidos en el artículo 21, apartado 2, letra d) del TdL, que consiste en apoyar el desarrollo sostenible a nivel económico, social y medioambiental de los países en desarrollo. Asimismo, el artículo 2 del TUE de Lisboa, de conformidad con el

artículo 21, párrafo 2, del TUE de Lisboa, establece que la política de desarrollo ayuda a fortalecer la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos, mantener la paz y prevenir conflictos mejorar la calidad del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que enfrentan desastres naturales y promueven un sistema internacional basado en la cooperación multilateral y buen gobierno (DOUE,2010,p.30). Además, tiene el mandato, según lo estipulado en el artículo 21.2.h del TUE de Lisboa, de “promover un sistema internacional basado en la cooperación multilateral sólida y en la buena gobernanza mundial” (DOUE, 2010, p.30). Así como el artículo 11 del TFUE y el artículo 37 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

La política de cooperación de la UE es complementaria a la de los Estados miembros (art.4.4 del TFUE): “En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto

impedir a los Estados ejercer la suya”. (DOUE, 2010, p. 18). Con el objetivo de apoyar la complementariedad y la eficacia de sus acciones, la Unión y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales.

El artículo 208 del TFUE establece que la política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Las políticas de cooperación al desarrollo de la UE y los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente. Así mismo, este artículo establece que la UE y los Estados miembros deben cumplir con los acuerdos multilaterales respetando los compromisos y objetivos que han aprobado en el marco de la ONU y de otras organizaciones internacionales competentes.

El TFUE, identifica los elementos clave de esta política: coherencia, complementariedad y coordinación (art.210 del TFUE). El principio de coherencia es fundamental para lo lograr los objetivos de las políticas de cooperación al desarrollo o “desarrollo

sostenible” ya que establece que “La Unión tendrá en cuenta los objetivos para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo. La coordinación del programa de ayuda es una obligación de los programas jurídica de la UE y de sus Estados miembros.” (art. 210 del TFUE) (DOUE, 2010, p.142). Los principios de coordinación y coherencia también buscan mejorar la acción común basada en resultados, la responsabilidad mutua y la transparencia en los resultados. Los esfuerzos para redoblar el apoyo a áreas con el potencial particular de crear un ambiente sostenible para el desarrollo, como el sector privado y los foros para la integración regional, también se contemplan en esta Agenda; así como una nueva metodología de implementación que incluyó nuevas herramientas financieras diseñadas para tener acceso a más recursos, a fin de aumentar el impacto de las acciones de la UE.

La literatura académica sobre coordinación horizontal de políticas es útil porque considera cómo se integran los temas transversales en los sectores de políticas. Señala que la coherencia política exitosa demanda una visión compartida fuerte que actué como un objetivo

estratégico y mantenga el enfoque, y no en las herramientas e instrumentos de procedimientos. Los estudios señalan que a menudo el proceso tiene prioridad sobre la sustancia (Carbone y Keijzer, 2016) que los recursos rara vez siguen el compromiso retórico (Nunan et al, 2012), los obstáculos institucionales y las resistencias pueden ser insuperables (Gupta y Van der Grijp, 2010) debido a las luchas de poder entorno a las deficiencias y prioridades que tienen un impacto significativo (Allwood, 2014).

Junto a lo establecido en los Tratados, la política de desarrollo de la UE ha ido evolucionado especialmente desde la adopción del Consenso Europeo de Desarrollo (2005), la “Comunicación sobre la Coherencia de las políticas en favor del desarrollo” (2005). El Consenso Europeo de Desarrollo (en adelante, CED) es una herramienta de “europeización” y, “multilateralización” de políticas de desarrollo de los Estados miembros. Al margen de sus prioridades geográficas y sectoriales (Sanahuja, 2017, p.17). Al margen de sus interés geográficos y sectoriales, el CED trataría de establecer una visión compartida a partir de los principios, valores y estrategias comunes,

enmarcadas, a partir de principios , valores y estrategias comunes, enmarcadas, a su vez ,en las metas globales de desarrollo. El Consenso Europeo de Desarrollo (2005) era un texto alineado a los ODM. En él se señala el papel que tiene la UE como actor en la gobernanza.

Los objetivos de la UE en materia de cooperación internacional para el desarrollo sostenible deben alcanzarse mediante la complementariedad entre los Estados miembros, las instituciones centrales de la Unión y las normas internacionales. Esto significa que hay varios documentos importantes que establecen el marco para la acción europea en este sentido. A nivel europeo, existe el Tratado de Lisboa (2009), que comprende el TUE y el TFUE; el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (CED) (2017); la Estrategia Global de la Unión Europea (2016) y el Código de Conducta de la Unión Europea sobre complementariedad y división del trabajo (2007). Estos documentos se basan en la Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda, a la que también están destinados a ser complementarios: la Declaración de París

(2005)⁵, la Agenda de Acción de Accra (2008) y la Posición Común de la UE para Bu san (2011), y sus revisiones posteriores: La Conferencia de Sendai (2015), la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015) y en la Reunión de Alto Nivel de Nairobi (2016).

Los principios de coordinación y coherencia también buscan mejorar la acción común basada en resultados, la responsabilidad mutua y la transparencia en los resultados. Los esfuerzos para redoblar el apoyo a áreas con el potencial particular de crear un ambiente sostenible para el desarrollo, como el sector privado y los foros para la integración regional, también se contemplan en esta Agenda; así como una nueva metodología de implementación que incluyó nuevas herramientas financieras diseñadas para tener acceso a más recursos, a fin de aumentar el impacto de las acciones de la UE.

Junto a lo establecido en los Tratados, la política de desarrollo de la UE ha ido evolucionado especialmente desde la adopción del Consenso Europeo de

Desarrollo (2005). El Consenso Europeo de Desarrollo (en adelante, CED) es una herramienta de “europeización” y, “multilateralización” de políticas de desarrollo de los Estados miembros. Al margen de sus prioridades geográficas y sectoriales (Sanahuja, 2017, p.17). Al margen de sus interés geográficos y sectoriales, el CED trataría de establecer una visión compartida a partir de los principios, valores y estrategias comunes, enmarcadas, a partir de principios, valores y estrategias comunes, enmarcadas, a su vez, en las metas globales de desarrollo. El Consenso Europeo de Desarrollo (2005) era un texto alineado a los ODM. En él se señala el papel que tiene la UE como actor en la gobernanza.

El nuevo Consenso tiene como objetivo adaptar la política sobre desarrollo a los cambios del contexto mundial y la adopción del TdL y está alineado con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Es coherente con los siguientes pasos para un futuro europeo sostenible y la Estrategia Global de la UE. El nuevo Consenso Europeo de Desarrollo

⁵ Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. (2005). París, Francia. Obtenido de

<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

(2017) refleja los objetivos de la acción externa de la UE y se estructura alrededor de los cuatro ejes de la Agenda 2030: los seres humanos, el planeta, la prosperidad, la paz y las iniciativas conjuntas. El nuevo CED, propuesto busca integrar de modo sistemático las dimensiones social, económica y medioambiental del desarrollo sostenible, se centra en impulsores clave (igualdad de género, juventud, energía sostenible y cambio climático, inversión y movilidad y migración) y aborda conexiones con otras políticas de la UE, incluidas las políticas humanitarias, de emigración, de seguridad y climáticas.

El nuevo CED es la respuesta de la UE a la Agenda 2030, las OSC's son reconocidas como actores clave del desarrollo por derecho propio y como aliados fundamentales en la implementación exitosa de estrategias, para el desarrollo sostenible y la estrategia global europea; así como en sus esquemas de cooperación internacional, específicamente, la Política de Desarrollo de la UE, la Política Europea de Vecindad y la Política de Ampliación de la UE (European Commission, 2017, b). En el párrafo 17, del nuevo CED establece que:

“La UE y sus Estados miembros valoran la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las acciones en favor del desarrollo y alientan a todas las partes de la sociedad a participar activamente en ellas. Reconocen las múltiples funciones que desempeñan estas organizaciones como promotoras de la democracia y defensoras de los titulares de derechos y del Estado de Derecho, de la justicia social y de los derechos humanos. La UE y sus Estados miembros fomentarán el espacio de la sociedad civil e intensificarán su apoyo a la creación de capacidades de estas organizaciones, a fin de fortalecer su voz en el proceso de desarrollo y hacer avanzar el diálogo político, social y económico”. (European Commission, 2017b. p.7).

Dentro de los marcos normativos y políticos establecidos son diversos los roles que las OSC's locales, nacionales y regionales que pueden desempeñar en los países socios de la UE en la implementación, de los ODS. Estos roles no son exclusivos y se comparten con otros actores. Por un lado, desempeña la función de vigilancia de los compromisos del gobierno y otros actores en la consecución de los ODS de la Agenda

2030. Además, las OSC's son actores clave a la hora de informar y sensibilizar a la ciudadanía de los países socios y de las regiones de la importancia de la Agenda 2030 y la consecución de ODS, especialmente a nivel local, nacional-en sus países y en otros países -y regional.

La UE plantea asentar su compromiso con el desarrollo sostenible en dos pilares principales: gobernanza y financiación. La Comisión Europea (COM (2016)739 final), establece que” el desarrollo sostenible debe considerarse como una cuestión de gobernanza que requiere un enfoque político global intersectorial para asegurarse de que los retos económicos. Por ello [...] el desarrollo sostenible es una cuestión de gobernanza que requiere los instrumentos adecuados para garantizar la coherencia política en las diversas áreas temáticas, así como entre la acción exterior de la UE y sus otras políticas.”(p.15). El uso de instrumentos para mejorar la legislación de la Comisión es otra forma de garantizar una mayor integración de un enfoque acorde con los objetivos de desarrollo sostenible en las políticas europeas. La Comisión ha incorporado las dimensiones económicas, sociales y medioambientales que constituyen el

núcleo de los ODS, en los programas de presupuesto y gasto de la UE (European Commission, 2016). Todas las evaluaciones de impacto de la Comisión deben analizar las repercusiones sobre estas tres dimensiones y su impacto debe ser evaluado.

En lo que respecta a la financiación, el presupuesto de la UE, que representa aproximadamente el 1% del ingreso nacional bruto (INB) de la UE, es un presupuesto de inversión que complementa los presupuestos nacionales y el paquete general de políticas de la UE, así como instrumentos regulatorios para tratar desafíos dentro de Europa y en el ámbito mundial. La UE asumió el compromiso de compaginar sus políticas nacionales y los compromisos internacionales que adquirió con el paso del tiempo, con los objetivos y las metas que se han formulado en los ODS, para así lograr una coordinación de las políticas de cooperación que ha generado en su interior. En el CED, la UE y los Estados miembros subrayaron que “*la implementación de la Agenda 2030 requiere estrategias nacionales integrales de desarrollo sostenibles que tengan en*

cuenta los ODS y sus interrelaciones

“(European Commission, 2017 b, p. 8).

Con respecto a la dimensión interior, en noviembre de 2016, la Comisión publicó la Comunicación titulada “Próximas etapas para un futuro europeo sostenible”, (COM (2016) 739 final), en la que se integran los ODS en el marco político europeo y las prioridades actuales de la Unión; que vinculó las prioridades de la UE con la implementación de la Agenda 2030. También, en documentos como el "Consenso Europeo sobre Desarrollo" y "Una Asociación Renovada con los Países de África, El Caribe y el Pacífico". En ellos, expresan su compromiso para impulsar relaciones de cooperación con un enfoque de desarrollo sostenible, tanto dentro de la UE como en sus relaciones con actores externos.

Más allá de sus fronteras, la Unión se ha comprometió nuevamente con el objetivo de destinar el 0,7 % de su RNB a la ayuda al desarrollo, en consonancia con los compromisos asumidos en la Agenda de Acción de Addís Abeba (2015), que colocó las bases necesarias para la aplicación de la Agenda 2030.

Las raíces de la democracia y el desarrollo: El papel de las organizaciones de la sociedad civil en el discurso de la Unión Europea.

Fomentar el diálogo y las consultas con la sc es uno de los principios incluidos en el TdL, con vistas a garantizar la coherencia y la transparencia de las políticas de la Unión. El reconocimiento teórico del papel de la sociedad civil en el diálogo de políticas no se ha traducido, sin embargo, en instrumentos, canales o espacios adaptados para estructurar este diálogo, darle continuidad y garantizar su participación efectiva.

El marco normativo e institucional de la Unión reconoce, y promueve el papel clave que las OSC'S desempeñan en la gobernanza democrática y la construcción de sociedades equitativas e inclusivas. En los últimos años la UE ha pretendido desarrollar un compromiso más estratégico y un diálogo más estructurado con las OSC'S en los países socios y regiones socias. Según han ido cambiando los enfoques sobre la eficacia de la ayuda a nivel internacional y situando a las OSC como actores clave de los procesos de desarrollo, la UE comienza a poner en marcha nuevos procesos de diálogo político con las OSC. Más que meras

beneficiarias o ejecutoras de proyectos, las OSC'S empiezan a ser entendidas en el discurso de la cooperación como actores y socios clave en los procesos de desarrollo, argumentando que pueden aportar un valor añadido en el fomento de la democracia, la gobernanza, la justicia y los derechos humanos.

La adopción de la Comunicación “Las raíces de la democracia y el desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores” (Comisión Europea, 2012); abarca todas las regiones, incluidos los países en desarrollo, vecinos y de la ampliación, presta especial atención al diálogo de las OSC'S con las instituciones europeas. Prevé la constitución de un grupo consultor plurilateral (el Foro Político sobre el Desarrollo) que permita a las OSC y los actores relevantes del desarrollo dialogar con instituciones de la UE sobre las políticas de desarrollo de la UE, así como sobre lo propuesto en la comunicación.

Esta comunicación (2012) marcó una nueva etapa para la relación de la UE con la sociedad civil que permitió a la UE dar un mejor apoyo a las múltiples y diversas funciones de la sociedad civil en

el fortalecimiento de la democracia; que abarca todas las regiones, incluidos los países en desarrollo, vecinos y de la ampliación, presta especial atención al compromiso de las OSC para construir procesos democráticos y sistemas de rendición de cuentas más sólidos y para lograr mejores resultados en el desarrollo, (Comisión Europea, 2012). La UE a partir de ahí, se ha comprometido a “promover un entorno favorable para las OSC en los países socios, alentar una participación constructiva y estructurada de las OSC en las políticas internas de estos países y en el ciclo de programación de las políticas de cooperación de la UE, e incrementar la capacidad de las OSC locales para que puedan desempeñar su rol de forma más independiente y efectiva” (Comisión Europea, 2012, p. 5).

La UE ha establecido un objetivo estratégico para “promover un participación estructurada de las OSC en las políticas nacionales de los países socios, en la programación de la UE ciclo y en procesos internacionales” (Comisión Europea, 2012, p. 4). El compromiso de la

Unión con este objetivo se basa sobre su conocimiento del valor agregado que las OSC pueden proporcionar a través de la participación en la formulación de políticas.

Específicamente, se indica que las OSC 'pueden contribuir a la inclusión y efectividad de las políticas, conduciendo a una mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

También plantea establecer un marco para la participación de las OSC's en la política exterior: la CE anuncia que "además de los mecanismos existentes para consultas sobre políticas y programas, la Comisión establecerá un grupo consultivo con todas de partes interesadas que permite a las OSC y los actores relevantes del desarrollo dialogar con la UE instituciones sobre políticas de desarrollo de la UE" (Comisión Europea, 2012, p. 12).

Las OSC's contribuyen a construir Estados más responsables y legítimos, a mejorar la cohesión social y democracias más abiertas y profundas. (Comisión Europea, 2012). Reconoce que las OSC's

como actores clave en el desarrollo de los países socios y solicitó a las Delegaciones de Unión Europea (en adelante, DUE) que se comprometían con la sociedad civil local de una manera más estratégica y estructurada y que elaboraran las hojas de ruta⁶ para fortalecer esa relación (Comisión Europea, 2012, p.11).

La UE, apuesta por el desarrollo participativo mediante un diálogo estructurado que se ha materializado en acciones de las DUE, dirigidas a fomentar el diálogo y la participación de la sociedad civil. Este es un enfoque renovado y ambicioso en el que la implicación de la sociedad civil debe ir más allá de la mera consulta a la hora de elaborar las estrategias y las hojas de ruta. Las DUE están desarrollando unas hojas de ruta para reforzar la cooperación estratégica y el diálogo estructurado, entre la UE, los Estados miembros y la sociedad civil local de los países implicados en el proceso. Entre ellas, encontramos consultas puntuales a la sociedad civil en las fases de programación y evaluación de la

⁶ Las hojas de ruta nacionales son conocidas como "Hojas de Ruta de la UE para el compromiso con la sociedad civil en los países socios".

cooperación de la UE (EuropeAid-Cisoch, 2010).

La Sociedad Civil tiene que participar activamente en la aplicación y la supervisión de las estrategias nacionales: el desarrollo de capacidades de las organizaciones locales de base será fundamental para el éxito y la sostenibilidad de los planes de acción integrados local, nacional y regionalmente. El nuevo enfoque debe de promover la participación estructurada de las OSC's en las políticas estatales y los procesos democráticos. Plantea tres prioridades para el apoyo de la UE a las OSC's:" a) mejorar el entorno para la participación de las OSC, en los países socios; b) promover la participación de las OSC en el proceso de las políticas públicas de los países socios, en el ciclo de programación de la UE y en los procesos internacionales; c) fortalecer la capacidad de las OSC's locales. (Comisión, 2012, pp.11-12).

En el nivel regional-ALyC, Asia y Países Vecinos- global, la comunicación prevé el apoyo a las organizaciones, redes y alianzas que trabajan para abordar retos

transnacionales y globales, monitorear la coherencia política para el desarrollo y contribuir a la concienciación de los ciudadanos del mundo. Además, reconoce el papel desempeñado por las tecnologías de la información y comunicación en el crecimiento y evolución de las redes. En el nivel de la UE, se presta atención al diálogo de las OSC's con las instituciones europeas.

En ese contexto, la Comisión Europea trabaja en la promoción de espacios de diálogo en todos los niveles. Sin duda, el seguimiento en el nivel nacional es una gran prioridad,⁷ pero no hay que despreciar las otras dos dimensiones. La regional (y subregional) es especialmente relevante para reclutar los esfuerzos de iniciativas, instituciones y redes regionales existentes.

El nivel de la UE es relevante para promover la evaluación de la situación y facilitar el aprendizaje transversal mediante intercambios y aportar los resultados a los debates políticos sobre cooperación internacional y desarrollo, y garantizar el monitoreo general de la aplicación de las recomendaciones del

⁷ Deberán facilitar el proceso las delegaciones de la UE con el apoyo político y técnico de Bruselas.

diálogo estructurado. Las Delegaciones de la UE deben institucionalizar, un diálogo político estructurado e inclusivo que acerque a las Autoridades Locales, las OSC, el sector privado, la filantropía y los gobiernos nacionales. Este enfoque en el diálogo multilateral y en el compromiso estratégico debe quedar reflejado en las hojas de ruta de las delegaciones de la UE.

Europe Aid es la agencia encargada de ejecutar los instrumentos de asistencia externa de la Comisión Europea, financiados por el presupuesto comunitario y el Fondo Europeo de Desarrollo; considera que la sociedad civil en general, y las ONG en particular, son facilitadores fundamentales en cada paso del proceso. Por esta razón, Europe Aid planea fortalecer la capacidad de las OSC's y de otros actores no estatales a través del diálogo continuo, convocatorias periódicas de propuestas de subvenciones especiales y apoyando un entorno adecuado en el que este tipo de organizaciones puedan prosperar.

El mundo enfrenta el desafío común de hacer los cambios apropiados, implementar nuevas prácticas audaces e impulsar grandes proyectos de ajuste; con el fin de lograr una mejor relación entre el

crecimiento económico y el bienestar social, de una manera que no solo sea responsable con el medio ambiente y los recursos comunes del planeta, sino que también sirva como una plataforma para un sistema de interacción más justo entre los individuos. En esta lucha, las OSC's y los ODS de la Agenda 2030 forman una especie de relación simbiótica en el sentido de que la primera reconoce el valor agregado de alinearse con los objetivos de desarrollo sostenible, mientras que la segunda necesita la participación de la sociedad civil para cumplir su visión. (Hege y Demailly, 2018).

Las herramientas de cooperación al desarrollo de la UE para las organizaciones de la sociedad civil, en respuesta a la Agenda 2030.

La UE está comprometida en el apoyo a las OSC activas en las políticas de desarrollo, en su gran variedad de formas. Los instrumentos de financiación definen el marco legal y el alcance de los programas- regionales y temáticos - y especifican que agentes y qué áreas son elegibles para financiar. Dentro de estos instrumentos de financiación, la asistencia de la UE se distribuye mediante programas

plurianuales que pueden dirigirse a países y sectores individuales, así como a regiones. Los programas temáticos de la UE fomentan la participación de las OSC y de las autoridades locales en la cooperación al desarrollo. Cada herramienta disponible para la UE viene con un conjunto de fortalezas y debilidades que deben tenerse en cuenta al utilizarlas; además, cada una se relaciona de manera diferente con las partes involucradas en la cooperación para el desarrollo. El valor agregado que las OSC aportan en lo que respecta a la cooperación para el desarrollo adquiere diferentes dimensiones y potenciales de acuerdo con el kit de herramientas de cooperación con las que entran en contacto.

Como se ha podido ver la UE está comprometida en el apoyo a las OSC's activas en las políticas de desarrollo, en su gran variedad de formas. Los instrumentos de financiación definen el marco legal y el alcance de los programas- regionales y temáticos - y especifican que agentes y qué áreas son elegibles para financiar. Dentro de estos instrumentos de financiación, la asistencia de la UE se distribuye mediante programas plurianuales que pueden dirigirse a países y sectores individuales,

así como a regiones. Los programas temáticos de la UE fomentan la participación de las OSC's y de las autoridades locales en la cooperación al desarrollo. Cada instrumento de financiamiento tiene un programa indicativo plurianual que provee las orientaciones principales durante 7 años de perspectiva de financiación (en la actualidad 2014-2020). Estos programas de acción están complementados por los programas de acción anuales – decisiones de financiamiento – destinados a fondos o programas de cooperación regionales, basados en países o programas temáticos y los programas de trabajo anuales que identifican el plan de subvenciones que se concederán durante el año, principalmente mediante convocatorias de propuestas.

El programa temático “Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales en el desarrollo” 2014-2010 (OSC-LA 2014-2020), con base jurídica en el Reglamento (UE n° 233/ 2014 del Parlamento Europeo y del Consejo del 11 de marzo del 2014, que establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el periodo (2014-2020); confirma y profundiza el compromiso de la UE en

apoyar a las OSC-AL y la participación ciudadana con el fin de reforzar la gobernanza democrática, transparente y sostenible de los países socios de la UE (Unión Europea, 2014). El compromiso de la UE con las OSC's en terceros países o países socios se refleja en una vasta trayectoria de diálogo y cooperación de más de veinte años en la que la UE ha apoyado iniciativas impulsadas por las OSC's en diversos ámbitos.

Para garantizar la eficiencia y la eficacia de esta asistencia, el programa OSC-AL guarda complementariedad con otros programas e instrumentos financiados por la UE beneficiaria de la OSC, especialmente el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) que tiene como. Para el período 2014–2020, el Reglamento 235/2014 especificó que el IEDDH tiene como objetivo "Apoyar, desarrollar y consolidar la democracia en los países terceros, mediante el refuerzo de la democracia participativa y representativa, el fortalecimiento del ciclo democrático global, en particular mediante el refuerzo del papel activo de la sociedad civil dentro de dicho ciclo, el Estado de Derecho y el aumento de la

verificación de los procesos electorales, en particular mediante misiones de observación electoral de la Unión Europea" (Unión Europea, 2014).

Cada herramienta disponible para la UE viene con un conjunto de fortalezas y debilidades que deben tenerse en cuenta al utilizarlas; además, cada una se relaciona de manera diferente con las partes involucradas en la cooperación para el desarrollo. El valor agregado que las OSC aportan en lo que respecta a la cooperación para el desarrollo adquiere diferentes dimensiones y potenciales de acuerdo con el kit de herramientas de cooperación con las que entran en contacto.

El diálogo político para el desarrollo puede ser una buena manera de establecer una visión común y una agenda más integrada, especialmente cuando se pone sobre la mesa a una amplia gama de actores; la sociedad civil organizada, el mundo académico, las empresas y los sindicatos podrían ser aliados clave. Sin embargo, la UE debe ser lo suficientemente flexible como para adaptar su discurso e intervención al contexto específico en el que tiene lugar el diálogo, en otras palabras, los diferentes

países tienen diferentes demandas y desafíos existentes particulares para el desarrollo sostenible. Para traducir el compromiso político en acciones prácticas, la UE ha adoptado las “hojas de ruta nacionales” para asegurarse la participación de las OSC. Las hojas de ruta presentan el análisis de la UE sobre el panorama de la sociedad civil, su entorno, los obstáculos, limitaciones y oportunidades que enfrentan las OSC en cada país socio- identifican las prioridades de la UE en relación con las OSC y su apoyo en los países socios (COM, 2012, 492 final, p.11).

En sociedades que se han visto empañadas por escándalos de corrupción, prácticas no autorizadas y altos niveles de desigualdad, la confianza en las instituciones oficiales suele ser baja; así, el trabajo que se realiza desde la sociedad civil podría tener una mejor oportunidad de tener un impacto positivo. El uso estratégico de las subvenciones en apoyo de actores más allá del Estado es una forma viable de garantizar una transición sin problemas para los países que se gradúan de la ayuda oficial al desarrollo y adquieren un estatus de ingresos medios (Di Ciommo y Sayós Monrás, 2018). A

pesar de este panorama, también es necesario reconocer que apoyar las iniciativas de la sociedad civil tiene el potencial de generar un impacto decisivo, pero los resultados pueden no ser inmediatos cuando se trata de lograr reformas fundamentales.

Conclusión

Los desafíos que tienen las OSC, sin duda, comienzan con la articulación y coherencia de los ODS con las agendas nacionales y las agendas locales, lo que representa una tarea bastante ardua. También es necesario fomentar espacios donde las participaciones continuas de las OSC sean reconocidas e institucionalizadas en todos los niveles de participación, tales espacios pueden servir para la retroalimentación y se podrían formar nuevas sinergias, no solo entre las OSC’s sino también con todos los actores relevantes para el cumplimiento de la Agenda 2030.

Las OSC son socios de la cooperación de la UE como receptores y ejecutores de esta, y socios políticos a través de los diálogos en la generación de políticas públicas. La UE ha elaborado hojas de ruta para el compromiso con las OSC en la mayoría de los países socios

para activar y garantizar un diálogo estructurado y una cooperación estratégica, para aumentar la coherencia y el impacto de las acciones comunitarias y la de los Estados miembros.

En los países socios y regiones socias una de las primeras dificultades encontradas es la definición y el establecimiento de las funciones y atribuciones que las OSC deben tener, aunque en la Agenda 2030 se les asigna un papel de "vigilantes", es necesario estandarizar cada una de las actividades en las que podrían relacionarse y participar en ellas, es decir, crear un ambiente institucional propicio para el desarrollo de sus actividades.

Además, la falta de claridad en la apropiación de las nuevas formas de cooperación obstaculiza la inclusión y la participación de las OSC, ya que los procesos de los que deberían formar parte suelen verse obstaculizadas por la falta de coherencia y coordinación en su implementación entre los distintos niveles de políticas. Otra cuestión es que, aunque pueden participar en la definición de problemas y soluciones, debido a la heterogeneidad de los países de renta media y media alta, podría haber

dificultades en términos del reconocimiento tanto del papel que desempeñan. En la Agenda 2030, otra variable a considerar para reconocer plenamente el papel de las OSC's como actores en y en las relaciones internacionales, es el nivel de democratización de estos países.

Un punto clave para el progreso en el logro de los ODS, incluida cada una de las etapas de cualquier política, es la falta de profesionalismo que existe dentro de todas las organizaciones que están y que buscan conformarse como OSC's; por lo tanto, es necesario enfocarse en fortalecer las capacidades de estas organizaciones, para que el proceso de acompañamiento tenga como objetivo la eficacia de la cooperación.

El papel de las OSC se plantea en el nuevo Consenso sobre temas como el fortalecimiento de la resiliencia y la sostenibilidad en la aplicación de soluciones duraderas a los desafíos globales más complejos. En este sentido, el nuevo Consenso de Desarrollo de la UE reconoce que uno de los desafíos fundamentales para la efectividad de los esfuerzos de desarrollo es enfrentar el aumento en la reducción de espacios para

la participación de la sociedad civil organizada. Por lo tanto, se propone la búsqueda de sociedades integradoras y responsables con instituciones democráticas, y responsables con instituciones democráticas, apoyando iniciativas que promuevan espacios abiertos favorables para la participación de las organizaciones de la sociedad civil. El diálogo político es una de las herramientas más importantes para estas plataformas y redes de organizaciones no gubernamentales acción.

Además de lo anterior, es necesaria la participación permanente de las OSC; que independientemente de alinear sus objetivos, como organización, con la Agenda 2030 y participar conjuntamente el gobierno y en alianzas público-privadas; deben tener la capacidad de emitir críticas a todos sus miembros y sobre cualquier aspecto del proceso en el que puedan estar involucrados. Es por eso por lo que los informes paralelos que muchas ONG emiten actualmente año tras año son fundamentales.

Finalmente, la UE debe asegurarse de que cada uno de los puntos establecidos en el Nuevo Consenso de Desarrollo de la Unión Europea (2017) se tenga en cuenta

cuando se adapten y proponga soluciones para los problemas actuales de acuerdo con la Agenda 2030. En este sentido, es necesario hacer un seguimiento de todos los mecanismos e instrumentos, tanto dentro como fuera de la Unión Europea, en los que el trabajo de las OSC es uno de los ejes principales, en particular, la programación conjunta de cooperación entre países socios y regiones socias; y el desarrollo de modalidades de asociación y gestión del conocimiento que derivan de buenas prácticas que podrían replicarse.

Referencias

- Advisory Council on International Affairs. (2013). *Interaction between actors in international Cooperation: Towards Flexibility and Trust*. The Hague: Advisory Council on International Affairs. Recuperado de: <https://aiv-advies.nl/download/f15a66bc-9c4a-415d-bfd6-d9a645e0dda2.pdf>.
- Allwood, G. (2015). Horizontal policy coordination and gender mainstreaming: the case of the European Union's Global Approach to Migration and Mobility, *Women's Studies International Forum*, 2015, 9-17. doi: <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2014.10.004>.
- Carbone, M., and Keijzer, N. (2016) The European Union and policy coherence for development: reforms, results, resistance. *European Journal of Development Research*, 28(1), 30-

43. doi:
<https://doi.org/10.1057/ejdr.2015.72>.
- Comisión Europea (2005). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. COM (2005) 0134 final. Bruselas, 12.04.2005.
 - Comisión Europea (2012). *Las raíces de la democracia y el desarrollo sostenible: la relación de Europa con la sociedad civil en sus relaciones exteriores*. COM (2012) 492 final. Bruselas, 12.09.2012.
 - Comisión Europea (2016). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Próximas etapas para un futuro europeo sostenible Acción europea para la sostenibilidad*. SWD (2016) 390 final. Estrasburgo, 22.11.2016 COM (2016) 739 final. Recuperado de:
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/COM-2016-739-F1-ES-MAIN.PDF>.
 - Comisión Europea. (2017a). *Comunicación sobre los Próximos Pasos para un Futuro Sostenible de Europa*. Recuperado de :
<http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-3886 en.htm>.
 - Comisión Europea. (2017c). *Una Asociación Renovada con los Países de África, El Caribe y el Pacífico*. Recuperado de :
<http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-3885 en.htm>.
 - Córdova, Marco. (2017). El Neoinstitucionalismo como paradigma científico. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 4(1), 9-46.
<https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2017.3049>
 - Cox, R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millenium, Journal of International Studies*, 10(2), 126-156. doi:
<https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>.
 - Dattler, R. (2017). Not without us: civil society's role in implementing the sustainable development goals. *Entre nous* (84). Recuperado de:
http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0006/319308/6-Not-without-us-civil-society-role-implementing-SDGs.pdf?ua=1.
 - Di Ciommo, M., & Sayós Monrás, M. (2018, March). *Sailing new waters in international cooperation*. Discussion paper No.224. ECDPM. Recuperado de:
<https://ecdpm.org/wp-content/uploads/Re-DP-224-Sailing-new-waters-in-international-cooperation-ECDPM.pdf> (Consultado 10 de abril 2019).
 - Di Ciommo, M., & Sayós, M. (2018). *Sailing new waters in international cooperation. On the way to framing future EU's engagement with more advanced developing countries*. March 2018) Recuperado de:
<https://euagenda.eu/upload/publications/sailing-new-waters-in-international-cooperation.pdf>.
 - ECOSOC (2016). *Re-engineering development cooperation institutions to deliver on the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Marzo 2016. Recuperado de:

- <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/publication/df-policy-brief-16.pdf>.
- Erman, E. (2018). The Political Legitimacy of Global Governance and the Proper Role of Civil Society Actors. *Res Publica*, 24, 133-155. doi: <https://doi.org/10.1007/s11158-017-9386-x>.
 - European Commission, (2018, 10 04). EU remains the world's leading donor of development assistance: €75.7 billion in 2017. Recuperado de: https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-remains-worlds-leading-donor-development-assistance-eu757-billion-2017_en.
 - European Commission. (2017). *New European Consensus on Development - 'Our world, our dignity, our future'*. Recuperado de: https://ec.europa.eu/europeaid/new-european-consensus-development-our-world-our-dignity-our-future_en.
 - Gemmill, B. and Bamidele-Izu, A. (2002). The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance. In D. Esty, and M. Ivanova (Eds). *Global Environmental Governance: Options and Opportunities*. Princeton, NJ: Yale School of Forestry and Environmental Studies. (pp. 77-100).
 - Gupta, Joyeeta and Nicolien van der Grijp, eds. (2010). *Mainstreaming Climate Change in Development Cooperation: Theory, Practice, and Implications for the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - Hay, Colin. (2006). Constructivist Institutionalism. in *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 56-74. Oxford: Oxford University Press.
 - Hege E, and Demailly D, (2017). How do NGOs mobilize around the SDGs and what are the ways forward? A french-German comparison. IDDRI. Recuperado de: <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/document-de-travail/how-do-ngos-mobilize-around-sdgs-and-what-are-ways>.
 - Hege, E., & Demailly, D. (2018). *NGO mobilisation around the SDGs*. Paris: IDDRI. Study, 011/18 January Recuperado de: https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/ST0118_EH%20DD_SDGs%20NGOs.pdf.
 - Jong Lee, S., & Sun Lee, K. (2016). The complex relationship between government and NGOs in international development cooperation: South Korea as an emerging donor country. *International Review of Public Administration*, 21(4). 275-291. doi: <https://doi.org/10.1080/12294659.2016.1242259>.
 - Kaldor, Mary. (2003). The idea of global civil society. *International Affairs*, 79(3), 583-593. Recuperado de: www.jstor.org/stable/3569364.
 - Keane, J. (2008). *La sociedad civil global y el gobierno del mundo*. Barcelona: Hacer.
 - Advisory Council on International Affairs. (2013). *Interaction Between Actors in International Cooperation: Towards Flexibility and Trust*. The Hague: Advisory Council on International Affairs. Recuperado de: <https://aiv-advies.nl/download/f15a66bc-9c4a-415d-bfd6-d9a645e0dda2.pdf>.

- Kumar, S., Kumar, N., & Vivekadhish, S. (2016). Millennium Development Goals (MDGs) to sustainable development goals (SDGs): addressing unfinished agenda and strengthening sustainable development and partnership. *Indian Journal of Community Medicine*, 41(1), 1-4. doi: <https://dx.doi.org/10.4103%2F0970-0218.170955>.
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?. *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-258. doi: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>.
- Nunan, F., Campbell, A., & Foster, E., (2012). Environmental mainstreaming: the organizational challenges of Policy Integration. *Public Administration and Development*. 32, 262-277. doi: <https://doi.org/10.1002/pad.1624>.
- OECD-DAC. (2008). Added Value of Northern NGOs from the Synthesis Report of the Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness.
- Pacheco-Vega, R. (2005). Democracy by proxy: Environmental NGOs and policy change in Mexico. Dans A. Romero, & S. West (Éds.), *Environmental issues in Latin America and the Caribbean* (pp. 231-249). Dordrecht: Springer.
- Parlamento Europeo (2005). Resolución del Parlamento Europeo sobre la Declaración Conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea: Consenso europeo sobre el desarrollo, DO C 286E, 23 de noviembre de 2006, pp. 507-508.
- Unión Europea. (2014). Reglamento (UE) N°233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento para la Cooperación al Desarrollo para el periodo 2014-20120, en Diario Oficial de la Unión Europea L 77/ 44, del 15.3.2014. Bruselas. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AL%3A2014%3A077%3A0044%3A0076%3AES%3APDF>
- Roadmap Facility. (2017). *EU country Roadmaps for engagement with CSOs*. Brussels: European Union.
- Serrano-Caballero, E. (2018). The New Shift in the Cooperation of the European Union with Middle and Upper-Middle-Income Countries. *International Relations and Diplomacy*, 456-468. doi: <http://doi.org/10.17265/2328-2134/2018.08.004>.