

PARIS – OECD
8-10 MARCH 2011

CONSULTA SINDICAL SOBRE EFICACIA DEL DESARROLLO

Informe de mapeo de la eficacia del desarrollo

Bénédicte Fonteneau, benedicte.fonteneau@hiva.kuleuven.be
Huib Huyse, Huib Huyse@hiva.kuleuven.be

1. Introducción

Convocado para este año el cuarto Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda en Busan (Corea del Sur), los actores interesados se encuentran definiendo posiciones y, para ello, están manteniendo contactos con sus respectivos colegios electorales. *Better Aid*, plataforma de OSC que representa a un amplio abanico de organizaciones de la sociedad civil implicadas en el debate internacional de la eficacia del desarrollo, está celebrando consultas, no sólo a escala nacional, sino también a través de un número de redes mundiales relacionadas con la situación de las mujeres. Asimismo, se dedica a la organización de las zonas rurales y el movimiento sindical. El seminario programado en París para el mes de marzo se centrará en la contribución del movimiento sindical al proceso de consulta. Sus conclusiones servirán para definir el planteamiento de *Better Aid* y las OSC de cara al cuarto Foro de alto nivel. La reunión tiene como objetivo familiarizar a todas las organizaciones miembros interesadas de la red sindical con los debates estratégicos en curso y conformar la posición de la CSI en relación con el debate mundial sobre desarrollo. En este aspecto son fundamentales las conversaciones en torno a la eficacia de la ayuda y el desarrollo a raíz de la Declaración de París (2005) y el Programa de acción de Accra (2008). El telón de fondo también lo dibujan las conclusiones del reciente debate de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los preparativos de la Conferencia de los países menos avanzados (PMA, junio de 2011) y el proceso de Río +20 (mayo de 2012). No sólo eso, sino que indudablemente, cuando inicie sus trabajos, el Grupo de trabajo sobre desarrollo del G-20 tendrá cierta incidencia en la orientación general de la arquitectura del desarrollo internacional.

El presente informe de mapeo de la eficacia del desarrollo servirá como documento de base para la celebración de la reunión de consulta sindical sobre la eficacia del desarrollo. Tiene como objeto recapitular y enunciar los principales elementos de los planteamientos sindicales en materia de cooperación al desarrollo. Recoge el enfoque de eficacia del desarrollo que las organizaciones sindicales promoverán en el cuarto Foro de alto nivel de Busan (diciembre de 2011) y otros foros internacionales de alto nivel (entre ellos el G-20). Asimismo, sentará las bases para articular posiciones sindicales con los mensajes y propuestas clave de la sociedad civil de *Better Aid* y ayudar a establecer su criterio sobre la eficacia del desarrollo.

2. Evolución del programa de eficacia de la ayuda y el desarrollo desde 2000

En los últimos 20 años, la eficacia de la ayuda se ha ido ganando un lugar especial en la agenda internacional, incrementándose la financiación de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), de 60.000 millones de USD en 2002 a 120.000 millones de USD en 2008, en paradójico contraste con el crecimiento de las desigualdades a nivel mundial y nacional (Informe de desarrollo humano del PNUD, 2010). Ahora bien, la eficacia no es un tema de ahora, sino que lleva tiempo preocupando a los actores de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil empezaron sus trabajos mucho antes de los años noventa, diseñando e implementando metodologías y planteamientos (en materia de participación, rendición de cuentas, supervisión y evaluación, por ejemplo) orientados a mejorar la práctica y los resultados de la actividad de desarrollo.

A partir de mediados de los años noventa se fue perfilando un programa de eficacia de la ayuda desde varios rincones de la comunidad. En 1996, el informe del CAD/OCDE *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* estableció los conceptos básicos de la eficacia de la ayuda. En 2000, la ONU pidió una asociación mundial para el desarrollo en torno a los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en 2002, la Conferencia de Monterrey sobre financiación para el desarrollo fijó los objetivos de financiación para alcanzar los ODM y reclamó un proceso de asignación de la ayuda capaz de garantizar el máximo impacto en el desarrollo (OCDE, *Accelerating progress in aid effectiveness*, 2010). En 2003, comenzó el proceso actual de eficacia de la ayuda con una serie de foros de alto nivel en los que se han venido dando cita ministros y directores de organismos de los países en desarrollo y los países donantes, las economías emergentes, la ONU e instituciones multilaterales, fondos mundiales, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil para trabajar en la mejora de la eficacia de la ayuda (¹).

Durante el primer Foro de alto nivel sobre armonización (Roma, 2003), los donantes acordaron mejorar la coordinación nacional y reducir los costes de transacción para los beneficiarios de la ayuda. Al término del segundo Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda (París, 2005), donantes y países en desarrollo hicieron suya la ahora famosa Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. La Declaración de París, firmada por más de 100 países, constituye el primer compromiso oficial con la eficacia de la ayuda. El texto recoge los principios fundamentales de la eficacia de la ayuda (ver el recuadro más abajo) y, a través de un conjunto de indicadores y objetivos de cumplimiento para 2010, proporciona una herramienta empírica de medición del progreso de la eficacia de la ayuda.

Principios básicos de la Declaración de París

Apropiación. *Los países en desarrollo establecerán sus propias estrategias de reducción de la pobreza, mejora de sus instituciones y lucha contra la corrupción.*

Alineación. *Los países donantes se alinean con estos objetivos y usan los sistemas locales.*

Armonización. *Los países donantes desempeñan la tarea de coordinación, simplifican procedimientos e intercambian información para evitar duplicaciones.*

Resultados. *Los países en desarrollo y los donantes pasan a centrarse en los resultados del desarrollo y la medición de resultados.*

Mutua responsabilidad. *Donantes y socios asumen la responsabilidad de los resultados del desarrollo.*

La Declaración de París, a pesar de su reconocimiento como factor de eficacia de la ayuda, no dejó de recibir críticas, en particular a su limitado alcance (acuerdos de gobierno a gobierno) y la falta de

¹ <http://www.betteraid.org/fr/component/glossary/?id=23>.

participación de las OSC por parte de las mismas OSC (Kindornay, 2011). Esta crítica se convirtió en uno de los asuntos discutidos en el tercer Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, celebrado en Accra en 2008. Aquella edición dio lugar al establecimiento de un marco de aceleración de la consecución de los compromisos de París, denominado Programa de acción de Accra. Si se compara con la Declaración de París, el Programa de acción de Accra (OCDE, 2010; Kindornay, 2011, pág. 11):

- amplía el concepto de apropiación haciendo hincapié en el papel de las OSC y los parlamentarios;
- reconoce que la ayuda no es el único factor de desarrollo e introduce la noción de eficacia del desarrollo;
- destaca la importancia de la igualdad de género, el respeto a los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental;
- se refiere a la importancia de la cooperación Sur-Sur, estableciendo principios alternativos y haciendo hincapié en los principios de no injerencia, igualdad y diversidad;
- insiste en la necesidad de acelerar el progreso y define otros principios de la eficacia de la ayuda, entre ellos:
 - previsibilidad: los donantes adelantarán a los países socios información sobre la ayuda prevista para el siguiente trienio/quinquenio.

Sistemas nacionales: se utilizarán los sistemas nacionales de ayuda de los socios como primera opción, antes que los sistemas de los donantes. *Better Aid* advirtió, en cambio, que el tercer Foro de alto nivel no había cumplido en materia de aspectos cruciales de la eficacia del desarrollo (*Better Aid*, 2009), entre ellos:

- Condicionalidad. El Programa de acción de Accra, más allá de la Declaración de París, parece reconocer la necesidad de racionalizar las condiciones con el fin de reducir la carga que suponen para los países en desarrollo (apartado 25). Sin embargo, el texto, según advierte *BetterAid*, lo que no contempla es que las condiciones debilitan la apropiación democrática, vulneran el derecho humano al desarrollo e impiden la libre elección de estrategias concretas por parte de los países en desarrollo.
- Desvinculación de la ayuda. *BetterAid* observa la falta de progreso en Accra con relación a la desvinculación total de la ayuda. Los donantes se conformaron con reafirmar su compromiso y acordaron elaborar “planes individuales para profundizar la desvinculación de su ayuda tanto como [fuera] posible”, sin precisar fechas ni objetivos de implementación.

Paralelamente a estos foros oficiales, el Foro abierto sobre la eficacia del desarrollo de las OSC ⁽²⁾ inició un proceso ascendente de consulta a miles de organizaciones de la sociedad civil. El proceso condujo a la formulación de los denominados *Principios de Estambul para la eficacia del desarrollo de las OSC*. Estos principios tienen como objetivo “orientar el trabajo y prácticas de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en situaciones de paz como de conflicto, en diferentes áreas de trabajo, desde las actividades locales hasta las funciones de promoción y defensa, y desde las situaciones de emergencia humanitaria hasta el desarrollo a largo plazo” (Preámbulo de los Principios de Estambul

² El Foro abierto sobre la eficacia del desarrollo de las OSC es “una iniciativa diseñada y dirigida por una amplia coalición de OSC provenientes de todo el mundo para identificar los elementos esenciales de la eficacia del desarrollo de las OSC” (<http://www.cso-effectiveness.org/-what-is-the-open-forum,015-.html>).

para la eficacia del desarrollo de las OSC ⁽³⁾. Los principios de Estambul, contrastando con los de la Declaración de París, más bien relacionados con los mecanismos operativos de la ayuda, contemplan, además, la dimensión normativa del paradigma de desarrollo.

Principios de Estambul para la eficacia del desarrollo de las OSC

1. Respetar y promover los derechos humanos y la justicia social
2. Incorporar la equidad e igualdad de género, y promover los derechos de las mujeres y las niñas
3. Priorizar la capacitación de las personas, la apropiación democrática y la participación
4. Promover la sostenibilidad medioambiental
5. Practicar la transparencia y la rendición de cuentas
6. Buscar el establecimiento de asociaciones justas y la solidaridad
7. Generar y compartir conocimientos, comprometerse con el aprendizaje mutuo
8. Comprometerse a realizar cambios positivos y sostenibles

Aunque hay quien, entre los actores, sigue utilizando ambos términos indistintamente, lo cierto es que el paso semántico de *eficacia de la ayuda* a *eficacia del desarrollo* dista bastante de ser estrictamente semántico. El consenso es que la eficacia de la ayuda cuenta con una agenda técnica relativa a la “capacidad de producir, a través de la ayuda, los efectos previstos y objetivos establecidos” (Kindornay, 2011, pág. 10). Aunque hay divergencia de opiniones sobre el significado de la locución *eficacia del desarrollo*, algunos autores sugieren que “más allá de la ayuda, se refiere a los resultados globales de desarrollo derivados tanto de la ayuda como de la cooperación económica, comercial, la inversión y otras actividades” (Kindornay, 2011, pág. 5).

“El programa y arquitectura de la eficacia de la ayuda y el desarrollo también encuentra cierta oposición entre los nuevos actores, en particular desde los países donantes emergentes y el sector privado. Asimismo, tropieza con las prácticas que se están llevando a cabo al margen de la arquitectura de la ayuda actual, debilitando la posición negociadora de los donantes occidentales con respecto a los países beneficiarios” (Woods, 2008, pág. 17). Así, los países donantes emergentes (Brasil, India, China, Rusia) están probando nuevas formas de cooperación Sur-Sur ⁽⁴⁾, completando la oferta de ayuda económica con tecnología, asesoramiento y asistencia profesional, inversiones y oportunidades comerciales, que muchos países receptores de ayuda valoran como más útiles y adecuadas a sus necesidades que la propuesta de los donantes tradicionales. Paralelamente, el sector privado en desarrollo está siendo objeto de renovada atención: las donaciones privadas no sólo están excediendo el importe de la ayuda oficial al desarrollo, sino que el sector privado es considerado en muchos países en desarrollo como un socio (más) estratégico para apoyar su crecimiento (Kindornay, 2011).

En este difícil contexto se celebrará en Busan (Corea del Sur), en noviembre de 2011, el Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda. El programa está aún sin definir, pero ya cuenta con la propuesta temática de los países en desarrollo (previsibilidad de la ayuda, uso de los sistemas nacionales, eliminación de la condicionalidad programática, desarrollo de las capacidades propias de los países, mutua responsabilidad y reducción de los costes de transacción). Otros actores de desarrollo (Comité Ejecutivo del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda) están reclamando atención al desarrollo de capacidades, transparencia y responsabilidad de la ayuda, rendición de cuentas doméstica basada en una amplia apropiación nacional en oposición a la rendición de cuentas ante los contribuyentes de

³ http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final_istanbul_cso_development_effectiveness_principles_footnote.pdf.

⁴ En 2010, el Gobierno de Colombia organizó, en Bogotá, una conferencia de alto nivel sobre la cooperación Sur-Sur y el desarrollo de capacidades. La reunión culminaría con la Declaración de Bogotá sobre la cooperación Sur-Sur para mejorar la práctica de dicha cooperación.

Los países donantes (⁵). *BetterAid* propone un conjunto de nueve elementos que conviene abordar en el cuarto Foro de alto nivel de Busan (*BetterAid*, 2010):

- Promover la eficacia del desarrollo como directiva de la cooperación internacional al desarrollo.
- Reformar la arquitectura de la ayuda e introducir elementos de integración, multilateralidad y justicia.
- Promover la plena aplicación de los compromisos vigentes en materia de apropiación (democrática), uso de los sistemas nacionales y reducción de las condicionalidades programáticas.
- Adquirir un compromiso con la igualdad de género y los derechos de la mujer.
- Promover el trabajo decente y el desarrollo económico justo como objetivos clave del desarrollo sostenible.
- Crear un entorno propicio para la apropiación democrática y la participación.
- Mejorar la mutua rendición de cuentas en materia de desarrollo ampliando el círculo de actores interesados en evaluar la eficacia de la ayuda y el desarrollo, en particular a escala nacional.
- Promover la transparencia de la ayuda para mejorar la mutua rendición de cuentas de donantes y países en desarrollo, y su responsabilidad ante sus ciudadanos, y aumentar la eficacia de la ayuda.
- Plantear la reducción de la pobreza y las desigualdades a través de un amplio paquete de reformas de políticas (ayuda, agricultura, finanzas, comercio, inversión, migración, etc.) con incidencia en el desarrollo.

El Foro de alto nivel de Busan, no sólo tendrá que definir las características de la ayuda de calidad (y el correspondiente marco de control) hasta el año 2015, sino que deberá situar la ayuda en el contexto más amplio del desarrollo, un mayor número de actores y unos planteamientos diversificados y competitivos (de Milly, 2011).

3. Principales elementos de un planteamiento sindical (⁶)

Los sindicatos cuentan con una larga experiencia en la cooperación internacional y el apoyo a las organizaciones sindicales de los países en desarrollo. Constituyen, asimismo, un caso único de

⁵ <http://sites.google.com/site/lencdorg/aid-effectiveness>.

⁶ Las Secciones tercera y cuarta se basan en las posiciones oficiales de la Red Sindical de Cooperación al Desarrollo. Algunos párrafos están extraídos literalmente de los textos oficiales (ver las referencias en la bibliografía).

organizaciones de la sociedad civil gozando de reconocimiento oficial y un lugar especial en los mecanismos de diálogo social y participación, a través del sistema de la Organización Internacional del Trabajo, tanto en los países donantes como en los países en desarrollo y las organizaciones internacionales.

En esta sección, se hará un breve resumen de los planteamientos sindicales relacionados, no sólo con la práctica de la eficacia de la ayuda y las herramientas confeccionadas e implementadas hasta la fecha, sino también con otros foros internacionales, entre ellos el G-20.

Criterios con respecto a la Declaración de París y el Programa de acción de Accra

Los sindicatos reconocen que con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda de 2005 y el Programa de acción de Accra se han dado pasos importantes, pero que su aplicación incumple las expectativas. Los sindicatos, aun abundando en los principios fundamentales de la Declaración de París, hacen hincapié en la trascendencia de la apropiación democrática y la coherencia estratégica para conseguir la eficacia del desarrollo.

- **Apropiación democrática.** Los sindicatos lamentan que con frecuencia las políticas de desarrollo vengan definidas por las prioridades políticas o comerciales de los países donantes, o por la agenda de las ONG internacionales, al margen de las decisiones que se tomen democráticamente en los propios países. Las organizaciones sindicales entienden que la apropiación democrática, por el pueblo, de las estrategias de desarrollo, a través de instituciones representativas, es el principal instrumento de gobernanza del desarrollo. No puede haber apropiación democrática sin diálogo social.
- Los sindicatos señalan que la apropiación democrática no tiene futuro si los países donantes continúan imponiendo unas condiciones unilaterales. Defienden el reconocimiento, por parte de todos los interesados, de los compromisos multilaterales adquiridos en los acuerdos internacionales (convenios de la OIT, derechos humanos, género, desarrollo sostenible, etc.)
- **Coherencia de políticas.** Los sindicatos advierten que la coherencia programática de la cooperación al desarrollo tiene pocas probabilidades de realizarse sin la puesta en relación de todos los debates de políticas con las normas vigentes de la ONU en materia de derechos humanos, igualdad de género, sostenibilidad ambiental y trabajo.

Al margen de estos dos aspectos, los sindicatos también señalan que los requisitos de **rendición de cuentas** siguen vigentes para los beneficiarios, cuando a los donantes no se les exige rendir cuentas a sus socios de los países en desarrollo. Lamentan también que, como principio, el CAD de la OCDE anteponga los donantes a las opiniones y prioridades de los países en desarrollo. Asimismo, exigen rendición de cuentas y democracia a las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y FMI).

Criterios con respecto al reconocimiento y autonomía internacional de sindicatos y organizaciones de la sociedad civil

Los sindicatos señalan que las condiciones nacionales, ya sean en los países donantes o en los países del Sur, están limitando la cooperación de los movimientos organizados a escala internacional como consecuencia de la bilateralidad de las prioridades, condiciones y decisiones estratégicas adoptadas. Se da la paradoja de que los países firmantes de la Declaración de París, y su principio de cooperación transnacional, sigan sin reconocer plenamente la dimensión internacional del derecho de iniciativa (según lo estipulado en el apartado 5 del Convenio 87 de la OIT relativo a la libertad sindical). La arquitectura de la cooperación internacional al desarrollo debe dar cabida a la acción de la sociedad civil y apoyar la creación de un espacio independiente de estrategias, prioridades y medidas de los actores internacionales. Las organizaciones sindicales también hacen hincapié en que los

mecanismos de ayuda y participación no pueden vulnerar la autonomía de los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil, ni su derecho de iniciativa, consagrado en el apartado 20 del Programa de acción de Accra (RSCD, 2011).

Alcance del Programa de eficacia de la ayuda

Los sindicatos consideran que el alcance de la Declaración de París y otros principios de eficacia de la ayuda debe adaptarse a la cooperación de Estado a OSC. La adecuación de algunos conceptos subyacentes de los principios de la Declaración de París podría plantear las siguientes cuestiones:

- apropiación: respeto a las estrategias que definamos ejerciendo nuestro derecho de iniciativa;
- acuerdos basados en marcos y actores que faciliten el uso de sistemas *internos de las OSC*;
- desvinculación de la ayuda de toda interferencia gubernamental (derecho de iniciativa) y alineación a las políticas de las OSC, también a escala internacional;
- más apoyo transparente y previsible a las OSC sobre la base de compromisos a largo plazo;
- traslado del apoyo de programas o proyectos a presupuestos para permitir que los movimientos sociales en el Sur puedan sostener sus actividades centrales sin dejar de desarrollar recursos propios.

Principios sindicales de eficacia del desarrollo

Los sindicatos consideran la eficacia del desarrollo como uno de los temas más importantes de sus agendas. Por eficacia del desarrollo se entiende: “Los sindicatos sostenibles mejoran las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y las trabajadoras, y defienden el respeto a los derechos humanos y sindicales, y, con ello, el trabajo decente, la justicia social y los procesos democráticos” (RSCD, 2011). La Red Sindical de Cooperación al Desarrollo, en 2009, inició un proceso de consulta con sus organizaciones miembros para elaborar un conjunto de principios que “abarcaran y articularan los valores y vocación de las asociaciones sindicales para el desarrollo, las relaciones Norte-Norte y Sur-Sur, y los parámetros de cooperación y coordinación” (RSCD, 2011). Algunos de los principios contemplados coinciden, en su campo temático, con la Declaración de París y el Programa de acción de Accra, aunque desde una perspectiva sindical. Tienen como propósito inspirar el trabajo de desarrollo sindical y reforzar la posición internacional de las organizaciones sindicales en el debate mundial sobre la eficacia de la ayuda y el desarrollo. Los ocho principios sindicales de eficacia del desarrollo son los siguientes (RSCD, 2011):

- Los sindicatos definen *apropiación democrática* como el respeto y la capacidad de respuesta a los objetivos y prioridades de los asociados sindicales, con vistas a desarrollar su autoconfianza en el contexto de la misión del movimiento sindical internacional.
- *Autonomía*. Las organizaciones sindicales toman sus propias decisiones y establecen sus propias prioridades y respetan las decisiones estratégicas de las demás, sin injerencia política.
- *Asociación*. Toda asociación aspira a ser una relación de iguales basada en el respeto, la confianza y la comprensión mutua, donde la diversidad y las diferencias estén reconocidas y sean respetadas.

- Los sindicatos definen *transparencia* como unos altos estándares de apertura y acceso a información, necesarios para la existencia de unas relaciones equitativas entre asociados sindicales.
- *Responsabilidad*. Las organizaciones sindicales asociadas están sujetas a un sistema de responsabilidad mutua a nivel político, operativo y financiero, que ha de estar apoyado por unas herramientas de evaluación común y unos procesos de aprendizaje apropiados a fin de conseguir una mayor eficacia en iniciativas futuras.
- Para las organizaciones sindicales la *coherencia* es el logro del máximo grado de consistencia en los enfoques a todos los niveles entre la diversidad de iniciativas de cooperación al desarrollo, y donde todo contribuye a (en vez de entrar en conflicto con) todo lo demás.
- *Inclusión e igualdad*. El movimiento sindical considera que la inclusión e igualdad significa que todos los trabajadores y trabajadoras tienen derecho a igualdad de oportunidades de trato en el empleo y la ocupación.
- *Sostenibilidad*. Los sindicatos interpretan la sostenibilidad como la viabilidad a largo plazo de los resultados de los proyectos de desarrollo, así como el fortalecimiento de las organizaciones sindicales cooperantes.

Criterios con respecto al paradigma de desarrollo

Además de su interés por el programa (técnico) de eficacia de la ayuda, los sindicatos hacen hincapié en la necesidad de adoptar un nuevo paradigma de crecimiento económico sostenible. Los sindicatos insisten en que el paradigma actual de desarrollo (basado en el “fundamentalismo de mercado que pone énfasis en el crecimiento basado en las exportaciones”) (⁷), no sólo ha obtenido escasos resultados en la reducción de la pobreza, sino que ha generado más pobreza y desigualdades, erosionando los derechos de los trabajadores y debilitando a las organizaciones de trabajadores en muchos países en desarrollo. Esto se atribuye a su tarea de promoción y defensa de la flexibilidad del mercado laboral, la privatización, la desregulación y la liberalización del mercado.

Aunque al movimiento sindical le interesan varios aspectos del debate sobre desarrollo, su prioridad es la integración del Programa de trabajo decente como piedra angular de la elaboración de estrategias de desarrollo social, integrador y, en definitiva, sostenible. El Programa de trabajo decente consta de cuatro objetivos estratégicos: 1) empleo (incluyéndose empresas sostenibles, desarrollo de competencias, empleabilidad y política de empleo); 2) protección social (Seguridad Social, seguridad y salud laboral, condiciones de trabajo, salarios e ingresos, VIH/sida y mundo del trabajo, y protección de los trabajadores inmigrantes); 3) diálogo social y consultas tripartitas, y 4) principios y derechos fundamentales en el trabajo. Son objetivos indisociables e interrelacionados que se refuerzan mutuamente. La igualdad de género y la no discriminación en el empleo son, asimismo, cuestiones transversales. El Programa de trabajo decente debe servir de referencia en todos los países. Ahora bien, el estado de la cuestión de los cuatro objetivos es especialmente importante en los países en desarrollo. De ahí la necesidad de situar el Programa de trabajo decente no sólo en el centro del nuevo paradigma de desarrollo, sino también en el centro del programa de eficacia del desarrollo. Como mandantes de la OIT, los sindicatos también apoyan la idea de que el

⁷ Resolución de la CSI *Un modelo de desarrollo justo y sostenible para el siglo XXI*, Segundo Congreso Mundial, Vancouver, 2CO/S/6.4 (final).

mandato y el funcionamiento tripartito de la OIT le confieren un papel singular en la eficacia del desarrollo y, en particular, en la coherencia de las políticas de desarrollo.

El nuevo paradigma de desarrollo también debe tener en cuenta la protección del medio ambiente, atendiendo los compromisos pendientes en las negociaciones climáticas multilaterales, y contemplar una distribución más justa de los frutos del crecimiento.

4. Contribuciones específicas de los sindicatos a los planteamientos de “Better Aid” en materia de eficacia de la ayuda/desarrollo

A continuación, se trasladarán los criterios sindicales descritos en la sección anterior a una (propuesta de) contribución de los sindicatos a los planteamientos de *Better Aid* en relación con los aspectos clave de la eficacia de la ayuda y el desarrollo. Estando recogidos los planteamientos generales de *Better Aid* en *CSOs on the road to Busan* ⁽⁸⁾, nos centraremos en las cuestiones específicas que en materia de eficacia del desarrollo puedan formular y añadir los sindicatos. Aunque estén íntimamente relacionados, se distinguirá entre las cuestiones relativas a la eficacia del desarrollo y los rasgos específicos de la eficacia de la ayuda.

4.1. Aspectos clave de la eficacia del desarrollo

Nuevo paradigma de desarrollo

- El cambio de ayuda a desarrollo en la agenda de eficacia lleva implícita la necesidad de revisar el actual paradigma de desarrollo dominante, centrado exclusivamente en el crecimiento económico y en la expansión económica como factor automático de progreso social.
- El nuevo paradigma de desarrollo debe priorizar oportunidades de trabajo decente para todos y buscar un desarrollo económico y social equilibrado y ambientalmente compatible.
- La igualdad de género debe ser una prioridad de los agentes de desarrollo, tanto en el contenido como en los efectos de sus políticas de desarrollo.
- El comercio y las inversiones, por necesarios que sean para el desarrollo, no deben realizarse a expensas de los mercados nacionales, las necesidades locales ni el respeto a los derechos de los trabajadores.
- La prestación de servicios públicos de calidad y acceso universal contribuirá a la reducción de la pobreza y la desigualdad. No sólo eso, sino que la prestación de servicios públicos básicos constituye un requisito esencial para lograr la igualdad de género y la capacitación.
- La justicia social necesita de la democracia, la justicia, la gobernanza, unas instituciones fuertes y responsables, y la eliminación de la corrupción. En este aspecto, deben ponerse en marcha medidas encaminadas a evitar que los fondos de organismos donantes y entidades financieras internacionales alimenten la corrupción y las prácticas contrarias a la gobernanza.
- La redistribución debe ser el centro del nuevo paradigma de desarrollo mundial. Una distribución más justa de los ingresos es una condición previa para cualquier forma de desarrollo sostenible y un mecanismo de reducción de desigualdades (incluidas las desigualdades de género). La distribución de los ingresos incluye, entre otras estrategias, la negociación colectiva, fiscalidad progresiva, salarios dignos o elevación del salario mínimo, prestación garantizada de servicios

⁸ *Better Aid, CSOs on the Road to Busan: Key Messages and Proposals*, borrador, enero de 2011.

públicos accesibles y de calidad, y mejora de la protección social. Los gobiernos, y sus socios de desarrollo, deben esforzarse por establecer o reforzar la función redistributiva de la renta de los sistemas tributarios a través de la aplicación de tipos progresivos que graven más las ganancias de capital y las rentas altas, y ofrezcan reducción de impuestos a los hogares de bajos ingresos y los pobres. La movilización de recursos domésticos en torno al desarrollo debe centrarse en la reforma fiscal, el fortalecimiento de la Administración tributaria, la ampliación de la base imponible y la eliminación del fraude fiscal y la evasión fiscal.

- La OIT tiene un mandato único para promover la justicia social en todos los ámbitos de la política económica y social, incluidos el comercio y las finanzas (reforzado por la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa). Los sindicatos apoyan la idea de que la OIT pueda ofrecer soluciones de desarrollo coherentes, sostenibles y eficaces, y que su mandato brinda la oportunidad de lograr la coherencia de políticas necesaria para la verdadera eficacia del desarrollo.

Programa de trabajo decente

- El programa de trabajo decente, por su capacidad de generar un crecimiento autosostenido, debe ser uno de los ejes centrales del nuevo paradigma de desarrollo y la eficacia del desarrollo. La creación de trabajo decente debe ser un objetivo explícito de las políticas de ayuda y desarrollo; dada su proyección internacional, el Programa de trabajo decente contribuirá a intensificar la coordinación entre donantes en la consecución de dicho objetivo. La promoción del trabajo decente servirá para alcanzar el primer ODM, esto es, la erradicación de la pobreza. A cada pilar del Programa de trabajo decente corresponden iniciativas de los socios de la ayuda y el desarrollo. Se pueden identificar las siguientes:
 - Generación de empleo:
 - Participación de empresarios locales socialmente responsables en proyectos de infraestructuras respaldados por la AOD en el marco del apoyo de proyectos de donantes, y apoyo presupuestario general orientado a estimular la base productiva de las economías locales y superar las limitaciones de la oferta.
 - Dada la desventaja de la mujer en el mercado laboral, deben tomarse medidas específicas para resolver los problemas de género, entre ellos la concentración de las mujeres en unos empleos precarios, sin protección y mal remunerados, la falta de acceso de las mujeres a los recursos de generación de ingresos y las diferencias salariales de género. Igual de importantes son las políticas y programas de lucha contra el desempleo y subempleo juvenil.
 - Ampliación de la legislación laboral e intensificación de su aplicación, y pleno reconocimiento del papel de los interlocutores sociales.
 - Normas fundamentales del trabajo:
 - Los sindicatos libres y la libre negociación colectiva en los países en desarrollo deben ser considerados como pilares del desarrollo justo y sostenible.

- Las instituciones financieras internacionales deben cumplir con las normas fundamentales del trabajo.
- Diálogo social:
 - Diálogo social como requisito de apropiación democrática. Los organismos internacionales, las agencias donantes y los gobiernos de los países en desarrollo deben velar por que sus interlocutores sociales cuenten con el necesario espacio programático.
 - Las organizaciones sindicales, desde su experiencia en materia de promoción del diálogo social y su larga cooperación en las plataformas de la sociedad civil, están en condiciones de reunir a los muchos actores de la democracia, incluidos los parlamentos, los empleadores y la sociedad civil, con las autoridades nacionales y las instituciones internacionales, con el fin de fortalecer los procesos participativos y ampliar el campo temático de los aspectos técnicos de la ayuda a todas las dimensiones de un desarrollo social y sostenible basado en el reconocimiento y cumplimiento de los compromisos asumidos y compartidos, en el ámbito internacional, con los derechos humanos, la igualdad de género, la sostenibilidad ambiental y el trabajo decente.
 - El Banco Mundial debe asegurar la consulta a los trabajadores y sus sindicatos en todos los proyectos de reestructuración de empresas o servicios en los que participe.
- Protección social:
 - La Iniciativa del piso de protección social debe contar con una dotación económica suficiente a través del FMI y el Banco Mundial.

Reconocimiento internacional y desarrollo de capacidades de sindicatos y organizaciones de la sociedad civil

- Considerando la práctica de los interlocutores sociales en el establecimiento de un sistema normativo del mundo del trabajo, debe reconocerse y apoyarse la dimensión internacional del derecho de iniciativa de las organizaciones de la sociedad civil. Este reconocimiento y apoyo puede dar lugar a la implantación de estructuras de cogestión para el desarrollo y aplicación de políticas.

Este reconocimiento debe ir acompañado del necesario apoyo al desarrollo de capacidades de las organizaciones sindicales y organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales (especialmente en el Sur), así como del impulso a la coordinación entre la esfera sindical y la sociedad civil.

Ampliación a otros actores de desarrollo de los principios sindicales de eficacia del desarrollo

Los principios de eficacia del desarrollo identificados y de finidos por los sindicatos (ver la Sección 3) deben reconocerse y, si procede, incorporarse a las estrategias y prácticas de los donantes iniciales y otros agentes de desarrollo. Dan cuenta de otra visión del perfeccionamiento del desarrollo, visión propia de un sector de la sociedad civil que en el pasado careció de representación (RSCD, 2011).

4.2. Aspectos clave de la eficacia de la ayuda

Financiación de la ayuda

- Al compromiso de los países industrializados de destinar el 0,7% del PIB a la ayuda oficial al desarrollo debe sumarse la financiación del desarrollo procedente de nuevas formas de gravámenes e impuestos internacionales, en particular, el impuesto a las transacciones financieras, que también podrían servir para sufragar iniciativas contra el cambio climático. Es importante que la ayuda sea previsible y desvinculada, respete las opciones de desarrollo elegidas democráticamente por los países en desarrollo y respalde el papel del Estado. Hay que contemplar la creación de un fondo de desarrollo para la industrialización sostenible de los países pobres.
- Atendiendo a que las remesas contribuyen al desarrollo, se sugiere la aplicación de regímenes fiscales preferentes. Sin embargo, las remesas no pueden sustituir a la AOD, ya que se rigen por una lógica de solidaridad privada e individual, ajena a los requisitos y principios básicos de la asistencia internacional.
- En un contexto de crisis, la comunidad internacional debe apoyar, en los países en desarrollo, los programas de recuperación y expansión necesarios para contener la pobreza y fomentar la demanda mundial. A los bancos de desarrollo internacionales y regionales, y otros organismos les corresponde velar por que todas las regiones del mundo participen en el esfuerzo de recuperación. Esto requiere aumentar la ayuda económica de las instituciones financieras internacionales y los países donantes, y el fin de la perjudicial condicionalidad de las políticas económicas vinculada a la asistencia de aquéllas. Las entidades financieras internacionales deben ampliar sus iniciativas de alivio de la deuda y llevar a cabo reformas de la gobernanza, de manera que los más afectados por sus acciones puedan intervenir en mayor medida en la elaboración de políticas.

Apropiación democrática

- Urge una auténtica aplicación del principio de apropiación democrática, sin olvidar el aumento del espacio programático de los países en desarrollo y la contribución de los parlamentos nacionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil a la definición de estrategias de desarrollo.
- Visto que, a pesar de su representatividad, los interlocutores sociales suelen carecer de representación en el proceso de apropiación democrática, debe reforzarse su participación. Los interlocutores sociales (como las Administraciones de Trabajo) también tienen un papel importante en la consideración, como sectores de la sociedad, de las mujeres y los grupos vulnerables, incluidas las personas con discapacidad y los pueblos indígenas y tribales.
- La consecuencia lógica del reconocimiento de la sociedad civil en una sociedad democrática es la participación en el proceso de toma de decisiones de una democracia pluralista y abierta a la participación de diversidad de actores.
- De similar modo, el mundo de la cooperación al desarrollo debe ser capaz de sentar en la mesa de decisiones a actores representativos y expertos.

Coherencia

- Los sindicatos abogan por la coherencia de políticas y la coordinación entre el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de la ONU y las otras grandes iniciativas de cooperación al

desarrollo, en particular el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda encargado del seguimiento de la Declaración de París y el Programa de acción de Accra.

Condicionalidad

- Los sindicatos señalan que la apropiación democrática no tiene futuro si los países donantes continúan imponiendo unas condiciones unilaterales. Deben evitarse, ya que, entre otras cosas, vulneran el derecho fundamental de los trabajadores a formar sindicatos y negociar colectivamente.

Gestión basada en resultados

- Se recomienda usar la Guía práctica de la OIT para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente en todos los procesos de evaluación y listas de control relativos a la eficacia del desarrollo. Asimismo, los indicadores de trabajo decente de la OIT facilitarán la realización de evaluaciones de impacto ex-ante y ex-post de la aplicación de estrategias de trabajo decente.
- En términos más generales, la ratificación y plena aplicación de las normas de la OIT siguen siendo la mejor garantía de materialización de los principios y valores de la OIT.

5. Bibliografía

General

De Milly, H., *HLF-4 Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (Busan, 29 nov–1 Dec 2011): Objectives, Agenda and Roadmap*, presentación ppt, OCDE, 13 de enero de 2011.

Fues, T. & Wolff, P., (eds.), *G20 and Global Development: How can the new summit architecture promote pro-poor growth and sustainability?*, Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, 2010.

Declaración de Bogotá *Towards Effective and Inclusive Development Partnerships*, The High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development, 2010.

Kindornay, S., *From Aid to Development Effectiveness: a working paper*, The North/South Institute, 2011.

OCDE, *Accelerating progress in aid effectiveness: from here to 2011*, OCDE, París, 2010.

Tomlinson B., *Strengthening Broad-based Inclusive Ownership and Accountability: a Synthesis of Key Findings and Cluster. A Message for the Working Party on Aid Effectiveness and the Fourth High Level Forum*, Swiss Agency for Development and Cooperation, 2011.

Woods, N., *Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance*, in "International Affairs", 84: 6, 2008.

Informes de organizaciones sindicales

CES/CSI, *Decent work at the heart of the EU-Africa Strategy*, 20 de febrero de 2009.

CSI, *Enfoque sindical en el desarrollo*, todos los números.

CSI, *Trade Union Priorities for the French 2011 Presidency of the G20 / G8*, enero de 2010.

CSI, Resoluciones del Segundo Congreso Mundial, Vancouver, 2010 (entre otras):

- *Resolución principal de la plenaria*
- *Un modelo de desarrollo justo y sostenible para el siglo XXI*
- *Sindicatos Mundiales, empresas mundiales*

- *Una vida decente para los trabajadores y las trabajadoras jóvenes*
- *La Organización Internacional del Trabajo*
- *Hacer extensiva la protección social y garantizar una buena salud y seguridad laboral*
- *Promoción y defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores y trabajadoras*
- *Política de la CSI, 2010, Resolución del Congreso de la CSI relativa al trabajo decente*

CSI/TUAC, *Trade Union Priorities for the French 2011 Presidency of the G20/ G8*, enero de 2010.

CSI/RSCD, *Trade Union contribution to the EU consultation on "What funding for EU external action after 2013?"* ITUC/TUDCN *Positions to EU consultation*, 2010.

Grupo de trabajo de la RSCD, *Principios y directrices sindicales sobre la eficacia del desarrollo*, CSI.

Sindicatos Mundiales, *Ensuring that the G20 London communiqué results in jobs and growth: Resolving the economic crisis and creating decent work*, Declaración de los Sindicatos Mundiales a las reuniones de primavera de 2009 del FMI y el Banco Mundial, Washington, abril de 2009.

Grupo de trabajo de mujeres sobre la financiación del desarrollo, *A call for structural, sustainable, gender equitable and rights based responses to the global financial and economic crisis*, 27 de abril de 2009.

OIT

OIT, *El trabajo decente y la eficacia de la ayuda al desarrollo*, Documento de conferencia, Consejo de Administración de la OIT, 310ª sesión, Ginebra, 2011.

OIT, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, octubre de 2010.

Planteamientos de las ONG

BetterAid, *CSOs on the Road to Busan: Key Messages and Proposals*, enero de 2011.

BetterAid, *Development Cooperation: Not Just Aid*, enero de 2010.

BetterAid, *Development Effectiveness in Practice: a rights-based perspective*, octubre de 2010.

BetterAid, *Making development cooperation just: Governance principles and pillars*, diciembre de 2010.

BetterAid, *An assessment of the Acrra Agenda for Action from a civil society perspective*, noviembre de 2009.

BetterAid/RSCD, *ITUC Putting Decent Work at the Heart of Sustainable Development Effectiveness*, informe estratégico sobre la Declaración de París.

Foro abierto sobre la eficacia del desarrollo de las OSC, *Draft International Framework on CSO Development Effectiveness*, noviembre de 2010.

Foro abierto sobre la eficacia del desarrollo de las OSC, *Principios de Estambul para la eficacia del desarrollo de las OSC*, septiembre de 2010.