

14TH IACC CONFERENCE - BANGKOK, THAILAND
WORKSHOP
REGAINING CITIZENS TRUST: THE ROLE OF INTERNATIONAL DONORS
A GLANCE AT CIVIL SOCIETY'S PARTICIPATION IN MONITORING AND
OVERSEEING DEVELOPMENT EFFECTIVENESS

Rosa Inés Ospina-Robledo
Noviembre 2010

Estamos convencidos de que es tiempo de imaginar nuevas alternativas que realmente contribuyan a reconceptualizar el desarrollo y su financiamiento, del cual la cooperación internacional es un componente, importante sí, pero que no puede reemplazar o sustituir el cumplimiento de las obligaciones de los Estados y la comunidad internacional respecto del Derecho al Desarrollo centrado en la persona y en la ampliación de sus capacidades, oportunidades y libertades como base de un desarrollo humano.
(ALOP 2009)ⁱ

En el marco del seguimiento a la Declaración de París, y no de manera fácil, las Organizaciones de la Sociedad Civil han logrado que se les reconozca, en los principales foros y discursos sobre la Efectividad de la Ayuda, su espacio y su voz por derecho propio como actoras del desarrollo. De esta manera, han ido poniendo en esta agenda temas y énfasis más de fondo y pertinentes para la superación de la pobreza, la exclusión social y las inequidades, tales como la noción de efectividad del desarrollo, la preocupación por la falta de responsabilidad de los donantes sobre el impacto de sus intervenciones y la falta de transparencia en torno a las acciones de cooperación.

En esta breve presentación se busca dar una mirada rápida a tres estrategias emprendidas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) a distintos niveles:

- I. A nivel global, el proceso del Foro Abierto sobre Efectividad de las OSC como Actoras del Desarrollo;**
- II. A nivel regional, la Iniciativa de Transparencia y Rendición de Cuentas de las OSC en América Latina; y**
- III. A nivel nacional, el Observatorio a la Cooperación Internacional en Colombia.**

Se han seleccionado estas tres estrategias por su nivel de madurez y sistematización, y por que las tres buscan contribuir a crear las condiciones que permitan un adecuado diálogo con los Estados y la comunidad internacional, sobre sus responsabilidades en garantizar la efectividad de las acciones de desarrollo. Como se verá, son diferentes y autónomas, pero hacen parte de un tejido común de largo plazo, compartiendo espacios de encuentro, diálogo y retroalimentación, a través del cual la sociedad civil entiende y asume también su responsabilidad como actora del desarrollo efectivo.

Antes de entrar en detalle es necesario dejar claro que estas tres estrategias no son las únicas que existen en los distintos niveles donde se contextualizan; sólo han sido seleccionadas como buenas prácticas que puede contribuir a animar el debate que nos

convoca en este taller sobre cómo recuperar la confianza de la ciudadanía en los y las actoras del desarrollo.

I. EL PROCESO DEL FORO ABIERTO SOBRE EFECTIVIDAD DE LAS OSC COMO ACTORAS DEL DESARROLLO.

En el marco de la preparación de las organizaciones de la sociedad civil para participar en el III Foro de Alto sobre efectividad de la Ayuda en Accra, estas acordaron asumir un proceso de deliberación, desde los ámbitos nacionales hasta el nivel global, para consensuar unos principios rectores de su *que hacer* y unos estándares mínimos sobre los cuales rendir cuantas de esa gestión como actoras de desarrollo. Y de esta manera fortalecer su condición de interlocutoras y monitoras de los Estados y la comunidad internacional responsable por la Cooperación al Desarrollo.

Con este Foro, que funcionará desde 2009 hasta la realización del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en año 2011, las OSC han venido realizando más de 60 consultas nacionales en todo el mundo, seguidas de reuniones regionales, para culminar en una Asamblea Global realizada en Estambul los pasados 28, 29 y 30 de septiembre, con el fin de identificar y debatir de manera participativa y basadas en la confianza mutua, los que consideran de común acuerdo son los **principios de las OSC de cómo actoras del desarrollo**. Estos principios, bautizados como los Principios de Estambul, sonⁱⁱ:

1. *Respect and promote human rights and social justice*

CSOs are effective as development actors when they ... develop and implement strategies, activities and practices that promote individual and collective human rights, including the right to development, with dignity, decent work, social justice and equity for all people.

2. *Embody gender equality and equity while promoting women and girl's rights*

CSOs are effective as development actors when they ... promote and practice development cooperation embodying gender equity, reflecting women's concerns and experience, while supporting women's efforts to realize their individual and collective rights, participating as fully empowered actors in the development process.

3. *Focus on people's empowerment, democratic ownership and participation*

CSOs are effective as development actors when they ... support the empowerment and inclusive participation of people to expand their democratic ownership over policies and development initiatives that affect their lives, with an emphasis on the poor and marginalized,

4. *Promote Environmental Sustainability*

CSOs are effective as development actors when they ... develop and implement priorities and approaches that promote environmental sustainability for present and future generations, including urgent responses to climate crises, with specific attention to the socio-economic, cultural and indigenous conditions for ecological integrity and justice.

5. Practice transparency and accountability

CSOs are effective as development actors when they ... demonstrate a sustained organizational commitment to transparency, multiple accountability, and integrity in their internal operations.

6. Pursue equitable partnerships and solidarity

CSOs are effective as development actors when they ... commit to transparent relationships with CSOs and other development actors, freely and as equals, based on shared development goals and values, mutual respect, trust, organizational autonomy, long-term accompaniment, solidarity and global citizenship.

7. Create and share knowledge and commit to mutual learning

CSOs are effective as development actors when they ... enhance the ways they learn from their experience, from other CSOs and development actors, integrating evidence from development practice and results, including the knowledge and wisdom of local and indigenous communities, strengthening innovation and their vision for the future they would like to see.

8. Commit to realizing positive sustainable change

CSOs are effective as development actors when they ... collaborate to realize sustainable outcomes and impacts of their development actions, focusing on results and conditions for lasting change for people, with special emphasis on poor and marginalized populations, ensuring an enduring legacy for present and future generations.

Dos lecciones se han aprendido de esta estrategia que vale la pena compartir en esta conferencia mundial: de una parte, la inmensa ganancia que implica contar con un foro de debate público a nivel global, sobre un tema crucial para la humanidad, en el cual contribuya de manera notable la sociedad civil organizada. Y de la otra, la riqueza de participar en estos debates globales desde la "reflexividad" de las OSC por todo el planeta (verse a sí mismas como ante el espejo y pensar sobre lo que son y hacen en su cotidianidad). El mundo contemporáneo es uno en el que las identidades y las legitimidades están "movidas" y viene muy bien retomar, en un marco global, la reflexión sobre sí.

Finalmente, en el marco de la pregunta orientadora de este taller, por lo menos tres elementos surgen de estos principios que pueden ser retomados en la discusión sobre cómo fortalecer la confianza de la ciudadanía en el papel de las agencias internacionales:

En primer lugar, el consenso principal a nivel mundial, entre las OSC actoras del desarrollo, es la imperiosa necesidad de considerar la **noción de desarrollo asociada estructuralmente a la cada vez mayor capacidad de los Estados para garantizar a todas las personas la vigencia plena de sus derechos fundamentales**, tanto individuales como colectivos.. En esta medida, hacia delante, la medición de la efectividad de las acciones de los cooperantes y agencias internacionales deberá estar referida a su efectividad en contribuir a garantizar que todas las personas, en especial

las mujeres del mundo y los pobres y marginados se empoderen y asuman la gestión de sus derechos y por ende de su futuro. No se puede permitir que simplemente den cuenta de la efectividad en el proceso de inversión o de prestación de la ayuda sin responder por los impactos de estos en el desarrollo así entendido.

Al respecto dice Tony Tujan, (2009) “La efectividad del desarrollo, como parte de la tercera generación de reformas a la Ayuda, debe ir al corazón de la efectividad: la efectividad de la Ayuda para lograr los objetivos de reducción de la pobreza, la vigencia de los derechos humanos, la justicia social y el desarrollo sostenible. Este abordaje hace de la población pobre y marginada la preocupación fundamental, haciéndoles sujetos del desarrollo, y cuestiona muchos de las aproximaciones actuales hacia la efectividad de la Ayuda”ⁱⁱⁱ.

En segundo lugar, **la capacidad de las OSC para actuar con base en estos principios y rendir cuentas por sus acciones para la efectividad del desarrollo, pasa por construir y garantizar unas condiciones habilitantes en el medio en que se desenvuelven.** Si es verdad, como se ha reconocido en la Agenda de Acción de Accra y otros discursos oficiales, que las OSC son claves para contribuir a garantizar la efectividad de las acciones en pos del desarrollo, es indispensable que los gobiernos y la comunidad internacional den las garantías de todo orden (político, legal, financiero, etc.) necesarias para el funcionamiento de las OSC.

En el informe de BetterAid sobre el estado de avance en el cumplimiento de los compromisos de Accra (2009)^{iv} se hacía énfasis en que “Hace falta mucho trabajo para mejorar las condiciones necesarias para el efectivo desarrollo de las OSC; la dinámica de las OSC requiere de marcos legales y mecanismos que provean libertad de asociación, el derecho a organizarse y participar en procesos de toma de decisiones a nivel nacional y unos medios de comunicación abiertos y libres. Las OSC, incluyendo las organizaciones de mujeres, también necesitan financiación predecible de largo plazo; los donantes deben explorar nuevas modalidades de apoyo para garantizar estas condiciones. (...) Adicionalmente, las OSC no deben ser instrumentalizadas o marginadas de la agenda de efectividad de la Ayuda; se les debe dar todo el juego necesario para exigir rendición de cuentas a los donantes y gobiernos sobre su efectividad en la implementación de los principios de la efectividad de la Ayuda, en la perspectiva más amplia de lograr efectividad del desarrollo. Este espacio de acción es especialmente crítico en contextos de países donde el trabajo sobre desarrollo de las OSC está, cada vez más, siendo recortado e incluso criminalizado.”

En tercer lugar, **las OSC están haciendo un llamado expreso a los gobiernos y la comunidad internacional para que suscriben también estos principios** en el entendido que los mismos se aplican a todos los actores que predicán o están comprometidos con garantizar la efectividad del desarrollo.

Es así como la declaración de principios termina afirmando “*Guided by these Istanbul principles, CSOs are committed to take pro-active actions to improve and be fully accountable for their development practices. Equally important will be enabling policies and practices by all actors. Through actions consistent with these principles, donor and partner country governments demonstrate their Accra Agenda for Action pledge that they “share an interest in ensuring that CSO contributions to development reach their full potential”. All governments have an obligation to uphold basic human rights – among others, the right to association, the right to assembly, and the freedom of expression. Together these are pre-conditions for effective development”*”.

II. INICIATIVA REGIONAL POR LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS OSC EN AMERICA LATINA - TENDIR CUENTAS.

Un grupo plural y diverso de ONG de 5 países de América Latina, se ha reunido desde inicios del 2010 para contribuir a fortalecer el sector de las organizaciones de la sociedad civil en la región, a través de poner en la agenda pública y en la agenda propia de un número significativo de OSC, la preocupación por la auto-regulación a través del ejercicio responsable de la transparencia y la rendición de cuentas con todos los públicos.

Principales **antecedentes** de la Iniciativa:

- Propuestas de leyes y políticas de control indebido de las OSC, por parte de los gobiernos autoritarios en América Latina, que exigen a las mismas fortalecerse desde dentro como masa crítica de OSC para enfrentar en conjunto el debate con los gobiernos.
- El desconocimiento y desconfianza por parte amplios sectores de sociedad sobre lo que son y hacen las ONG (a pesar de que las mismas rinden cuentas a donantes, gobiernos y en muchos casos cuentan con auditores externos), que muestra la necesidad de dar información más sistemática y confiable sobre lo que son y hacen las OSC. Sólo en la medida en que el conjunto de la sociedad tenga confianza en las OSC están podrán ahondar su legitimidad, que viene precisamente del reconocimiento que de ellas hacen los demás.
- Las cada vez más amplias y fuertes exigencias de transparencia y rendición de cuentas a las OSC en la medida en que las mismas tienen cada vez más protagonismo en la definición de políticas públicas y en la demanda de cuentas al Estado y otros actores.
- El reconocimiento que también las OSC manejan *bienes públicos no estatales y estatales* sobre los cuales deben rendir cuentas.
- El desarrollo de interesantes y diversos esfuerzos por entender cómo se ponen en práctica principios de Transparencia y Rendición de Cuentas desde las OSC. En particular un estudio comparativos en 10 países sobre transparencia y rendición de cuentas de OSC en Iberoamérica liderado por el Instituto de Comunicación y Desarrollo de Uruguay - ICD y CIVICUS, entre 2006 y el 2008; y la experiencia de la Red de ONG por la Transparencia – ONGxT y la Confederación Colombiana de ONG – CCONG que desde el 2005 han venido desarrollado la metodología de

Rendición Social de Cuentas RSC de ONG y que ya cuentan con más de 380 organizaciones participando a nivel de todo el país.

En este escenario, ICD, CIVICUS, CCONG y la Red ONGxT decidieron convocar otras redes y colectivos en Colombia, Ecuador, Argentina, Uruguay y Chile (y recientemente Perú, República Dominicana y Nicaragua) para compartir herramientas y unificar los estándares mínimos y las metodologías.

De conjunto las organizaciones líderes a nivel regional definieron como **principales líneas de trabajo** de la Iniciativa:

- a. Construcción colectiva de estándares mínimos de Transparencia y Rendición de Cuentas para las OSC, los cuales van evolucionando desde los mínimos inexcusables, pasando por los deseables, hasta definir los óptimos; siempre en función de las capacidades y condiciones objetivas de las OSC y del ambiente en el cual se desenvuelven.
- b. Ejercicios públicos de *Rendición Social de Cuentas – RSC* - colectivos, periódicos y comparables-, de un número significativo de OSC en cada país y para la región como un todo. Estos se constituyen en los “hechos políticos” por excelencia de la Iniciativa. Allí se presentan y debaten con funcionarios, empresarios, académicos, medios de comunicación, cooperación internacional, y otros subsectores de la sociedad civil, los resultados agregados y analizados de las cuentas que rinden las organizaciones. Estos informes al público se contextualizan en entornos territoriales específicos, ya sea sub-nacionales, nacionales o regionales.
- c. *Centro Virtual: Rendir Cuentas*, especializado en la reflexión, la práctica y la sistematización de las prácticas de Transparencia y Rendición de Cuentas de las OSC. El mismo se utiliza para construir conocimiento y desarrollar capacidades sobre el tema con la participación activa de OSC.
- d. Articulación con otras iniciativas colectivas en América Latina para construir una masa crítica de OSC comprometidas con la Transparencia y la Rendición Cuentas. En la medida en que esta no es la única estrategia en camino, quizás si la más amplia y desarrollada, pero no la única, es necesario entrar en un diálogo permanente con otras propuestas para aprender mutuamente y fortalecer la capacidad de incidencia.
- e. Desarrollo de herramientas para el fortalecimiento de las mismas OSC en aquellos aspectos que precisamente la rendición de cuentas permite identificar como débiles y generalizados. Este es uno de los incentivos para hacer que las organizaciones asuman todo el esfuerzo adicional que los ejercicios de rendición de cuentas, pro-activos hacia todos los públicos, exigen.
- f. Generación de una agenda de debate y de incidencia dentro del sector y con otros públicos, a distintos niveles, sobre las condiciones habilitantes para el ejercicio responsable de la rendición de cuentas desde las OSC y a todos los públicos. Finalmente, es claro que las organizaciones que participan en esta Iniciativa tienen como otro incentivo importante encontrar en ella el espacio para buscar

colectivamente la mejoría del contexto en el cual tienen que desarrollar su trabajo: un medio ambiente habilitante.

A finales del 2010 se contará ya con más de 500 organizaciones en América Latina que legitiman sus exigencias a los gobiernos y la comunidad internacional con ejercicios individuales y colectivos de auto-regulación. De esta manera esta iniciativa está permitiendo fortalecer la confianza y legitimidad de las OSC como actoras de desarrollo, a la vez que exige con datos objetivos y puntuales, a gobiernos y comunidad internacional, aceptar su responsabilidad por el ambiente más o menos habilitante en que se desenvuelven las OSC.

La pertinencia de esta Iniciativa quedó consagrada con la aprobación del 5to Principio de Estambul que dice *“Las OSC son efectivas como actoras de desarrollo cuando demuestran un compromiso institucional sostenido con la transparencia, la rendición de cuentas a múltiples actores, y la integridad en su funcionamiento interno”*. De esta manera, la Iniciativa en América Latina se constituye en una experiencia por excelencia para la puesta en marcha, de manera colectiva, de este principio.

De hecho, en el marco de la Asamblea, se adelantaron varios talleres y mesas de trabajo sobre lo que implica poner en práctica este principio y se reiteraron varios de los aprendizajes de la Iniciativa Regional: “es necesario entender este como un proceso político a largo plazo que, de acuerdo a los contextos nacionales, debe superar obstáculos diversos: gobiernos que restringen el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil cuando sus objetivos no coinciden con los del gobierno de turno y utilizan toda la información que las mismas aportan para perseguirlas; donantes que imponen requisitos que complejizan innecesariamente la rendición de cuentas, pasando por las limitadas capacidades de las OSC para organizar, procesar y hacer pública su información de acuerdo con estándares elevados; y las dificultades propias de rendir cuentas a los trabajadores de las mismas organizaciones como también a las poblaciones con las que se trabaja de manera que la información les sirva para tomar acciones”.

Esta experiencia demuestra que una práctica sistemática de transparencia y Rendición de Cuentas desnuda en primer lugar las debilidades de las organizaciones. Esto en lugar de ser un obstáculo debe ser el punto de partida para procesos genuinos de fortalecimiento de las organizaciones. Aparejado con lo anterior, surge la imperiosa necesidad de contar y fortalecer organizaciones de segundo-tercer y cuarto nivel, cuya misión sea específicamente, velar por el fortalecimiento del sector y la construcción de un habiente habilitante para su desenvolvimiento.

Ver información detallada sobre la Iniciativa Regional en <http://rendircuentas.org>

III. OBSERVATORIO A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA.

Es una estrategia de La Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación para la Paz y el Democracia en Colombia, que busca incidir en los espacios nacionales e internacionales donde se debate la cooperación internacional, como el diálogo tripartito promovido por el *Proceso Londres - Cartagena – Bogotá*.

El observatorio ha priorizado tres **líneas de “observación”** desde donde se analiza los alcances de la cooperación internacional:

Primero. El goce efectivo de derechos que la ejecución de los proyectos financiados por la cooperación internacional ha propiciado en todo el territorio colombiano: sus avances, alcances e impactos.

Segundo. El desarrollo de proyectos de inversión extranjera amparados por programas oficiales de las mismas fuentes de cooperación, que se desarrollan en ciertas zonas altamente sensibles del país, que afectan de manera significativa a comunidades más vulnerables.(varios de ellos de subsidios directos).

Tercero. Las iniciativas comerciales entre los estados, que surgen en el marco y/o cómo condicionamientos a la cooperación y/o la inversión extranjera.

Los **mecanismos y herramientas** que utiliza el Observatorio:

- Dar seguimiento al nivel de cumplimiento del Estándar IATI por parte de los donantes en el proceso de construcción del sistema de información sobre cooperación internacional del Observatorio.
- Proveer información objetiva y relevante para asegurar la participación cualificada de las organizaciones de La Alianza en los debates con el Estado y la comunidad internacional.
- Presentar ante el público en general información calificada sobre los impactos de todo orden, políticos, económicos, sociales y culturales, de las políticas públicas, programas y proyectos que se implementan con recursos de la cooperación.
- Desarrollar estudios de casos que por su sensibilidad interesen a un sector de las organizaciones sociales de un territorio o al análisis de cierta problemática en el nivel nacional.
- Adelantar estudios particulares sobre los resultados efectivos que las intervenciones de la cooperación internacional tienen sobre la realidad de las mujeres colombianas y su empoderamiento como actoras de su propio desarrollo.
- Generar o participar de espacios de reflexión con actores diversos de la sociedad colombiana, como funcionarios de cancillería, parlamentarios, empresarios y organizaciones de la sociedad civil y grupos de mujeres, en todo el país, sobre mecanismos efectivos de movilización social en torno a los temas de la cooperación internacional. En este sentido hacen parte del Open Forum y de la Iniciativa Regional: Rendir Cuentas, por ejemplo.
- Hacer seguimiento a la implementación del Sistema Nacional de Cooperación por parte del gobierno colombiano, velando porque en el marco del mismo se respete la naturaleza y el papel de la sociedad civil organizada en toda su diversidad y se

garantice su efectiva y eficaz participación para tener incidencia en las decisiones que sobre la cooperación se toman, tanto a nivel nacional como local.

A manera de ejemplo algunos **resultados** del trabajo del Observatorio:

- Si bien el Observatorio accede a diversas fuentes primarias y secundarias, por medio de un acuerdo político después de dos años de negociación, ha logrado acceder en tiempo real a la información que maneja el Sistema Nacional de Cooperación en su Sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo. Esto tiene la ventaja de no hacerlo depender de informes esporádicos, parciales o voluntariosos de las autoridades de turno; pero tiene la desventaja de recibir la información oficial con todas las precariedades y limitaciones que la misma comporta. Para completar esta falencia, se busca también la información directamente en los donantes y otras fuentes.
- En el marco del diálogo tripartito sobre la política de cooperación en Colombia, se logró que el monitoreo y seguimiento a los impactos de la ejecución de proyectos de cooperación se apoyara en instrumentos más efectivos como un Sistema Geo-referenciado de Información de Cooperación Internacional. El Sistema Geo-referenciado es la plataforma más avanzada de análisis de los impactos de la cooperación en el país.
- El Observatorio hoy ofrece al público en general y a las y los involucrados, un registro completo y detallado de los proyectos de cooperación que se ejecutan en el territorio nacional, respaldado por ese Sistema Geo-referenciado que hace mucho más fácil su comprensión, apropiación y monitoreo.
- En el seguimiento al cumplimiento de los estándares IATI, se encuentra que, aún estando en proceso de construcción, el sistema de información del Observatorio ya muestra un nivel de cumplimiento por componente del 58,1 y por área del 53,9 de este estándar.

Ver información detallada en:

<http://www.laalianza.org.co/observatorio/>

Para terminar, además de agradecer el espacio para presentar el punto de vista de las OSC en este importante foro, queremos dejar plateada la urgencia de reflexionar colectivamente sobre la responsabilidad que les compete, a los gobiernos y la comunidad internacional, en garantizar la condiciones necesarias para el trabajo efectivo de las OSC. La sociedad civil ha entendido su responsabilidad en esta construcción y ha estado a la altura de la misma, pero el ambiente en cual se desenvuelve no depende principalmente de ella. Como se consagra en el Preámbulo de los Principios de Estambul: *Civil society organizations are a vibrant and essential feature in the democratic life of countries across the globe. CSOs collaborate with the full diversity of people and promote their rights. The essential characteristics of CSOs as distinct development actors – that they are voluntary, diverse, non-partisan, autonomous, non-violent, working and collaborating for change – are the foundation for the Istanbul principles for CSO development effectiveness. These principles guide the work and practices of civil society organizations in both peaceful and conflict situations, in different areas of work from grassroots to policy advocacy, and in a continuum from humanitarian emergencies to long-term development.*

ⁱ **MITO Y REALIDAD DE LA AYUDA EXTERNA: América Latina al 2009**, Una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo. ALOP – REALITY OF AID, México, septiembre 2009.

ⁱⁱ **Please note**, the Istanbul Principles, as agreed at the Open Forum’s Global Assembly in Istanbul, September 28 -30, 2010, are the foundation of the Open Forum’s Draft *International Framework on CSO Development Effectiveness*. These principles are further elaborated in Version 2 of this *Framework*, which is being updated and will be found on the Open Forum’s web site, www.cso-effectiveness.org

ⁱⁱⁱ Definition based on materials from Reality of Aid (ROA). See: The Reality of Aid 2010 Report Theme Statement: Development Effectiveness: Human rights, social justice and democratic development. Unpublished

^{iv} BetterAid: Un documento de posición de la Sociedad Civil para hacer seguimiento a la Agenda de Acción de Accra - Borrador 1.0 para consulta, 4 de agosto de 2009