



Comité Económico y Social Europeo

REX/296
Instrumento de la Unión
para la financiación de la
cooperación al desarrollo

Bruselas, 15 de julio de 2010

DICTAMEN

del Comité Económico y Social Europeo
sobre el tema

**"Instrumento de la Unión Europea para la financiación de la cooperación al desarrollo: el papel
de la sociedad civil organizada y de los interlocutores sociales"**

Ponente: **Giuseppe IULIANO**

En su Pleno del 16 de julio de 2009, el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento Interno, elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

"Instrumento de la Unión Europea para la financiación de la cooperación al desarrollo: papel de la sociedad civil organizada y de los interlocutores sociales".

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de junio de 2010.

En su 464º Pleno de los días 14 y 15 de julio de 2010 (sesión del 15 de julio de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 123 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

*

* *

1. **Recomendaciones y conclusiones**

El trabajo digno en las políticas de cooperación de la UE y refuerzo del apoyo a los interlocutores sociales

- 1.1 En términos generales, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) valora positivamente el nuevo instrumento ICD, de indiscutible importancia para apoyar la política de la UE en materia de cooperación al desarrollo en el mundo. Partiendo de esta premisa, el CESE recomienda la consolidación institucional de las políticas de cooperación en el marco del nuevo Tratado de Lisboa, respaldando el papel central y la responsabilidad primaria de la Comisión en la programación de las políticas/estrategias de cooperación al desarrollo, y renovando el apoyo al papel del Parlamento Europeo mediante el refuerzo del procedimiento de control democrático (*democratic scrutiny* y *budgetary control*).
- 1.2 El CESE recuerda la necesidad de incentivar cada vez más la aplicación práctica de los objetivos contemplados en el concepto de trabajo digno (*decent work*). Por tanto, pide a las instituciones de la UE y, en particular, a la Comisión y al Consejo, que apoyen concretamente la aplicación del principio del trabajo digno en las políticas de cooperación al desarrollo y más específicamente que introduzcan dicho principio en el plan de acción para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- 1.3 Los interlocutores sociales (organizaciones de trabajadores y empresarios), como protagonistas del diálogo social, que es un elemento constitutivo del trabajo digno, deben ser

considerados, por tanto, agentes e interlocutores esenciales de la UE en este contexto. Los interlocutores sociales deben participar plenamente en el diálogo político y contar con un apoyo directo.

- 1.4 El CESE resalta el importante papel desempeñado por el sector privado en el desarrollo. En este marco, recuerda el concepto de responsabilidad social de las empresas, que, basado en el respeto de las normas fundamentales en los ámbitos del trabajo y la protección medioambiental, confiere mayor transparencia a su compromiso con los aspectos sociales y medioambientales de un desarrollo equitativo de los países en que operan.
- 1.5 El CESE recomienda una programación más orientada a la participación de los interlocutores sociales en los procedimientos de contratación de servicios en temas inherentes al apoyo de los derechos económicos y sociales.

Papel y representación de la sociedad civil y de los interlocutores sociales en el instrumento de cooperación (ICD)

- 1.6 El CESE resalta, en general, el papel crucial desempeñado por la sociedad civil organizada para promover el desarrollo democrático de las poblaciones y los Estados que reciben ayuda, con plena autonomía e independencia de las orientaciones políticas de los Gobiernos. Con este fin, el CESE pide que se incrementen los recursos consagrados al apoyo a la sociedad civil y a los interlocutores sociales a través de los programas temáticos del ICD, y espera, asimismo, que se mejore la complementariedad entre estos últimos y los programas geográficos del mismo instrumento, en particular en caso de apoyo presupuestario.
- 1.7 Es necesario reforzar los propios instrumentos de apoyo a la sociedad civil del ICD para hacer que esta última pueda desempeñar su papel a todos los niveles: en la definición de las prioridades políticas y el seguimiento de las mismas y en la aplicación de iniciativas de desarrollo. El CESE sugiere, por tanto, que se sopesen y elaboren modalidades de consulta y funcionamiento de los programas de la Comisión que sean coherentes con las características y las necesidades de los agentes implicados (*Actor Based Approach*).
- 1.8 En este sentido, el CESE reconoce la necesidad de 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 del mundo como, por ejemplo, los interlocutores sociales, el movimiento cooperativo, etc. Estas organizaciones, al ser representativas de instancias globales, deben ser formalmente consultadas en los procesos de programación de las prioridades políticas de la cooperación de la UE de forma permanente. En este contexto, el CESE podría presentarse como una institución que facilite la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso decisorio de la UE en materia de cooperación al desarrollo.

- 1.9 El CESE resalta la importancia de reforzar a los agentes de la sociedad civil en los terceros países, sobre todo mediante el apoyo directo a las redes regionales de la sociedad civil en el Sur. Con este fin, propone incluir, en el objetivo 3 del programa «Agentes no estatales» del ICD, recursos para apoyar las actividades de coordinación y desarrollo de la capacidad de las redes en el Sur del mundo, junto a los ya existentes para las redes del Norte, a fin de hacer posible la coherencia de las políticas y las acciones a escala global.

Mejora de la eficacia del ICD

- 1.10 El CESE acoge positivamente las observaciones del Tribunal de Cuentas de la UE y recomienda que se apoyen programas de más larga duración, los denominados «acuerdos marco», que en su mayoría persiguen objetivos estratégicos, para las organizaciones de la sociedad civil.
- 1.11 El CESE sugiere, asimismo, la posibilidad de ampliar los criterios para el uso de las subvenciones en cascada (*sub-granting*), adecuados y complementarios a los programas basados en acuerdos marco, así como destinados a mejorar la eficacia de la gestión de los recursos disponibles.
- 1.12 El CESE subraya la necesidad de reforzar la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo, y sugiere:
- la inclusión de la creación/ desarrollo de capacidad organizativa para las organizaciones del Sur como un componente transversal de todos los proyectos de desarrollo;
 - la posibilidad de apoyar investigaciones previas de viabilidad de los mismos proyectos.
- 1.13 El CESE considera necesario reforzar las fases de selección, seguimiento y evaluación de las acciones de cooperación, a fin de mejorar su eficacia. En particular, resalta:
- la necesidad de entablar una relación más directa y un diálogo estratégico entre la Comisión Europea y las organizaciones solicitantes, tanto a escala central como periférica;
 - la necesidad de incentivar (en términos estratégicos y financieros) una mayor participación directa de los responsables de los programas de la Comisión en la aplicación de las acciones tanto a escala central como periférica;
 - la necesidad de designar, en las delegaciones de la UE, la figura de un responsable que se encargue de las relaciones con la sociedad civil.

2. Instrumentos y programas de la Unión Europea para la ayuda exterior

- 2.1 En el contexto de las perspectivas financieras de la UE para 2007-2013 se emprendió un largo proceso de reorganización de los programas financieros de ayuda exterior de la UE. El nuevo marco comprende, así, instrumentos geográficos –es decir, el **IPA** (instrumento de preadhesión, que engloba a los países candidatos y candidatos potenciales), el **ENPI** (instrumento de vecindad, para los países del Cáucaso, Europa Central y el Mediterráneo), el **ICD** (instrumento de cooperación al desarrollo) y el **ICI** (para la cooperación con los países industrializados)–, así como instrumentos temáticos –es decir, el **IEDDH** (Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos)¹, el **IE** (instrumento de estabilidad) y el **ICSN** (instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear, para la mejora de la seguridad de los reactores nucleares a escala mundial). Los instrumentos temáticos no requieren el acuerdo de las autoridades de terceros países para su aplicación.
- 2.2 Dentro de esta división, el ICD es el instrumento específico para la cooperación al desarrollo². Este instrumento se divide, a su vez, en programas geográficos y temáticos³, cuyos recursos se conceden a través de varias modalidades, desde el apoyo presupuestario, a las subvenciones, los contratos o la ayuda a las organizaciones internacionales.
- 2.3 Es importante observar que se han ampliado mucho las categorías de agentes que son destinatarios potenciales de los recursos del ICD, sobre todo por lo que respecta a las subvenciones. De la idea tradicional según la cual las ONG dedicadas al desarrollo eran los principales agentes de la sociedad civil para la cooperación al desarrollo, se ha pasado a un concepto más articulado que, por fin, ve en los interlocutores sociales, en especial en los sindicatos, a los nuevos agentes elegibles para operar con este instrumento⁴.
- 2.4 El CESE ha tomado la iniciativa de elaborar el presente Dictamen a raíz del actual proceso de revisión intermedia (*mid-term review*) del ICD, así como con ocasión del actual proceso de diálogo estructurado⁵, con el propósito de formular recomendaciones para apoyar el papel

¹ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema "Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos", REX/263, 2009.

² El presupuesto del ICD para el período 2007-2013 asciende a 16 897 millones de euros: <http://www.developmentportal.eu/wcm/subsite/snv1v2/content/view/53/81/> Entre los instrumentos de cooperación cabe recordar también el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) para los países de África, el Caribe y el Pacífico, que, sin embargo, no forma parte del presupuesto de la UE. El 10º FED cuenta con un presupuesto de 22 682 millones de euros para el período comprendido entre 2008 y 2013: http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_en.htm.

³ Programas geográficos: América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y Sudáfrica. Programas temáticos: Seguridad alimentaria, Invertir en las personas, Migración y asilo, Agentes no estatales y autoridades locales, Medio ambiente y recursos naturales. Véase: http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/153a_en.htm. Para el período 2007-2013, los recursos para los programas geográficos y temáticos se distribuyen como sigue: 10 057 millones de euros para los programas geográficos (60 %) y 5 596 millones de euros para los temáticos (33 %).

⁴ Véase el Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, DO L 379 de 27.12.2006.

⁵ El «diálogo estructurado sobre la inclusión de la sociedad civil y las autoridades locales en la cooperación al desarrollo» es una iniciativa emprendida por la Comisión Europea en 2009 para debatir el papel de la sociedad civil y las autoridades locales en la cooperación. Aunque el diálogo no es un proceso de negociación, se orienta con todo a crear reflexiones comunes sobre los temas citados, y engloba también a los Estados miembros de la UE, el Parlamento Europeo y representantes de la sociedad civil. Véase: http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm.

fundamental desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil en la cooperación⁶, poniendo de manifiesto, en particular, la contribución de los interlocutores sociales al desarrollo.

3. Observaciones generales

3.1 Hay que señalar la reciente evolución del marco general de la Unión Europea y la cooperación al desarrollo propiciada por el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Elementos innovadores del Tratado desde el punto de vista institucional son el nombramiento del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)⁷, que trabaja bajo su dirección. Las delegaciones de la UE, auténticas representaciones diplomáticas, se encuentran también bajo la dirección del Alto Representante y formarán parte del SEAE. Aunque el Tratado confiere al Comisario de Desarrollo la competencia de las políticas de cooperación al desarrollo, el Alto Representante tiene la misión de garantizar la coherencia y la coordinación de las acciones exteriores de la Unión. Según una propuesta reciente del Alto Representante⁸, la elaboración de los documentos de programación de los principales instrumentos de cooperación (tanto temáticos como geográficos) sería responsabilidad del SEAE (bajo la supervisión del Comisario de Desarrollo). En esta disposición, se podría ver el riesgo de una pérdida de independencia de las políticas de desarrollo, que podrían verse influidas por los objetivos de la política exterior de la UE y de los Estados miembros y supeditadas a los mismos. El CESE resalta, pues, el papel central y la responsabilidad primordial de la Comisión en la programación de las políticas y estrategias de cooperación al desarrollo, y renueva su apoyo al papel desempeñado por el Parlamento Europeo mediante el refuerzo del procedimiento de control democrático (*democratic scrutiny* y *budgetary control*).

3.2 En términos generales, el CESE valora positivamente el nuevo instrumento ICD, de indiscutible importancia para apoyar la política de la UE en materia de cooperación al desarrollo en el mundo. También acoge favorablemente la unificación de los distintos programas preexistentes en un único Reglamento, precisamente el del ICD, lo que permite una mayor transparencia en la programación y la gestión de los recursos. El CESE observa, además, el incremento incesante de los recursos económicos asignados a este sector, lo que convierte a la Unión Europea en uno de los principales donantes mundiales en materia de cooperación al desarrollo. El CESE también aplaude la inclusión de los interlocutores sociales entre los nuevos socios elegibles del ICD. Por último, el CESE observa una gran

⁶ En este sentido, el CESE recuerda que, precisamente a raíz del Foro de Alto Nivel de Accra en 2008, se reconoce plenamente a las organizaciones de la sociedad civil como agentes del desarrollo (*independent development actors in their own right*), del mismo modo que a los Gobiernos y las organizaciones internacionales, artículo 20 del Programa de Acción de Accra: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf>.

⁷ El SEAE contará con personal de los departamentos pertinentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como de los servicios diplomáticos de los Estados miembros. El SEAE es un servicio *sui generis*, separado y autónomo tanto de la Comisión como del Consejo: http://eeas.europa.eu/background/index_en.htm.

⁸ Artículo 8, http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf.

concordancia entre los temas tratados por este instrumento y las prioridades estratégicas definidas por su Sección Especializada de Relaciones Exteriores⁹.

- 3.3 No obstante, el CESE desea subrayar algunas exigencias de carácter general en relación con la aplicación efectiva de los objetivos del ICD y el papel desempeñado por la sociedad civil organizada y los interlocutores sociales en la cooperación al desarrollo.
- 3.4 El CESE recuerda la necesidad de incentivar cada vez más la aplicación práctica de los objetivos perseguidos con el concepto de trabajo digno (*decent work*). A escala internacional, el trabajo digno figura explícitamente entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptados por las Naciones Unidas para luchar contra la pobreza y, por tanto, como instrumento de cooperación al desarrollo. A escala europea, el trabajo digno se recogió formalmente en las políticas de desarrollo en 2006¹⁰ y se incluyó entre los objetivos del ICD. No obstante, todavía se registran dificultades a la hora de aplicar en la práctica el principio del trabajo digno en el ámbito de la programación/negociación de la cooperación entre la UE y terceros países. Por ello, parece sorprendente que la propia Comisión Europea, en su reciente Comunicación «Paquete de primavera» de 2010 sobre el desarrollo¹¹, no haga referencia alguna al trabajo digno. Por tanto, el CESE insta a la Comisión, al Consejo y al Parlamento a que reintroduzcan e intensifiquen la integración del trabajo digno tanto en las políticas como en la práctica del desarrollo.
- 3.5 El CESE recuerda que la libertad de asociación/contratación y el diálogo social constituyen elementos fundamentales para la aplicación de las políticas en apoyo al «trabajo digno», a través de los interlocutores sociales. Como recuerda la propia Comisión Europea, «la UE cree que el respeto de los derechos sociales y de las normas laborales favorece un desarrollo social y económico duradero y equitativo» y, en consecuencia, que los «grandes protagonistas son los interlocutores sociales (empresas, sindicatos)... Los sindicatos son con frecuencia las organizaciones que cuentan con mayor número de miembros en los países socios, y vigilan la aplicación de las normas laborales internacionales»¹². Además, en 2005, el propio Consejo de la UE recogió este concepto en su declaración sobre el Consenso Europeo de Desarrollo: «los interlocutores económicos y sociales –como los sindicatos– desempeñan un papel esencial de promotores de la democracia, la justicia social y los derechos humanos»¹³. Por tanto, el CESE subraya que los interlocutores sociales deben considerarse agentes e interlocutores esenciales de la UE en este

⁹ El CESE dispone del Comité ACP, responsable de las relaciones con estos países. Véase la bibliografía de dictámenes del CESE relativos al Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Promover un trabajo digno para todos (COM(2006) 249 final).

¹¹ Comunicación de la Comisión Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Plan de acción de la UE en doce puntos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (COM (2010) 159 final).

¹² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - El papel de la Unión europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países (COM(2001) 252 final).

¹³ DO C 46 de 24.2.2006, p. 4, n° 18.

contexto. Los interlocutores sociales deben participar plenamente en el diálogo político y beneficiarse de un apoyo directo.

- 3.6 El CESE destaca la importancia del sector privado, inspirado en los principios de libertad de empresa, para las dinámicas de desarrollo, a fin de favorecer una adecuada integración de los terceros países en la economía global. El CESE subraya que la responsabilidad social de las empresas (RSE) puede responsabilizar al sector privado en un desarrollo más equitativo de los países en los que éstas operan. Basada en el respeto de las normas fundamentales del trabajo y de las prioridades mundiales de protección del medio ambiente y producción sostenible, la RSE refuerza los aspectos sociales y medioambientales en el marco de las acciones del ICD.
- 3.7 El CESE recomienda una programación más orientada a la inclusión de los interlocutores sociales también en los procedimientos de contratación de servicios sobre temas inherentes al apoyo de los derechos económicos y sociales. En efecto, el CESE observa que los contratos de servicios suelen cubrir temas como el diálogo social, los derechos laborales y los derechos sociales. No obstante, los criterios de selección actuales (requisitos organizativos y financieros de la organización solicitante) suelen obstaculizar una participación equitativa y equilibrada de los interlocutores sociales, que de hecho deberían considerarse los principales agentes en estos sectores.
- 3.8 Se está consolidando la tendencia de la UE a canalizar una parte considerable de los recursos para la cooperación al desarrollo a través del denominado apoyo presupuestario (*budget support*).¹⁴ Aunque esta modalidad responde a una lógica positiva encaminada a que los países beneficiarios cobren protagonismo y, al mismo tiempo, asuman más responsabilidades sobre sus propios procesos de desarrollo, existe el riesgo de limitar la contribución fundamental de la sociedad civil al desarrollo democrático efectivo de los pueblos y los Gobiernos que reciben ayuda¹⁵. 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. El CESE subraya, pues, la necesidad de potenciar los recursos dedicados al apoyo a la sociedad civil (programas temáticos)¹⁶ para hacer posible una doble función: un seguimiento real del apoyo presupuestario¹⁷ y la puesta en práctica de acciones complementarias que no pueden realizarse sólo mediante la cooperación a escala

14 El apoyo presupuestario prevé la concesión directa de recursos financieros por parte de la UE al Estado beneficiario, a través de los organismos financieros correspondientes. El apoyo presupuestario puede ser general, para apoyar una estrategia nacional de desarrollo, o de carácter sectorial, cuando se centra en temas específicos, como la salud, la educación, etc. http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index_en.htm.

15 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La función de la sociedad civil en la nueva estrategia europea para los Balcanes occidentales», DO C 80 de 30.3.2004.

16 Los programas temáticos, a diferencia de los geográficos, no requieren el consenso del Estado beneficiario para su aplicación.

17 Piénsese en el papel fundamental que pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento y el control de los recursos dedicados a la cooperación al desarrollo con vistas a desvelar posibles fenómenos de corrupción.

gubernamental¹⁸. Lo mismo vale para los programas geográficos¹⁹, en los que debe incluirse el apoyo a la sociedad civil con arreglo a criterios de transparencia, programación adecuada y definición de objetivos específicos, respetando y protegiendo el derecho de iniciativa.

- 3.9 En este sentido, el papel de los interlocutores sociales resulta esencial si se piensa en programas temáticos (además de «Agentes no estatales») como «Invertir en las personas» (que abarca ámbitos relacionados con la cohesión social, el desarrollo humano y social, la igualdad de género y la salud) o «Migración y asilo» (dirigido a consolidar canales legales para la migración laboral) o también «Medio ambiente y recursos naturales» (que promueve acciones de control de la sostenibilidad medioambiental a través de la sociedad civil en los países en desarrollo) y «Seguridad alimentaria». En particular, el tema «Empleo, cohesión social y trabajo digno»²⁰ (incluido en el programa «Invertir en las personas») debería reflejar en mayor medida el papel de los interlocutores sociales y del diálogo social, al tiempo que el desarrollo de la agricultura de base debería incluirse de forma explícita entre las prioridades del programa «Seguridad alimentaria»²¹.
- 3.10 Sobre la base de los propios objetivos del ICD, es evidente la necesidad de adoptar estrategias globales para aplicar la cooperación al desarrollo. Esto es cierto también para las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo cuando se caracterizan por una dimensión internacional. La dimensión internacional de la sociedad civil alcanza su máxima expresión en las organizaciones que cuentan con una base de afiliados tanto en el norte como en el sur del mundo (por ejemplo, los interlocutores sociales, el movimiento cooperativo, etc.)²². Estas organizaciones son representativas de instancias globales y, por tanto, deben ser formalmente consultadas en los procesos de programación de las prioridades políticas de la cooperación de la UE con respecto a los Gobiernos beneficiarios. A este respecto, el CESE menciona los mecanismos de consulta y toma de decisiones actualmente vigentes en la OCDE/Consejo de Europa²³.

18 EuropeAid está concluyendo actualmente estudios en este sentido; véase *Engaging non state actors in new aid modalities* en: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue#WG2: T1: New_aid_modalities_and_CSOs_and_LAs_challenges_and_opportunities.3F y *Complementarity of EC financial instruments in the field of human rights and democracy*, Nota informativa, AIDCO/E.4 (2009)338553, 29/10/2009.

19 A día de hoy parece que la mayor parte del apoyo financiero a los programas geográficos se concede a través del «apoyo presupuestario», dejando al margen así el apoyo a la sociedad civil a escala local. Hay que recordar que los programas geográficos están sujetos al consenso del Estado beneficiario.

20 Cabe señalar que los recursos económicos dedicados a este tema sólo representan el 21 % de toda la ayuda financiera del programa «Invertir en las personas» 2007-2013. Véase *Mid-term review of Strategy Paper for Thematic Programme* (2007-2013).

21 Dictamen del CESE REX 273 2009, Comercio y seguridad alimentaria, ponente: Sr. Campli.

22 Los interlocutores sociales (organizaciones de trabajadores y de empresarios) están organizados tanto a escala europea como internacional. A escala europea: *Business Europe* para los empresarios y la Confederación Europea de Sindicatos (CES) para los trabajadores; a escala internacional: la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI). También el movimiento cooperativo está organizado a escala europea e internacional: *Cooperatives Europe* y Alianza Cooperativa Internacional. Por último, hay que añadir el conjunto de organizaciones, cooperativas y sociedades de ayuda mutua que constituyen la «economía social», tal como la definió la Conferencia de la OIT de Johannesburgo de los días 19 a 21 de octubre de 2009 (Economía social – La respuesta de África a la crisis mundial)

23 Véase respectivamente el papel de la TUAC (comisión sindical consultiva de la OCDE) y del Foro Europeo de la Juventud.

- 3.11 El CESE subraya la importancia de reforzar a los agentes de la sociedad civil, sobre todo en los terceros países, mediante el apoyo directo a las redes regionales de la sociedad civil en el Sur. Con este fin, el CESE propone incluir, en el objetivo 3 del programa «Agentes no estatales» del ICD, recursos para apoyar actividades de coordinación y desarrollo de las capacidades de las redes en el Sur del mundo (a fin de consolidar su capacidad de representación), junto a los ya existentes para las redes del Norte. El apoyo a las redes internacionales y regionales contribuiría a mejorar la coherencia global de las políticas y las acciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo.
- 3.12 En consecuencia, parece necesario reforzar los propios instrumentos de apoyo a la sociedad civil en el ICD para que esta última pueda desempeñar su papel en todos los niveles: en la definición de las prioridades políticas y el seguimiento de las mismas y en la aplicación de iniciativas de desarrollo. El CESE sugiere, por tanto, valorar y elaborar modalidades de consulta y funcionamiento de los programas de la Comisión que sean coherentes con las características y necesidades de los agentes implicados (*Actor Based Approach*). Parece claro que, en la actualidad, existe una variedad definida de agentes de cooperación a escala internacional, caracterizados por sus propios ámbitos de actividad, objetivos, estrategias y sistemas organizativos y operativos.

4. Observaciones específicas

- 4.1 El propio Tribunal de Cuentas de la UE aborda, en su reciente informe²⁴ sobre la participación de los agentes no estatales, la necesidad de financiar programas de más larga duración para las organizaciones de la sociedad civil, los denominados «acuerdos marco», que en su mayoría persiguen objetivos estratégicos. El CESE comparte y recomienda esta orientación.
- 4.2 El CESE sugiere, asimismo, la posibilidad de ampliar los criterios para el uso de las subvenciones en cascada (*sub-granting*), que en este caso sería adecuado y complementario a los programas basados en acuerdos marco, para llegar mejor a las organizaciones de base. Además, constituiría un sistema más eficaz para la gestión de los recursos disponibles por parte de la propia Comisión Europea, al evitar la fragmentación de las iniciativas.
- 4.3 El CESE subraya la necesidad de reforzar la sostenibilidad de los proyectos de desarrollo, y sugiere:
- la inclusión de la creación de capacidad organizativa de las organizaciones del Sur (no limitada, por tanto, a la capacidad de gestión de actividades de proyectos) como un componente transversal de todos los proyectos de desarrollo,

²⁴ La gestión por la Comisión de la participación de agentes no estatales en la cooperación comunitaria al desarrollo, Informe Especial n° 4, 2009.

- la posibilidad de apoyar investigaciones previas de viabilidad de los proyectos: como se resalta en el Informe del Tribunal de Cuentas, el comienzo de las actividades del proyecto suele retrasarse debido al análisis insuficiente de las necesidades sobre el terreno²⁵. La financiación anticipada de este tipo de estudios contribuiría a que el proyecto fuera operativo desde el principio²⁶.

4.4 El CESE considera necesario reforzar las fases de selección, seguimiento y evaluación de las acciones de cooperación, a fin de mejorar su eficacia. En particular, subraya:

- la necesidad de revisar el actual procedimiento de selección de los proyectos, que, debido muy a menudo a causas burocráticas, no permite elegir la propuesta más adecuada. Parece necesario, por tanto, entablar una relación más directa y un diálogo estratégico entre la Unión Europea y las organizaciones solicitantes, tanto a escala central como periférica, adoptando un modelo participativo en las acciones que se van a emprender;
- la necesidad de incentivar (estratégica y financieramente) una mayor participación directa de los responsables de los programas de la Comisión en la aplicación de las acciones, lo que permitiría un seguimiento efectivo de los resultados, al facilitar la relación entre donante y beneficiario y, en la última fase, una evaluación real de la repercusión de los proyectos, tanto a escala central como periférica;
- la necesidad de designar, en todas las delegaciones de la UE, un responsable de las relaciones con la sociedad civil. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las delegaciones constituyen auténticas representaciones diplomáticas de la Unión. Además, como se ha visto antes, las delegaciones formarán parte del SEAE y deberán trabajar de un modo cada vez más coordinado con las representaciones de los Estados miembros. Parece, pues, indispensable el refuerzo institucional del punto de referencia de las organizaciones de la sociedad civil en la delegaciones.

Bruselas, 15 de julio de 2010.

El Presidente
del
Comité Económico y Social Europeo

Mario SEPI

²⁵ Ídem., p. 23, n° 41.

²⁶ Para financiar este tipo de investigaciones se podría introducir un fondo rotatorio que permitiera a la Comisión anticipar la financiación, que después se deduciría del importe total de los costes del proyecto, en caso de que este último fuese seleccionado.