

ANÁLISIS ABRIL 2022

Claves para una relación estratégica Gobierno-ONGD en la promoción de la justicia global.



LA COORDINADORA
DE ORGANIZACIONES PARA EL DESARROLLO

coordinadoraongd.org

Índice

1. Introducción	3
2. El marco normativo internacional	4
3. Buenas prácticas en los donantes de referencia	6
4. Recomendaciones para el caso estatal	10

1. Introducción

¿Qué objetivos estratégicos persigue el Gobierno de España en su colaboración con las ONG de Desarrollo? ¿En qué medida la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) se canaliza a través de estas entidades en coherencia con estos objetivos? **La revisión de la política de desarrollo de España realizada por sus pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE planteó, en diversas ocasiones (2011, 2016 y 2021), estas preguntas que hasta la fecha aún no tienen una respuesta formal.** Además, el CAD ha aprobado una serie de recomendaciones generales, para toda la comunidad de donantes, a fin de facilitar un entorno facilitador de la sociedad civil en la cooperación para el desarrollo y la asistencia humanitaria. Estas [recomendaciones](#) plantean cómo promover entornos facilitadores de la sociedad civil, cómo apoyar y trabajar con la sociedad civil y cómo mejorar su eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Las ONG de Desarrollo han tenido una gran influencia en el surgimiento y consolidación de la Cooperación Española, y han participado activamente en su implementación y seguimiento. Además, La Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo, ha respondido de forma proactiva a la recomendación del CAD sobre la revisión estratégica de sus relaciones con el Gobierno. Ha realizado estudios sobre el tema (Rico, Martínez y Martínez Osés 2013), y ha entablado negociaciones con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC); todo ello con el fin de adoptar un documento conjunto que sirva de marco a estas relaciones y les dé un enfoque estratégico. En el transcurso de este ejercicio de estudio y procesamiento de conclusiones, se ha materializado la firma del Marco de Relación entre las ONG de Desarrollo y la Administración General del Estado. El presente documento tiene la intención de avanzar en el desarrollo del Marco de Relación a través de una mejor comprensión de los aspectos prácticos de las alianzas estratégicas entre gobiernos y ONG de Desarrollo en donantes de referencia para el Gobierno español.

El propósito de este documento, que emana de un análisis comisionado por La Coordinadora a ECOPER en el último trimestre de 2021, es identificar y describir las mejores prácticas en las relaciones gobiernos-OSC en políticas de desarrollo. Para ello, se revisa el marco regulatorio internacional poniendo especial atención a las reflexiones aportadas por la ONU, la OCDE y la UE (Sección 2). Posteriormente, siguiendo una rigurosa metodología y a partir de la realización de cinco estudios de caso de donantes de referencia por ECOPER, se extraen una serie de buenas prácticas en las relaciones gobiernos-OSC (Sección 3), de los cuales se derivan recomendaciones concretas para nuestro contexto (Sección 4).

2. El marco normativo internacional

A través del análisis de documentos emitidos por las Naciones Unidas, la OCDE y la UE, que conectan con teorías del ámbito académico sobre el papel de la sociedad civil en la democracia y la gobernanza global, puede afirmarse, pese a que muchas veces sean solo recomendaciones, que existe un marco normativo a nivel global sobre cómo deberían ser las relaciones gobiernos-sociedad civil.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las **NNUU** es clara sobre la **necesidad de involucrar a las organizaciones de la sociedad civil (OSC)** en la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (UN, 2015). Además, el Informe del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (UN, 2017) destacó el **valor intrínseco de una sociedad civil activa para la democracia y abogando por un mayor apoyo y protección a las organizaciones de la sociedad civil.**

En la **OCDE**, el CAD ha reconocido el potencial transformador de las OSC y ha instado a los **miembros del CAD a colaborar con ellas para capitalizar este potencial en la política de desarrollo.** A este respecto, el documento de la OCDE (2012) "Asociarse con la sociedad civil" recomienda que los miembros articulen claramente en sus políticas el objetivo de trabajar con las OSC y, basándose en revisiones anteriores por pares, distingue dos tipos de objetivos: **fortalecer una sociedad civil pluralista e independiente en los países socios y ayudar a lograr otros objetivos de desarrollo distintos del fortalecimiento de la sociedad civil.**

El documento también relaciona el primero de los dos objetivos con el valor intrínseco de las OSC, en contraposición a su valor instrumental, y en consecuencia afirma que "el fortalecimiento de la sociedad civil es un objetivo que vale la pena apoyar por derecho propio". Si bien la OCDE recomienda mantener ambos enfoques, también observa que, en la práctica, los recursos financieros se asignan de forma desproporcionada en detrimento del apoyo básico a las OSC como actores de desarrollo independientes y en beneficio de proyectos ejecutados por las OSC en nombre de los países donantes (OECD, 2020c). Además, la OCDE considera que el apoyo a proyectos tiene algunas debilidades: una burocracia excesiva que desvía la atención de las OSC de su misión principal; la preferencia por las organizaciones internacionales y de países donantes sobre las organizaciones del Sur; y la concentración en OSC formales en detrimento de un espectro más amplio de actores ciudadanos.

Ante este diagnóstico, el CAD dirige una serie de recomendaciones a sus miembros: **incrementar el apoyo financiero directo a las OSC (financiación básica); apoyar a organizaciones del Sur y una gama más amplia de la sociedad civil, incluidas asociaciones más fluidas e informales, nuevos tipos de asociaciones y actores cívicos tradicionales; y, por último, simplificar la burocracia y los costos de transacción que generan las relaciones con las OSC.**

La **UE** ha reconocido a las **organizaciones de la sociedad civil como las "raíces de la democracia y el desarrollo sostenible"** (EU, 2012). Esta Comunicación de la Comisión, respaldada por varias resoluciones del Parlamento Europeo, reconoce que las ONG que participan en la política de desarrollo a menudo están encasilladas en el papel de proveedores de servicios básicos de

segundo orden, por detrás de los gobiernos de los países en desarrollo. Sin minusvalorar los servicios que brindan **las ONGD en lugares y sectores a los que los Estados no llegan, las OSC son socios estratégicos de los donantes cuando se pone en valor su papel en la profundización de la democracia, la representación de grupos excluidos de las políticas públicas, la innovación social, la participación ciudadana a escala local y global, o el seguimiento de la Agenda 2030 y otros acuerdos intergubernamentales.** Se trata de funciones a las que las organizaciones ciudadanas aportan un valor añadido que no pueden aportar otros actores como las empresas, los gobiernos o los organismos multilaterales.

En "Las raíces de la democracia" se declara que una sociedad civil empoderada es un componente crucial de la democracia y el pluralismo: contribuye a que las políticas sean más efectivas, equitativas y sostenibles; refuerza la cultura cívica democrática; y mejora la rendición de cuentas por parte de las autoridades y administraciones públicas (EU, 2008). En la misma línea, el Consenso Europeo sobre Desarrollo establece que la UE y sus Estados miembros valoran la participación de las organizaciones de la sociedad civil en acciones de desarrollo y alientan a todos los sectores de la sociedad a participar activamente en ellas. Reconocen los múltiples roles que desempeñan estas organizaciones como promotoras de la democracia y defensores de los titulares de derechos y del estado de derecho, la justicia social y los derechos humanos. La UE y sus Estados miembros se comprometen en esta declaración a promover el espacio de la sociedad civil e intensificar su apoyo a la creación de capacidades de estas organizaciones, con el fin de fortalecer su voz en el proceso de desarrollo y avanzar en el diálogo político, social y económico (EU, 2017).

En suma, el marco normativo internacional reconoce el papel fundamental que juega la OSC en la profundización democrática y en la consecución de los ODS, así como en el desarrollo internacional. En este sentido, apunta a la importancia de reforzar las OSD intrínsecamente y no solo como meros proveedores de servicios.

3. Buenas prácticas en los donantes de referencia

Una vez visto el marco normativo internacional, es importante prestar atención al tipo de relaciones Gobierno-OSC que se están desarrollando en los países de nuestro entorno. Con el objetivo de identificar y describir las mejores prácticas en estas relaciones en políticas de desarrollo, también es conveniente observar la realidad de los donantes de referencia para España.

En este sentido, España podría considerar donantes de referencia a aquellos países socios de la UE que destacan dentro del CAD por mostrar un alto compromiso con la ayuda al desarrollo en términos de PIB. **Suecia, Luxemburgo, Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Francia, Bélgica y Finlandia serían los campeones de la UE en lo relativo a ODA/PIB.** Dado que la Cooperación Española fue señalada en la evaluación por pares del CAD por carecer de un enfoque estratégico para las OSC, es importante revisar las mismas evaluaciones de estos ocho países. **Según el CAD, cinco de ellos cuentan con un enfoque estratégico claro y, por tanto, podemos considerarlos donantes de referencia a los que mirar para la identificación de buenas prácticas.** Se trata de Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania y Suecia. Se analizan, también, a estos donantes de referencia en relación a sus (a) marcos formales de relación, (b) sus instrumentos de financiación y (c) otros aspectos prácticos.

De este modo, los donantes de la UE que destacan por su compromiso en materia de AOD dentro del CAD y que han sido reconocidos por sus pares por tener un enfoque estratégico en sus relaciones con la sociedad civil presentan una serie de rasgos más o menos recurrentes:

- De ellos, **casi todos los donantes de referencia han formalizado sus marcos de relaciones en un documento de política.**
- Además, en algunos casos, **estas relaciones se evalúan en su conjunto, de manera periódica.**
- En la mayoría de los casos, **esta relación estratégica se fundamenta en el papel democrático de las OSC en países socios y, a veces, también en su papel político en la gobernanza global.** Este planteamiento sería perfectamente coherente con la posición y las alianzas de España en el ámbito de las relaciones internacionales. Su reconocimiento explícito en un documento que guíe a la cooperación española, como los previstos en la reforma del sistema de cooperación o los propios planes directores, resolvería, en parte, el problema de indefinición señalado por el CAD en las revisiones entre pares.
- Un rasgo que sí es común a todos los donantes de referencia es la **prevalencia de financiación básica o de programas a largo plazo frente a instrumentos de financiación centrados en proyectos.** Esto se alinearía con el marco normativo internacional y ha sido defendido con especial contundencia y claridad por la OCDE, que distingue entre la ayuda a través de OSC, basada en el valor instrumental de las mismas como proveedoras de servicios en distintas áreas del desarrollo sostenible, y la ayuda a OSC, que otorga a las

ONGD un valor intrínseco relacionado con su función democrática y dinamizadora del desarrollo sostenible. Como se muestra en la siguiente tabla, la diferencia en este aspecto entre España (0%) y los donantes de referencia (49%) es significativa.

Del análisis comparativo de los donantes de referencia, en contraste con los marcos normativos internacionales analizados, se deducen cuatro grandes líneas clave que marcan el **cómo debería ser** una colaboración estratégica gobiernos-OSC.

- A. Formalización, seguimiento y evaluación de los marcos de relación.** Los donantes de referencia, en su mayoría, observan la recomendación de la OCDE (2012) sobre la adopción de documentos de política que se dedican exclusivamente a la relación de la cooperación gubernamental con las ONGD. Estos documentos dejan claro los objetivos que persiguen al asociarse con la sociedad civil y no siempre cuentan con el mismo rango normativo. En muchos casos se desarrollan, posteriormente, en memorandos de entendimiento firmados por las partes. A menudo son emitidos por ministerios de relaciones exteriores. En cualquier caso, estos marcos abordan los principios y fines de esta relación, más que cuestiones financieras y administrativas. Cabe señalar además que estos marcos de relación son objeto de evaluación en su conjunto. Es decir, más allá de las evaluaciones que cada ONGD puede entregar a los gobiernos donantes en cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas de cada programa de financiación, los propios gobiernos analizan y replantean el conjunto de estas relaciones y su enfoque estratégico. Podemos, pues, entender la formalización de estos marcos de relación y su seguimiento y evaluación, como una buena práctica. En este sentido, como ejemplo paradigmático de marco formal de relaciones gobiernos-OSC cabe destacar el caso de Suecia con una 'Estrategia para la Cooperación al Desarrollo de Suecia en las Áreas de Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho de 2018' y una 'Estrategia de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil Sueca 2016 –2022' (GoS, 2017). Como ejemplos de estas evaluaciones, cabe citar la "Evaluación del apoyo danés a la sociedad civil" (MoFA, 2021).
- B. Objetivos estratégicos relacionados con el papel democrático de las OSC y el desarrollo sostenible.** En línea con el marco normativo internacional revisado en este trabajo (OECD 2012, 2020c; EU 2012; UN 2015, 2017), debe considerarse, también, como una práctica a seguir que el objetivo principal de la mayoría de los citados documentos formales que establecen los marcos de relación gobiernos-sociedad civil es fortalecer una sociedad civil pluralista e independiente en los países socios, reconociendo el valor intrínseco de las ONG como actores políticos de una sociedad democrática avanzada en contraposición a su valor instrumental como proveedores de servicios. Un ejemplo de este enfoque se puede encontrar en la política danesa de apoyo a la sociedad civil (MoFA, 2014), que tiene como objetivo apoyar el desarrollo de capacidades y el trabajo de incidencia de los actores de la sociedad civil en el Sur global, además de apoyar y participar en redes con estos actores. En algunos países, la asociación democrática se aplica no solo a la gobernanza en los países socios, sino también a la gobernanza global. Las ONG se consideran socias diplomáticas en el ámbito de la UE y la ONU. Esto se ejemplifica en el compromiso de Finlandia por hacer que las OSC sean escuchadas en foros internacionales, incluidos el sistema de la UE y la ONU (GoF, 2017).

- C. **Prevalencia de la financiación básica y de programas.** La OCDE señala que, en la práctica, la AOD vía ONG se asigna incorrectamente en detrimento del apoyo básico para las OSC como actores independientes del desarrollo y en beneficio de los proyectos ejecutados por las OSC en nombre de los países donantes (OECD, 2020c). En este sentido, en los donantes de referencia, el **valor intrínseco de las OSC se tiene en cuenta en los instrumentos de financiación básica y la financiación de programas a largo plazo**, que están por encima de los promedios de la UE y la OCDE. Estos instrumentos son, además, más flexibles e implican una menor carga burocrática para organizaciones y administración. En Bélgica, Alemania y Suecia es la modalidad dominante de financiación de las ONG. Esto es especialmente relevante para España, ya que presenta tasas muy bajas de financiación básica, no solo en comparación con los donantes de referencia, sino también con los promedios de la UE y la OCDE.
- D. **Canales de diálogo especializado.** Además del diálogo que mantienen los gobiernos y las plataformas de ONG sobre el diseño e implementación de políticas de desarrollo en términos generales, los donantes de referencia tienden a establecer diferentes espacios de diálogo con las OSC asociadas. En varios casos, se llevan a cabo diálogos sobre países y temas específicos con ONG que se organizan en plataformas geográficas o sectoriales. Este sería el caso de Bélgica, donde la financiación básica se vincula a marcos estratégicos comunes y viene acompañada de una rendición de cuentas basada en la pertinencia y los resultados de desarrollo. Además, el personal del Ministerio de Asuntos Exteriores belga organiza visitas de campo con sus socios del programa de las OSC al menos una vez al año, y la información recopilada se comparte a nivel del Ministerio.

	Alemania	Bélgica	Dinamarca	Finlandia	Suecia	España ¹
1. Marcos de relaciones formales	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Si
2. Evaluación global de la relación	No	No	Sí	Sí	No	No
3. Objetivos estratégicos relacionados con el papel democrático de las OSC	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
4. Prevalencia de la financiación básica y de programas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
7. Canales de diálogo especializados	No	Sí	Sí	No	No	No

Fuente: elaboración propia a partir del análisis realizado por ECOPER, 2021

AOD canalizada a través de ONG, 2019

Millones de USD% sobre la ayuda bilateral y patrones de asignación

	Millones USD	% AOD total	% AOD bilateral	Financiación básica y de programa ²
Donantes de referencia:				
Bélgica	284	13,1%	25,1%	76,1%
Dinamarca	516	20,2%	29,2%	4,7%
Finlandia	125	11,1%	20,8%	3,7%
Alemania	1.723	7,1%	9,3%	52,1%
Suecia	1.191	22,9%	34,3%	52,0%
Media	767,8	14,9%	23,7%	37,7%
Otras Cifras de referencia:				
TOTAL DAC	20.734	13,7%	19,1%	14,6%
TOTAL EU27	8.822	11,1%	15,9%	20,1%
España ³	291	9,9%	28,0%	0,3%

Fuente: elaborado a partir de 'OECD Statistics' (OECD, 2021)

¹ Tras diez años de diversas negociaciones, el pasado 14 de marzo de 2022, se firmó el "Marco de relación entre las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo y la Administración General del Estado", que abre la puerta a que las ONGD y Gobierno trabajen de una forma más efectiva y acorde a los retos mundiales; sin embargo, la voluntad del texto aún no se refleja en los objetivos estratégicos ni en el desarrollo de los instrumentos de financiación.

² La financiación básica y programática, las ONG locales y el sector de la sociedad civil son categorías incluidas en la base de datos de CRS de la OCDE. El porcentaje de la ayuda asignada a los países menos adelantados y los Estados frágiles se obtiene combinando códigos de países en los datos de CRS con listas de las Naciones Unidas y el índice de Estados frágiles.

³ España incluye en la ayuda canalizada vía ONGD la asistencia a personas refugiadas en su propio territorio a diferencia de los demás donantes de la tabla. En caso de no extraerse del cómputo este importe, el porcentaje general sería del 48%.

4. Recomendaciones para el caso estatal

El marco normativo internacional en lo relativo a las relaciones Gobierno-organizaciones de la sociedad civil y el mapeo de buenas prácticas que arroja el estudio comparado de nuestros donantes de referencia apunta a las siguientes recomendaciones para el caso estatal:

1. Desarrollar de modo coherente y efectivo los objetivos recogidos en “Marco de relación entre las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo y la Administración General del Estado” firmado el 14 de marzo de 2022, de manera que el papel intrínseco que reconoce de las OSC en la profundización democrática y en la política de desarrollo se recoja en la futura Ley de Cooperación. También debe reflejarse en los diversos marcos regulatorios derivados de la reforma del sistema de cooperación, así como principales documentos orientadores de la política de Cooperación Española y en sus instrumentos de financiación.
2. Llevar a cabo un seguimiento formal y evaluaciones periódicas del cumplimiento del citado marco de relación.
3. Incrementar la financiación básica de las OSC, así como programas de medio y largo plazo con instrumentos más eficaces, diversos y flexibles.
4. Garantizar una financiación pública plurianual estable y previsible.
5. Establecer canales de diálogo político especializados y mejorar la participación de la sociedad civil en la política de Cooperación Española, incluyendo en los distintos órganos consultivos en la materia.
6. Revisar y reducir las cargas burocráticas entre la administración y las ONGD.
7. Elaborar una estrategia de la Cooperación Española de promoción y protección del espacio cívico y democrático y de impulso de entornos facilitadores de la sociedad civil en el marco de la Agenda 2030.

_quiénes somos

La Coordinadora es la red estatal de organizaciones sociales que trabajan en el ámbito del desarrollo, la solidaridad internacional, la acción humanitaria, la educación para la ciudadanía global y la defensa de los derechos humanos.



C/ de la Reina 17, 3º · 28004 Madrid
Tel.: 915 210 955
informacion@coordinadoraongd.org
www.coordinadoraongd.org



Trabajamos por la justicia global y el desarrollo sostenible

