

**CONTRIBUCIÓN SINDICAL A LA CONSULTA DE LA UE SOBRE**  
**“¿QUÉ INSTRUMENTOS FINANCIEROS SE UTILIZARÁN PARA LA ACCIÓN**  
**EXTERIOR DE LA UE DESPUÉS DE 2013?”**

<b>Observaciones generales</b>
--------------------------------

La Confederación Sindical Internacional (CSI) representa a 176 millones de trabajadores, 40 La CSI/RSCD acoge con beneplácito la iniciativa de la UE de organizar una consulta pública sobre este importante tema relativo al futuro de sus prioridades e instrumentos de relaciones exteriores. La CSI también reconoce el esfuerzo de la Comisión y del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para implicar a todas las partes interesadas relevantes en este debate, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, tememos que la multitud de consultas recientes<sup>1</sup>, junto con la implementación de procesos paralelos (como el Diálogo Estructurado) relativos a cuestiones transversales parecidas, pudieran conducir a resultados imbricados e incoherentes.

**En consecuencia, solicitamos energicamente que la Comisión establezca una hoja de ruta para 2011-2012, incluyendo actores/instituciones implicados, procedimientos de toma de decisiones y plazos, con el fin de asegurar la transparencia de la totalidad del ejercicio de consulta.**

El presente documento deberá acompañar y complementar al Cuestionario “¿Qué instrumentos de financiación se utilizarán para la acción exterior de la UE después de 2013?” enviado por internet de acuerdo con los procedimientos de consulta.

<b>Prioridades de la UE – Asistencia exterior (P 1,2)</b>
---

La CSI/RSCD reafirma que el propósito principal de la política de desarrollo de la UE ha de ser *reducir la pobreza y promover la cohesión social exterior*; pero, por supuesto, es necesario conferir coherencia política con otras políticas comerciales, migratorias, climáticas y medioambientales, e incrementar la eficacia en la política de desarrollo mediante una mejor

---

<sup>1</sup> A parte de consulta en curso, se han llevado a cabo otras consultas, como por ejemplo: sobre el apoyo presupuestario de la UE, el Libro Verde de la UE sobre políticas de desarrollo, etc.

coordinación de la UE y los Estados miembros y otros donantes dentro del área de desarrollo y de los foros internacionales de desarrollo.

No cabe duda de que el crecimiento económico inclusivo enfocado en la pobreza es una condición indispensable para el desarrollo. No obstante, es clave que el crecimiento esté basado en **empleos decentes** anclados en un mercado laboral sostenible, donde el diálogo social y el respeto por las normas fundamentales del trabajo constituyan unos pilares sólidos. Es por tanto necesario apoyar un *crecimiento más inclusivo en los países en desarrollo* y, al mismo tiempo, *desarrollar estrategias conjuntas para un crecimiento inclusivo* en asociación con partes interesadas del sector privado, entre ellas los sindicatos y otras organizaciones relevantes de la sociedad civil.

El **Programa de trabajo decente** es hoy por hoy un concepto central de la política de desarrollo. El concepto de Trabajo Decente, introducido en 1999 por la Organización Internacional del Trabajo, constituye a presente la meta 1b de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La UE ha apoyado desde 2006 los objetivos estratégicos del trabajo decente con su publicación COM (2006) 249 “Promover el trabajo digno para todos” – la contribución de la UE a la implementación del Programa de trabajo decente en el mundo.

Por otra parte, entre los **interlocutores sociales** (organizaciones de trabajadores y empleadores) de los Estados miembros de la Unión Europea hay consenso en cuanto a la necesidad de promover el trabajo decente. El Comité Económico y Social Europeo (CESE)<sup>2</sup> aprobó unánimemente en julio de 2010 un dictamen (REX/296) en el cual subraya la importancia del concepto de trabajo decente. El CESE insta a que se refuerce el apoyo a los interlocutores sociales, por ser actores importantes del desarrollo, y requiere que participen plenamente en el diálogo político con la UE sobre políticas de desarrollo.

El trabajo decente representa hoy en día un concepto firmemente consolidado, percibido como una condición significativa indispensable para combatir la pobreza. *Por consiguiente, el movimiento sindical cree que es necesario que la política de desarrollo europea contenga iniciativas concretas respaldadas por unos instrumentos financieros, tal como se ha sugerido anteriormente, que garanticen que el trabajo decente se convierta en un elemento estratégico de la futura política de desarrollo de la Unión Europea.*

---

<sup>2</sup> Opinión del CESE, ponente: Sr. Iuliano: REX/296, Instrumento de la Unión Europea para la financiación de la cooperación al desarrollo (ICD) 2010: el papel de la sociedad civil organizada y de los interlocutores sociales

## Coherencia de los instrumentos (P 5,8)

La tendencia de la UE a canalizar una parte considerable de los recursos de cooperación al desarrollo en el apoyo presupuestario está consolidándose. Si bien el apoyo presupuestario tiene por objetivo conseguir que los países beneficiarios se vuelvan más proactivos y más responsables de sus propios procesos de desarrollo, también corre el riesgo de restringir el espacio para que la sociedad civil contribuya a la apropiación democrática de los pueblos y Gobiernos que reciben ayuda. Tal y como el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha señalado acertadamente, “el aumento de la independencia de la sociedad civil es garantía de desarrollo sostenible y, como tal, debería constituir un objetivo prioritario de las políticas de cooperación al desarrollo”<sup>3</sup>.

Queremos insistir mucho en la necesidad de aumentar los recursos destinados al apoyo de la sociedad civil en las políticas de desarrollo de la UE, *fortaleciendo en particular los programas temáticos*, que a menudo representan la única forma accesible y efectiva para que las OSC operen como actores por derecho propio (respecto a la apropiación democrática, al derecho de iniciativa y a la independencia de la injerencia gubernamental). Las OSC deben estar más/mejor apoyadas tanto a escala nacional (país concreto) como a *escala regional y mundial*. La UE debe centrar en particular su apoyo en las operaciones transnacionales indispensables del establecimiento de redes de OSC en apoyo a la consolidación de la acción de la sociedad civil por país.

Es necesario que se reconozca la “dimensión internacional de la sociedad civil” tanto desde el punto de vista político como en el ámbito operativo. Dicha dimensión internacional alcanza su máxima expresión en las organizaciones que cuentan con una base de afiliados tanto en el Norte como en el Sur (por ejemplo, los sindicatos, el movimiento cooperativo, etc.) y sus operaciones por homólogos. La cultura/dinámica laboral institucional y las estrategias de organizaciones mundiales basadas en una membresía deben ser tenidas en cuenta y respetadas por los Gobiernos y donantes, incluyendo la UE, los cuales han de proporcionar unos programas de apoyo más adecuados (enfoque basado en los actores). La consolidación de alianzas verticales (que abarquen los niveles nacional, regional y global) realzaría ciertamente unas estrategias más apropiadas, así como enfoques coherentes en la asistencia exterior (concretamente dentro del programa “NSA” del ICD y la IEDDH).

En términos de rentabilidad y del respeto a las OSC como actores por derecho propio, la UE y los Estados miembros deben abstenerse de sustituir las OSC como canales para el apoyo al

---

<sup>3</sup> Opinión del CESE, ponente: Sr. Iuliano: REX/296, Instrumento de la Unión Europea para la financiación de la cooperación al desarrollo (ICD) 2010: el papel de la sociedad civil organizada y de los interlocutores sociales

desarrollo, mediante la descentralización de la financiación/operaciones a las delegaciones de la UE. Aunque ésta es indudablemente una herramienta importante para el acceso directo por parte de organizaciones basadas en los países, la actual división entre la financiación descentralizada y el apoyo global y regional parece ser desproporcionada y estar basada en una percepción frágil de lo que las redes internacionales y regionales de OSC representan en realidad como canales para el desarrollo democrático y efectivo por país (prácticas paritarias de conocimientos, coherencia y cooperación).

Por otra parte, dentro del ICD, apoyamos enérgicamente el establecimiento de prioridades del tema “empleo, cohesión social y trabajo decente”, que a presente representa apenas un 21% del apoyo financiero total para el programa *Invertir en las personas* (IIP) 2007-2013. También queremos llamar la atención en cuanto a la relación entre el programa IIP y el NSA. A fin de evitar la duplicación inútil de programas y la fragmentación de recursos, sería conveniente mejorar la relación complementaria entre ellos (en términos de objetivos, beneficiarios y cobertura geográfica).

Por último, con relación al IEDDH, solicitamos que se le otorgue mayor importancia a los derechos económicos, sociales y culturales (ESCR) dentro del instrumento. La CSI/RSCD hace hincapié en la importancia de proteger todos los aspectos del trabajo como forma para afirmar los ESCR – lo cual es un elemento crucial de la identidad social de cada individuo. La CSI señala el vínculo entre la protección del trabajo y todos los derechos asociados establecidos por las Normas Fundamentales del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (libertad sindical y el derecho a organizarse, el derecho a la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso y del trabajo infantil), al cual se le debería dar más importancia en el IEDDH. Las Normas Fundamentales del Trabajo son derechos humanos básicos, reconocidos por la OIT como derechos fundamentales e igualmente aprobados por la UE.

La implementación del *diálogo social*, establecido como modelo para alcanzar acuerdos entre los interlocutores sociales de la UE, y reconocido internacionalmente por todos los estados y organizaciones de empleadores y trabajadores en la OIT, también ha de ser apoyada en los países del tercer mundo, donde precisamente se necesita ejercer y fortalecer la dinámica de la democracia. En este sentido, el diálogo social, por naturaleza, es un instrumento de prevención de conflictos y de resolución de conflictos entre las partes implicadas, al estar basado en la libertad de expresión y de asociación, que son, como lo expresa el propio IEDDH, “condiciones indispensables para el pluralismo político y el proceso democrático”.

En base a estos argumentos, solicitamos la *inclusión del diálogo social como prioridad específica en el seno del IEDDH*.

<b>Cuestiones clave para los principales ámbitos políticos (P 3,4,6,7)</b>
--

#### Estabilidad

*Invertir en la estabilidad a largo plazo, en los derechos humanos y en el desarrollo económico* constituye una herramienta eficaz para promover la seguridad internacional, incluyendo la prevención de conflictos. Por lo tanto, la UE debería incorporar una mayor financiación a tal efecto. En particular, apoyar a la sociedad civil para organizar y adoptar su rol como parte de la gobernanza democrática inclusiva ha de constituir un elemento clave de las estrategias de la UE y sus Estados miembros. En este contexto, los interlocutores sociales (a través del diálogo social) son actores primarios a la hora de apoyar la estabilidad, los derechos humanos y el desarrollo económico, favoreciendo la convergencia entre los diferentes intereses, desarrollando mecanismos para la consulta democrática, y consolidando la representación. Los sindicatos, en particular, tienen un importante rol que desempeñar en el desarrollo de la participación y la democracia en el lugar de trabajo, factores que históricamente también han tenido repercusiones importantes en el establecimiento de procesos de democratización más amplios dentro de las sociedades, contribuyendo a la prevención de conflictos sociales.

Los sindicatos pueden contribuir además a la estabilidad en situaciones de posconflicto / fases de rehabilitación, a través del desarrollo de capacidades y la sensibilización de sus miembros durante los programas de reconciliación, o la reinserción social de grupos vulnerables.

#### Diferenciación

*La diferenciación basada en el país en cuestión podría ser positiva únicamente si tenemos globalmente en cuenta las condiciones sociales y económicas del mismo* (haciendo referencia a compromisos internacionalmente acordados sobre derechos sociales y económicos como las normas fundamentales del trabajo y otros Convenios de la OIT, los derechos ESC, los Derechos Humanos y los derechos de género). Por eso es necesario tener en cuenta unos índices lo suficientemente avanzados, como el *Índice de Desarrollo Humano de la ONU*, que incluyan la dimensión social del desarrollo además de los criterios económicos. El crecimiento no debe ser considerado como un objetivo/indicador de por sí, sino ser percibido como una herramienta y un elemento clave para una estrategia de desarrollo

inclusivo. El crecimiento económico y social efectivo tiene que ser inclusivo y basarse en el respeto de los derechos y unas condiciones de trabajo decentes, en la protección social, la seguridad social y en una redistribución justa de los ingresos.

El problema de los desequilibrios sociales sigue siendo muy marcado, incluso en los países beneficiarios que, desde el punto de vista económico, se encuentran en una situación más avanzada que en el pasado. La fragilidad de la gobernanza social y de la protección de los derechos humanos sigue siendo un factor capital que conduce al empobrecimiento de la población en general. Esa es la razón por la que el apoyo presupuestario o, de nuevo, la facilitación de programas de inversión empresarial (como alternativa a la asistencia del CAD) han de ser cuidadosamente examinados y evaluados a fin de que no se conviertan en un factor contraproducente para el desarrollo social. Al mismo tiempo, este enfoque del desarrollo centrado en las inversiones/empresas no ir en detrimento del apoyo a las organizaciones de la sociedad civil (lógica de préstamos vs. subvenciones) con un rol fundamental en la mejora de los procesos de democratización, el suministro de servicios y la supervisión de políticas públicas/privadas, en base a su propia iniciativa y al principio de apropiación democrática<sup>4</sup>.

#### Condicionalidad

*La UE debe explorar la posibilidad de vincular más su cooperación al respecto de los derechos humanos y la buena gobernanza*, que efectivamente son valores fundamentales de la propia Unión. De este modo, la UE debe conferir una coherencia mejorada entre su cooperación al desarrollo y otras políticas de relaciones exteriores, como el comercio. La UE debe utilizar las Evaluaciones del Impacto de la Sostenibilidad (SIAs, por sus siglas en inglés) como base para designar acuerdos de libre comercio y acuerdos de asociación que sean mejores y más beneficiosos para todos. Los acuerdos comerciales deben permitir a los países en desarrollo desarrollar industrias de valor añadido y diversificar su producción, así como desarrollar la capacidad de recuperación general de sus economías.

El Sistema Generalizado europeo de Preferencias Arancelarias para los países menos desarrollados (GSP+) debe prever medidas para la aplicación de los 27 Convenios Internacionales y no meramente su ratificación. La UE deberá también proporcionar asistencia técnica y financiación para ayudar a los países en desarrollo a aplicar los Convenios en la práctica, en cooperación con la OIT y otras Organizaciones Internacionales del Sistema de la ONU relevantes. La Unión Europea ha de utilizar asimismo sus Sistemas Generalizados de Preferencias (EBA, GSP, GSP+) a fin de promover el respeto de las normas

---

<sup>4</sup> Programa de Acción de Accra, Art. 20 (OSC como actores del desarrollo por derecho propio al mismo nivel que los Gobiernos y el sector privado)

fundamentales del trabajo de la OIT y los derechos humanos, y fomentar el desarrollo sostenible y una buena gobernanza. La UE debe igualmente mejorar su capacidad para llevar a cabo investigaciones rápidas y eficientes y ha de ejercer presión en los Gobiernos de los países en desarrollo mediante, entre otras cosas, la suspensión de los derechos del GSP, con el fin de corregir abusos potenciales a los derechos humanos y laborales.

En este sentido, no hay una dicotomía absoluta entre el que la UE plantee condiciones a su cooperación exterior, por una parte, y los principios de apropiación y alineación con los beneficiarios, por otra. La condicionalidad debe replantearse para que resulte beneficiosa a las partes involucradas, en una lógica más equilibrada, y debe ser consistente con/hacer referencia al marco y mecanismos legales internacionales. También queremos recordar el rol del nuevo Servicio de Acción Exterior, que debe apoyar la plena independencia entre las políticas de desarrollo y las influencias relativas a los objetivos de las políticas de relaciones exteriores de la UE y los Estados miembros.

<b>Cooperación con otros actores (P 9-13)</b>
---

#### Rol de las instituciones financieras

Desde la perspectiva sindical, subrayamos la importancia que reviste tomarse muy en serio el rol y el impacto de las instituciones financieras internacionales en la cooperación al desarrollo, a la luz de la experiencia reciente. Por desgracia, esto ha terminado en la mayoría de las veces en unas desregulaciones y privatizaciones desconsideradas de los servicios y bienes públicos y en unas estrategias inadecuadas de apoyo al desarrollo. Los Gobiernos se han reducido por debajo del estado minimalista, y la confianza ciega en la mano invisible del mercado libre no sólo no ha dado los resultados esperados sino que ha provocado la informalización y precarización descontrolada de las poblaciones trabajadoras, lo cual ha ensombrecido gravemente las perspectivas de futuro para las nuevas generaciones. Dicho esto, las instituciones financieras podrían facilitar inversiones locales, proporcionando conocimientos técnicos y otros aportes a los planes empresariales, y asesoramiento a las opciones empresariales, junto con programas de microcréditos y préstamos asequibles, dando prioridad al desarrollo del capital humano.

#### Comunidad empresarial

*La promoción de las alianzas/asociaciones empresariales de la sociedad civil* podría ser beneficiosa en varios sectores de la cooperación al desarrollo. En este sentido, hacemos

referencia al concepto de trabajo decente y de responsabilidad social corporativa que, basado en la observancia de las normas básicas del trabajo, género y protección medioambiental, proporciona una mayor transparencia a los compromisos sociales y medioambientales de las empresas para asegurar un desarrollo más justo en los países en los que operan.

#### Estados miembros

Los principios y los compromisos adoptados por los Gobiernos donantes tras la Declaración de París representan un paso positivo hacia el logro de la eficacia de la ayuda. En este sentido, apoyamos posibles *prácticas de programación conjunta, apoyadas también por una nueva Regulación*. No obstante, la programación conjunta debe implicar también a las Organizaciones de la Sociedad Civil (actores del desarrollo por derecho propio). Los diálogos estructurados (basados en los derechos), de múltiples partes interesadas, son la mejor manera de implementar la coordinación y la armonización de forma gradual y eficaz. Dichos diálogos han de ser proactivos e implicar a todas las partes interesadas en el establecimiento de políticas compartidas y en los procesos de toma de decisiones. Y tienen que ser parte integral de los procedimientos de cooperación bilateral.

La UE y sus Estados miembros deben incluir en todas sus delegaciones un responsable de las relaciones con la sociedad civil<sup>5</sup>. Deben invitar a los Gobiernos asociados a hacer lo mismo y proporcionar incentivos para que se lleven a cabo diálogos de múltiples partes interesadas.

Tal y como se mencionó anteriormente, la UE y sus Estados miembros deben cuidarse de separar el apoyo a la sociedad civil de todo tipo de control, aprobación o injerencia gubernamental en los acuerdos bilaterales y/o multilaterales entre estados. En cooperación con la sociedad civil, deberán establecerse unos canales y mecanismos adecuados. Es preciso aprovechar las redes y estructuras internacionales de cooperación de la sociedad civil (como organizaciones basadas en la membresía) como uno de los canales más importantes y efectivos a la hora de brindar apoyo al desarrollo por país de las organizaciones de la sociedad civil, garantizando su autonomía y derecho de iniciativa.

La coordinación y armonización/división de la mano de obra es también un enfoque importante de la labor del Equipo de Trabajo de la OCDE sobre la Eficacia de la Ayuda y el FCD de la ONU. La UE y sus Estados miembros deben evitar las duplicaciones en el establecimiento de otro nivel más de coordinación y adoptar en cambio un rol activo en la simplificación e intensificación de la arquitectura internacional de la ayuda para la coordinación y la armonización. La UE debe promover también la coherencia, la

---

<sup>5</sup> También aprobado por el CESE en el citado dictamen.



coordinación y la armonización con las iniciativas de desarrollo recientemente establecidas por el G20, entre otros.

La UE debe considerar realzar las promesas de la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra, así como en el marco de la ONU, proponiendo la adopción, por parte de una asamblea legítima internacional de múltiples partes interesadas, **de un instrumento internacional vinculante y responsable para la eficacia del desarrollo**, estableciendo estándares internacionales y mecanismos de supervisión a fin de llevar un seguimiento de los compromisos y cometidos.

#### Co-financiación

La apropiación y responsabilidad de los países debe prevalecer en los programas de donantes y la dependencia de la ayuda. La co-financiación debe estar enmarcada en acuerdos internacionales (incluyendo China y donantes emergentes – véase más abajo)

#### Donantes emergentes

El replanteamiento potencial de los instrumentos financieros de la UE debe tener en cuenta el rol y el impacto de los donantes emergentes en el desarrollo, que actualmente operan fuera de las estructuras del programa de eficacia de la ayuda del CAD de la OCDE.

#### Organizaciones internacionales

El apoyo a las organizaciones internacionales debe limitarse a casos/temas específicos que requieran específicamente un enfoque global.

<b>Evaluación del rendimiento y visibilidad P 14-15</b>
---

#### Evaluación del rendimiento

La simplificación de las reglas que rigen la financiación exterior es ciertamente la prioridad más importante para la UE. Los procedimientos demasiado burocráticos y los requisitos administrativos engorrosos son obstáculos difíciles para la implementación normal de las iniciativas de desarrollo. Esto va en detrimento de los contenidos y actividades reales de los proyectos de desarrollo. De la misma manera, la supervisión y evaluación deben reforzarse en un espíritu de cooperación auténtica y genuina entre las OSC y los donantes, empezando por la fase de planificación.

\* \* \* \* \*