



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 25.1.2006

COM(2006) 19 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Programa temático «Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales en  
el desarrollo»**

## ÍNDICE

1.	Introducción .....	3
2.	Contexto .....	4
2.1.	Análisis del tema .....	4
2.2.	Marco político establecido .....	5
2.3.	Enseñanzas extraídas de las experiencias anteriores.....	6
2.4.	Justificación del enfoque temático .....	7
3.	Programa temático .....	8
3.1.	Ámbito de aplicación .....	8
3.1.1.	Agentes admisibles.....	9
3.1.2.	Tipos de intervenciones admisibles .....	9
3.1.3.	Cobertura geográfica.....	10
3.2.	Principios de programación.....	10
3.3.	Objetivos .....	11
3.4.	Prioridades.....	11
	ANEXO: Resumen de las experiencias anteriores	

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

## Programa temático «Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo»

### 1. INTRODUCCIÓN

En aras de la simplificación y racionalización del marco legislativo actual que rige las acciones exteriores de la Comunidad, la Comisión Europea ha propuesto una serie de seis nuevos instrumentos en el contexto de las perspectivas financieras del período 2007-2013: tres de ellos (Instrumento de Ayuda Humanitaria, Instrumento de Estabilidad e Instrumento de Ayuda Macrofinanciera) son horizontales y pueden responder a necesidades y circunstancias concretas; los otros tres (Instrumento de Preadhesión, Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación [ENPI] e Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo y la Cooperación Económica [DCECI]) se han concebido para aplicar políticas concretas y tienen un ámbito preciso de aplicación geográfica. En el futuro, estos instrumentos constituirán la base jurídica de los fondos comunitarios destinados a los programas de cooperación exterior, incluidos los programas temáticos pertinentes, en sustitución de los actuales reglamentos temáticos.

Según estas propuestas, los programas temáticos presentan un valor añadido distintivo y complementan los programas geográficos, que siguen siendo el marco básico para la cooperación comunitaria con terceros países<sup>1</sup>.

La Comisión se ha comprometido a analizar con el Parlamento Europeo y el Consejo, por medio de comunicaciones oficiales dirigidas a ambas instituciones, el ámbito de aplicación, los objetivos y las prioridades de cada programa temático. El resultado de este proceso permitirá determinar las orientaciones políticas para las fases sucesivas de la programación, en particular los documentos de estrategia temáticos que deberán elaborarse con arreglo a los instrumentos antes mencionados.

La Comisión llevó a cabo una consulta pública exhaustiva para garantizar la participación de un amplio abanico de interlocutores en la definición de las características principales del programa, que se basa en los resultados de dicha consulta (el informe íntegro sobre la misma figura en el sitio *web* de la DG DEV en Europa ).

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Las acciones exteriores a través de los programas temáticos en el marco de las futuras perspectivas financieras de 2007-2013» (COM(2005) 324 final).

## 2. CONTEXTO

### 2.1. Análisis del tema

La asunción y la participación constituyen principios esenciales de la política de desarrollo de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto en el «consenso europeo sobre el desarrollo»<sup>2</sup>. Para aplicar eficazmente esos principios, la Comisión debe desempeñar un papel importante, facilitando y fomentando el diálogo entre los agentes estatales y no estatales sobre las prioridades y las estrategias de desarrollo en los países socios.

En este contexto es fundamental el apoyo a los procesos de desarrollo de las capacidades internas, en todas sus dimensiones y a distintos niveles. Los gobiernos socios muestran un compromiso creciente en favor de los enfoques participativos: asocian cada vez más a la sociedad civil tanto a la preparación como a la aplicación de las estrategias de desarrollo y facilitan su acceso a la financiación. No obstante, en ocasiones el contexto nacional o la actitud del gobierno central hacen que la participación de los interlocutores sea sólo parcial, muy limitada o, en casos extremos, imposible.

El presente programa está llamado a sustituir a los actuales programas de cooperación descentralizada y cofinanciación con ONG. Hace hincapié en los agentes, en vez de centrarse en los sectores, y fomenta el «derecho de iniciativa» de los interlocutores, proporcionándoles recursos financieros para sus «propias iniciativas» cuando los programas geográficos no constituyen el instrumento adecuado. Completará el apoyo que pueden prestarles otros programas temáticos «sectoriales», en particular el programa relativo a la democracia y los derechos humanos.

Esta Comunicación sienta las orientaciones políticas de un programa temático centrado en los agentes que deberá ser gestionable, subsidiario de los programas geográficos y complementario de los restantes programas temáticos. Las orientaciones establecen una distinción entre los agentes en función del valor añadido que aportan por lo que respecta al alcance del programa y teniendo en cuenta sus características, necesidades y limitaciones respectivas (capacidades, potencial, ámbitos de interés específicos, recursos financieros), con el fin de determinar la mejor manera de hacerlos participar en la política de desarrollo de la CE. Con arreglo al planteamiento centrado en los agentes, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel clave en el suministro de la ayuda y están estrechamente asociadas al proceso de elaboración de las políticas. Así pues, el programa permitirá a la sociedad civil ejercer su propio derecho de iniciativa, desarrollar enfoques innovadores y aportar una dinámica específica al proceso.

El valor añadido de los agentes no estatales reside en su independencia del Estado, su proximidad a grupos determinados y comprensión de los mismos, su capacidad para exponer claramente sus intereses concretos, los conocimientos y la experiencia que aportan y su capacidad para salvar la distancia que media entre los objetivos estratégicos y su realización práctica.

Entre los agentes no estatales, cabe destacar las contribuciones concretas que aportan los distintos tipos de organizaciones. Las ONG hacen oír la voz de los ciudadanos y las organizaciones de base en los debates políticos y contribuyen eficazmente a las actividades de

---

<sup>2</sup> Consejo de la Unión Europea, documento n° 14820/05 de 22 de noviembre de 2005.

desarrollo. Las organizaciones patronales y sindicales desempeñan un papel clave en el fomento del diálogo social, con lo que contribuyen a lograr puestos de trabajo dignos para todos y un crecimiento equitativo. Las fundaciones políticas independientes pueden contribuir al fomento de los principios democráticos y los vínculos entre los ciudadanos y los representantes políticos. Las universidades pueden mejorar las capacidades de análisis e investigación de la sociedad civil y facilitar la constitución de redes Norte-Sur y Sur-Sur.

Convendría que las autoridades locales fuesen apoyadas en el marco de programas geográficos a través de procesos de descentralización. En cualquier caso, están mucho más próximas a los ciudadanos que otras instituciones públicas y pueden facilitar la participación inmediata de éstos en el proceso de desarrollo, simplificar su interacción con el Estado y tender puentes entre los ciudadanos de la UE y de los países socios.

Los elementos principales de esta propuesta pueden resumirse como sigue:

- Todas las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales de la Unión Europea y los países socios pueden, en principio, recibir financiación en virtud del presente programa temático.
- El grueso de las dotaciones financieras se destinará a apoyar intervenciones sobre el terreno realizadas en países en desarrollo. No obstante, el programa prestará también la atención adecuada a las intervenciones que fomenten la sensibilización y la educación en el ámbito del desarrollo. También podrán recibir financiación actividades que faciliten la coordinación entre las redes de interlocutores.
- Las distintas intervenciones se desarrollarán en los países en desarrollo beneficiarios del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo y la Cooperación Económica y en todos los países beneficiarios del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.
- Los Estados miembros de la UE y los países adherentes pueden acogerse a las intervenciones de sensibilización y educación en el ámbito del desarrollo y a las iniciativas de coordinación entre las redes de interlocutores de la UE.
- Un documento de programación plurianual (documento de estrategia temático) presentará las prioridades específicas para las intervenciones e información adicional sobre el ámbito concreto de aplicación del programa.

## **2.2. Marco político establecido**

Asociar a los agentes no estatales y las autoridades locales al proceso de desarrollo, en concreto por medio del diálogo y del apoyo financiero, es un principio consolidado de la política de desarrollo comunitaria, como queda patente en diversos documentos de estrategia de la Comisión y en conclusiones, resoluciones y dictámenes de otras instituciones de la UE<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> «Consenso europeo sobre el desarrollo», Consejo de la UE, documento 14820/05 de 22.11.2005; «Participación de los actores no estatales en la política comunitaria de desarrollo», COM(2002) 598 de 7.11.2002; Conclusiones del Consejo de 19 de mayo de 2003, Resolución del Parlamento Europeo de 4 de septiembre de 2003; Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 16 de julio de 2003.

### *«El consenso europeo sobre el desarrollo»*

«La UE propugna una amplia participación de todos los interlocutores interesados en el desarrollo de los países, y alienta la participación de todos los sectores de la sociedad. La sociedad civil, de la que forman parte los interlocutores económicos y sociales —como los sindicatos, las organizaciones de empresarios y el sector privado—, las ONG y otros agentes no estatales de los países asociados, en particular, desempeñan un papel esencial de promotores de la democracia, la justicia social y los derechos humanos. La UE intensificará su apoyo a la creación de capacidades de los agentes no estatales con el fin de fortalecer su voz en el proceso de desarrollo y hacer avanzar el diálogo político, social y económico. Se reconocerá también la importante función de la sociedad civil europea; para ello, la UE se interesará especialmente en la educación para el desarrollo y la sensibilización de los ciudadanos de la UE.»

Este enfoque se refleja también en los acuerdos de colaboración y cooperación. La dimensión de «asociación» que reviste la cooperación entre los países ACP y la CE ha propiciado la aparición, la consolidación paulatina y la formalización de enfoques participativos en materia de desarrollo. La participación figura expresamente entre los principios de la cooperación entre los países ACP y la UE y se extiende a numerosos interlocutores. La reciente revisión del Acuerdo de Cotonú ha ofrecido la posibilidad de reforzar aún más este enfoque, en primer lugar facilitando el acceso a la financiación sobre la base del diálogo de programación y, en segundo lugar, extendiendo este enfoque a las autoridades locales<sup>4</sup>. En el ámbito de la cooperación de la CE con otras agrupaciones geográficas de Asia, América Latina o los países limítrofes, se observa también una tendencia general a una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil, en concreto en los diálogos políticos<sup>5</sup>. Así pues, la participación de la sociedad civil forma parte de los procedimientos habituales de trabajo de la CE.

La política europea de vecindad aspira a establecer una colaboración privilegiada con los países limítrofes, acercarlos a la Unión y permitirles participar en el mercado interior comunitario, además de prestarles apoyo para impulsar el diálogo, las reformas y el desarrollo económico y social. Aunque hace especial hincapié en la integración, por lo general abarca aspectos relevantes en el ámbito del desarrollo. Los objetivos relativos a la reducción de la pobreza y al desarrollo social contribuirán a erigir sociedades más prósperas y más equitativas —y, por lo tanto, estables— principalmente en países en desarrollo. Entre los instrumentos utilizados para aportar asistencia técnica y financiera en favor de esta política figurarán, en su caso, las buenas prácticas en el ámbito del desarrollo, con el fin de promover una gestión y una aplicación eficaces. Indudablemente, los enfoques participativos forman parte de estas «buenas prácticas en el ámbito del desarrollo».

### **2.3. Enseñanzas extraídas de las experiencias anteriores**

Mediante las medidas enmarcadas en los programas de la UE para la cofinanciación de ONG y la cooperación descentralizada se han consolidado paulatinamente los instrumentos de la política de desarrollo, que se centran en los agentes y apoyan su derecho de iniciativa. Las experiencias precedentes (véase el anexo), las evaluaciones y los debates con las distintas

---

<sup>4</sup> Acuerdo de Cotonú revisado, artículos 4, 6, 58 y anexo IV, artículos 4 y 15.

<sup>5</sup> Véase, en particular, el artículo 43 de los acuerdos de diálogo político y cooperación celebrados con América Central y la Comunidad Andina.

partes interesadas ponen de manifiesto la infrautilización del potencial de la asociación estratégica entre la CE y los interlocutores distintos de los gobiernos centrales. Este fenómeno no parece estar vinculado al marco político, sino que se explica principalmente por las exigencias contempladas en los reglamentos financieros y por las modificaciones frecuentes de las modalidades y condiciones de ejecución. Al mismo tiempo, el número de solicitudes de financiación de propuestas ha aumentado considerablemente, sin que se haya registrado un aumento comparable de los recursos humanos encargados de su tramitación en la Comisión. La Comisión está estudiando actualmente nuevos enfoques en materia de procedimientos de selección, con miras a reducir los trámites administrativos, orientar mejor las convocatorias de propuestas y facilitar el acceso a la financiación a las ONG de pequeña dimensión. El establecimiento de un enfoque segmentado y centrado en los agentes contribuirá a un planteamiento simplificado e innovador de cofinanciación de estos agentes.

#### **2.4. Justificación del enfoque temático**

Además de prestar apoyo a los agentes no estatales a través de los distintos programas de ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo (tanto geográficos como temáticos), un programa temático centrado en los agentes y dotado de medios financieros adecuados es necesario en los siguientes casos:

- Cuando la cooperación en virtud de los programas geográficos sea limitada, como en el caso de las asociaciones problemáticas<sup>6</sup>, el programa permitirá a la CE mantener su compromiso, apoyar directamente a las poblaciones, facilitar la ejecución de las ayudas y el acceso a los servicios básicos, dar impulso a los procesos de democratización y fomentar la consolidación de la paz. Así se complementarían los avances realizados en esos ámbitos por las instituciones públicas.
- Cuando la cooperación funcione y la asociación sea eficaz, las operaciones financiadas en virtud del programa completarán y mejorarán los programas de cooperación nacionales o regionales, ayudando a los interlocutores a instaurar nuevos dispositivos y enfoques, para integrar mejor las prioridades transversales en el marco de un enfoque global, facilitar la participación de grupos específicos o de base, fomentar la igualdad entre los sexos y desarrollar las capacidades en nuevos ámbitos, como el comercio justo, la defensa del medio ambiente, etc.
- El programa contribuirá a desarrollar una relación de confianza entre los agentes estatales y no estatales, por ejemplo en materia de debate político, prestación de servicios básicos, etc., con objeto de facilitar su integración progresiva en los programas geográficos allí donde todavía no se haya logrado.
- El programa contribuirá a aumentar la sensibilización de los ciudadanos y fomentará la educación sobre las cuestiones de desarrollo en la Unión Europea, con vistas a asentar la política de desarrollo en las sociedades europeas, lograr un mayor apoyo de la población de

---

<sup>6</sup> Se puede hablar de una situación de asociación problemática cuando, por una de las razones expuestas a continuación, los instrumentos de cooperación habituales no se pueden utilizar plenamente para apoyar iniciativas emprendidas por interlocutores distintos de los gobiernos centrales. Se trata de países en los que: 1) se ha suspendido la cooperación; 2) las autoridades no muestran un compromiso en favor del cumplimiento de los objetivos de reducción de la pobreza y otros principios básicos de la política de desarrollo, como la buena gobernanza, la participación de la sociedad civil y la descentralización de la toma de decisiones; 3) el diálogo sobre los enfoques participativos en materia de desarrollo es muy reducido.

la UE en favor de las medidas de lucha contra la pobreza y configuración de relaciones más equitativas entre los países desarrollados y en desarrollo, modificar las actitudes prevalentes en la UE en relación con las dificultades y problemas que encuentran los países en desarrollo y fomentar la dimensión social de la globalización.

- El programa fomentará las medidas destinadas a intensificar la coordinación y la interacción entre los interlocutores y con las instituciones de la UE, con el fin de facilitar la creación de redes y las interacciones.
- El programa podrá respaldar las iniciativas de los interlocutores interesados en apoyar el proceso de desarrollo de las capacidades internas para participar en los debates políticos y suministrar servicios básicos (sanidad, enseñanza, empleo y seguridad, incluida la prevención de conflictos y catástrofes, etc.) a escala local cuando no se pueda recurrir a los programas geográficos o se necesiten enfoques innovadores. El valor añadido del programa reside en su capacidad para hacer participar en las iniciativas a un amplio abanico de agentes estatales y no estatales, tanto de los Estados miembros como de países socios de la UE.
- En general, el programa apoyará, con carácter subsidiario de los programas geográficos, el derecho de iniciativa de los interlocutores, financiando sus «propias iniciativas», en vez de definir con detalle las actividades que deben apoyar como «socios ejecutivos». Es importante, no obstante, que el programa contribuya a mantener la coherencia necesaria con otras iniciativas de desarrollo apoyadas por las estrategias de desarrollo de la CE y de los países socios en el marco de los programas geográficos. Conviene buscar la mayor complementariedad posible entre este programa temático y los demás programas financiados por la CE<sup>7</sup>.

### **3. PROGRAMA TEMÁTICO**

#### **3.1. Ámbito de aplicación**

La presente Comunicación define las orientaciones políticas generales sobre el ámbito de aplicación del programa. El documento de estrategia temático plurianual<sup>8</sup> precisará estas orientaciones y determinará las prioridades en los distintos niveles (países, tipos de intervención y aspectos vinculados a los agentes, como los porcentajes de cofinanciación y las condiciones de admisibilidad de los agentes oficiales), con el fin de orientar de manera adecuada el programa.

El programa se centrará primordialmente en las intervenciones sobre el terreno y se aplicará fundamentalmente en países y regiones en desarrollo donde los programas geográficos no prevean ningún apoyo o dotación financiera en favor de los agentes no estatales o las autoridades locales debido a la debilidad del compromiso político, en subregiones no abarcadas por los programas nacionales, en situaciones posbélicas o en contextos caracterizados por la dificultad de las asociaciones, la fragilidad del Estado, la inestabilidad política, etc.

---

<sup>7</sup> En el presente documento, se entiende por coherencia el que una operación no reduzca la eficacia ni la repercusión de otra operación (en el mismo u en otro ámbito); la complementariedad se refiere a una distribución de tareas en función del valor añadido aportado por cada uno de los agentes.

<sup>8</sup> Artículos pertinentes del DCECI y del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.



### *3.1.1. Agentes admisibles*

Una amplia gama de agentes sin ánimo de lucro de la Unión Europea y los países socios podrán recibir financiación en virtud del programa. Deberán ser capaces de movilizar a los ciudadanos en torno a las cuestiones de desarrollo, atender las necesidades de la población, operar de manera transparente y responsable y acreditar sus competencias concretas.

Todas las categorías de agentes no estatales (ONG, sindicatos, grupos de defensa del medio ambiente, universidades y fundaciones políticas, etc.), pueden recibir apoyo financiero con arreglo al programa. También pueden recibir ayuda financiera las autoridades locales, para la realización de actividades en contextos concretos, cuando éstas no puedan llevarse a cabo en el marco de los programas geográficos y pueda establecerse el valor añadido que aporten dichas autoridades.

Este enfoque muy amplio y centrado en los agentes se precisará en el documento de estrategia temático plurianual. Para aplicar las prioridades establecidas en éste, podrán definirse criterios de admisibilidad más precisos para los distintos agentes, en función de su valor añadido, sus capacidades y sus necesidades y limitaciones específicas (incluso a nivel financiero). Según las prioridades de intervención, bien el documento de estrategia temático o bien los documentos de ejecución podrán especificar las modalidades de acceso a la financiación (porcentaje de cofinanciación, tipo de medidas, etc.) por parte de los distintos agentes. Se tendrá en cuenta que los agentes puedan recibir también apoyo en virtud de otros programas financiados por la CE.

### *3.1.2. Tipos de intervenciones admisibles*

El programa temático respetará el derecho de iniciativa de los agentes admisibles proporcionándoles asistencia financiera para la realización de tres tipos de intervenciones:

- El grueso de las dotaciones financieras apoyará intervenciones en países y regiones en desarrollo que: 1) impulsen el desarrollo participativo, 2) fomenten los procesos de desarrollo de las capacidades de los agentes interesados a escala nacional o regional; 3) promuevan los procesos de comprensión mutua. En su caso, estas intervenciones incluirán también iniciativas destinadas a facilitar la participación activa de los ciudadanos en los procesos de desarrollo e incrementar su capacidad de actuación.
- Sensibilización y educación en el ámbito del desarrollo en la UE y los países adherentes.
- Coordinación y comunicación entre las redes de la sociedad civil y las autoridades locales, en el interior de sus organizaciones y entre los distintos tipos de interlocutores que participan en el debate público europeo sobre desarrollo.

El documento de estrategia temático plurianual definirá con mayor detalle las prioridades de actuación en los distintos ámbitos, teniendo en cuenta los programas geográficos, pero sin establecer un marco muy rígido, con objeto de respetar el derecho de iniciativa de los agentes apoyando sus propias iniciativas.

Todas estas actuaciones podrán desarrollarse en uno o varios países, a escala regional o interregional. Todas ellas podrán financiarse mediante apoyo concedido a proyectos individuales.

### 3.1.3. Cobertura geográfica

De acuerdo con el «consenso europeo sobre el desarrollo», en el marco del presente programa temático podrán recibir financiación las intervenciones llevadas a cabo en cualquiera de los países en desarrollo que figuran en la lista de receptores de asistencia oficial para el desarrollo<sup>9</sup>, los cuales están cubiertos por el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo y la Cooperación Económica y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

Los criterios generales que regularán la admisibilidad de los países se definirán con mayor precisión en el documento de estrategia temático plurianual, el cual podrá incluir criterios destinados a determinar los países y regiones prioritarios.

Los Estados miembros de la UE y los países adherentes sólo se incluirán en el ámbito de aplicación geográfica del programa temático en lo tocante a las actividades de coordinación y a las intervenciones desarrolladas en el ámbito de la sensibilización y la educación para el desarrollo.

## 3.2. Principios de programación

La Comisión adoptará, de acuerdo con los procedimientos de comitología, los documentos de estrategia temáticos (documentos de programación) para el período inicial de cuatro años (2007-2010) y el posterior de tres años (2011-2013). En ellos se definirán de manera detallada los criterios de selección de los países y regiones prioritarios, así como las prioridades de actuación. Los principales interlocutores participarán oportunamente en las distintas fases del ciclo de programación.

Sobre la base de esta programación plurianual, la Comisión elaborará los programas de acción anuales, en los que se establecerán las actuaciones prioritarias, los objetivos concretos, los resultados previstos y los importes orientativos.

En cuanto a la evaluación intermedia, durante el primer trienio (2007-2009) las operaciones serán objeto de una evaluación externa para contribuir a la preparación del segundo documento de estrategia temático (2011-2013). Los informes correspondientes se remitirán a los Estados miembros y al Parlamento Europeo y se analizarán con ellos.

El programa se aplicará de acuerdo con las orientaciones de reforma de la gestión de la ayuda exterior (2000), que prevén, en su caso, la desconcentración a las delegaciones de las responsabilidades de gestión. Además, por lo que respecta a las ONG, la Comisión adoptará una definición común para todos los servicios de la institución y creará una base de datos sobre ONG que permita acceder fácilmente, tanto en la sede como en las delegaciones, a información cuantitativa y cualitativa sobre cualquiera de las ONG que colaboren con la Comunidad.

En aras de la coherencia geográfica entre los distintos ejercicios de programación, el documento de estrategia temático analizará el apoyo prestado a las intervenciones de alcance semejante en virtud de programas geográficos y temáticos, pero también al amparo de otras líneas presupuestarias pertinentes gestionadas por la CE. El mismo análisis debería efectuarse,

---

<sup>9</sup> La lista de receptores de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) debe ser aprobada por el CAD de la OCDE en abril de 2006. Consejo de la Unión Europea, documento n° 14820/05, 22 de noviembre de 2005.

en la medida de lo posible, en relación con las intervenciones apoyadas por los Estados miembros y otros donantes. Los informes estratégicos nacionales y regionales para los países y regiones prioritarios deben tener en cuenta lo anterior y presentar una panorámica general de todos los programas e instrumentos financieros.

### **3.3. Objetivos**

El programa constituye, esencialmente, un instrumento de la política de desarrollo. Tanto sus objetivos generales como los de cada tipo de actuación admisible se ajustan a la nueva declaración sobre la política de desarrollo de la UE, el «consenso europeo sobre desarrollo»<sup>10</sup>. El objetivo primordial y de mayor alcance es la erradicación de la pobreza en el contexto de un desarrollo sostenible, lo que incluye la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Entre los restantes objetivos (según se definen en el consenso europeo) figuran la buena gobernanza y los derechos humanos, aspectos transversales que deben integrarse en las intervenciones desarrolladas en los países socios. Las distintas intervenciones deben contribuir a la consecución de tales objetivos de la siguiente manera:

- Las intervenciones desarrolladas en los países y regiones socios fomentarán una sociedad integradora y autónoma. Los objetivos serán: 1) favorecer a las poblaciones que carecen de acceso a los recursos y servicios básicos y están excluidas de los procesos de formulación de políticas; 2) reforzar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil en los países socios, con el fin de facilitar su participación en la definición y aplicación de estrategias de desarrollo sostenible; 3) facilitar la interacción entre los agentes estatales y no estatales en distintos contextos. Se hará hincapié en la selección de agentes representativos de los grupos más marginados y vulnerables, a los que se prestará especial atención. Las intervenciones podrán también incluir iniciativas destinadas a aumentar la capacidad de los ciudadanos para actuar, defender sus derechos y participar en el debate político a escala local, nacional e internacional.
- Las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo realizadas en la Unión Europea y los países adherentes tienen por objeto aumentar la concienciación de la población europea sobre las cuestiones de desarrollo. Movilizan el apoyo activo de la población europea en favor de la aplicación de estrategias de lucha contra la pobreza y desarrollo sostenible en los países socios y del establecimiento de relaciones más equitativas entre los países desarrollados y en desarrollo, amén de reforzar el papel desempeñado por la sociedad civil como factor de progreso y transformación.
- Las actividades de coordinación entre las redes de la sociedad civil, en el seno de sus organizaciones y con las instituciones de la UE, tienen por objeto establecer una cooperación más eficaz, a través del fomento de sinergias y la garantía de un diálogo estructurado. La coordinación contribuirá a aumentar la credibilidad, visibilidad e influencia de los interlocutores.

### **3.4. Prioridades**

Para que el programa temático pueda alcanzar sus objetivos cabe establecer las prioridades generales siguientes:

---

<sup>10</sup> Consejo de la Unión Europea, documento n° 14820/05 de 22 de noviembre de 2005.

- Facilitar la participación de los interlocutores en contextos que no son favorables, por ejemplo asociaciones problemáticas, situaciones inestables, conflictos, falta de reconocimiento de los agentes de la sociedad civil, deficiente gobernanza, etc.
- Reforzar los procesos de desarrollo de las capacidades y fomentar un desarrollo más participativo en los países y regiones socios.
- Promover las iniciativas transfronterizas y regionales, con el fin de completar los programas geográficos y fomentar los vínculos y las alianzas entre los interlocutores.
- Impulsar el establecimiento de asociaciones de calidad entre distintos interlocutores de la Unión Europea y los países socios.
- Apoyar las iniciativas que refuerzan el desarrollo de las capacidades de las organizaciones patronales y sindicales, promueven el establecimiento de mecanismos y estructuras de diálogo social y defienden una mayor libertad para los interlocutores sociales en situaciones que no son favorables.
- Facilitar el compromiso activo de los ciudadanos por medio de iniciativas de sensibilización y educación para el desarrollo, apoyo y campañas.
- Fomentar un enfoque coherente del desarrollo en el ámbito de la educación, en particular dando a los niños y a los jóvenes acceso a la educación para el desarrollo.
- Consolidar las estructuras de diálogo e intercambio de información entre las organizaciones de los interlocutores, favoreciendo la creación de redes y el intercambio de buenas prácticas, al igual que las relaciones Norte-Sur y Sur-Sur.

## ANEXO

### **ANNEX - SUMMARY OF PAST EXPERIENCE**

Different types of stakeholders (non-state actors and local authorities) other than central governments both from the EU and partner countries are eligible for funding under thematic and geographic programmes. They are expected to be able to mobilize citizens for development, to address the needs of the population, to operate in a transparent and accountable manner and to prove their specific competencies. These actors implement their own initiatives, but also act as “implementing partners” for pre-defined thematic and geographic priorities. Eligibility in this context has been limited to non-profit making activities and this criterion should be upheld. Profit making activities should not be eligible for funding under the programme since other specific instruments are available for them.

Civil society organisations and networks from the EU, particularly development NGOs, have been involved for years in regular policy dialogue and consultation within the EU. Their initiatives and interventions, funded by the EC, have shown NGOs’ added value both in the EU and in partner countries, by contributing to development policy objectives and supporting capacity development processes. Supporting NGOs has brought innovative approaches and partnerships in civil society to the development process. Compared to public institutions, NGOs are in a better position to reach and give voice to the grassroots. Their capacity to work and effectively deliver even in the most difficult environments, as well as their ability to mobilise EU constituencies in support of development policy issues, are also part of their contribution to the development process. The European Parliament has underscored the specific and irreplaceable role and the utility and effectiveness of NGOs’ development activities, stressing their crucial work in favour of disadvantaged groups in the developing countries, the need to maintain their freedom of action, and the essential role they play in promoting human rights and grassroots democratisation<sup>11</sup>.

More recently, economic and social partners and interest groups have emerged in the process, very actively and constructively supported by the European Economic and Social Committee and by local and regional authorities from the EU, with the progressive involvement of the Committee of the Regions, plus other actors, such as political foundations and universities, and their respective networks. Although their access to EC funding and involvement in programme implementation have been limited so far, they advocate specific and differentiated issues that are relevant to the development agenda and participate in development policy dialogues and consultations both in the EU and partner countries.

In addition to geographical programmes and humanitarian assistance, different actors have access to a number of thematic budget lines (EIDHR, food security, environment and tropical forests, anti-personnel mines, gender, and health) and to the Rapid Reaction Mechanism. Among these various instruments, the NGO co-financing budget line, created in 1976, best symbolises the partnership between the EU and NGOs on development cooperation. Its size has gradually increased, from EUR 2.5 million to EUR 200 million a year. Since 1979, 10% of the total allocation has supported awareness raising and development education interventions.

---

<sup>11</sup> Resolution of 14 May 1992 on the role of NGOs in development cooperation (OJ C 150, 15.6.1992).

Since 1998, the legal basis for the NGO cofinancing budget line is Council Regulation (EC) 1658/98. It fosters quality partnerships for development objectives between NGOs from the EU and civil society organizations in developing countries, so that the budget line preserves the right of initiative in developing countries and allows active participation by European citizens in the development process. Under the Regulation, the budget line cofinances with European NGOs: (i) operations aimed at meeting the basic needs of the poorest sections of the population in developing countries, (ii) schemes to raise European public awareness of development issues in developing countries, in particular relations between developing and developed countries, (iii) measures to strengthen cooperation and coordination between NGOs in the Member States and between such NGOs and Community institutions. The Commission evaluated the instrument after three years, i.e., in mid-2001.<sup>12</sup>

Since the EU's enlargement to ten new member states on 1 May 2004, NGOs from new Member States have had access to funding under the budget line. In addition, awareness raising and development education interventions in and involving NGOs from the new Member States have become a strategic priority in this field. NGOs from new Member States have encountered certain difficulties in obtaining financial support for their initiatives, mainly for reasons linked to their sometimes limited management capacity and knowledge of procedures. With a view to strengthening cooperation and supporting information-sharing among EU NGOs, projects such as TRIALOG and DEEEP have been set up.

The Decentralised Cooperation budget line aims at similar objectives. Following the conclusions of 2003 external evaluation<sup>13</sup>, carried out before the relevant legal basis was extended<sup>14</sup>, it was decided that operations and initiatives supported under this heading would be targeted on situations of difficult partnerships and that Delegations would manage these activities, through calls for proposals adjusted to the situation of the country concerned. In order to ensure flexibility, priority was given to supporting decentralised cooperation actors' own initiatives. Compared to NGO cofinancing, the decentralised cooperation budget line involves much less financial resources (around EUR 6 million a year), is not limited to NGOs from the EU, but open to all types of civil society organisations and local authorities from both partner countries and the EU, and provides financial support to interventions in the field. Finally, its focus is on situations involving difficult partnership, when other instruments cannot be used, and the management is the responsibility of EC Delegations in selected countries.

In the light of past experience, the different evaluations and discussions with the different parties involved, the potential of the strategic partnership between the EC and stakeholders other than central governments appears to be under-utilised. In this context:

- Project cycle management is considered to be heavily dominated by the selection process (which has become increasingly complex, particularly with the introduction of calls for proposals) and has neglected project monitoring, which has been reduced to monitoring contract and budget issues.

---

<sup>12</sup> Report 12/2000 – ref. 951568.

<sup>13</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Overall assessment of the operations financed by the Community under the Regulation on decentralized cooperation, COM (2003) 412 final, 11.07.2003.

<sup>14</sup> Regulation (EC) No 1659/98 on decentralised cooperation, amended and extended by Regulations (EC) No 955/2002 and (EC) No 625/2004 of the European Parliament and of the Council.

- The selection process has been primarily conceived to rationalise the workload created by the huge amount of proposals received every year as well as to ensure equal treatment and transparency. Strategic policy considerations have not completely been integrated in this process. The process is mainly based on the analysis made of the proposals by independent experts, without giving enough importance to the overall policy priorities decided by the Commission.
- Timeframes in the decision-making process, from the call for proposals to the financial decision, are considered to be too long, which jeopardizes the relevance of the initiative and generates frustration amongst applicants. More generally, the timing, stability and predictability of the calls for proposals should be improved.
- The formal requirements currently applied in calls for proposals represent a substantial administrative burden for the applicants and for Commission staff.
- The different abilities, needs, constraints and sizes of various types of actor should ideally be reflected in the conception of strategies and the selection process (e.g. by using local languages for calls for proposals or for information, and putting in place different kinds and sizes of funding mechanisms according to the capacity and needs of each type of stakeholder).
- Evaluation reports presented by grant beneficiaries should not only describe the activities carried out but also show clearly what effects the intervention has had on targeted populations and beneficiaries.
- The role of the Delegations is considered to be too low-key. They should play the most important part in the selection process and be in charge not just of project monitoring but of raising the awareness of the local population and providing it with information.
- Some modifications of existing rules may be necessary to ensure better involvement of actors from new Member States. They may encounter certain difficulties in obtaining financial support for their initiatives, mainly for reasons linked to their sometimes limited management capacity and knowledge of procedures.

The Commission is currently engaged in exploring new approaches to selection procedures, with a view to both reducing the administrative burden and facilitating access to funding for small NGOs.