

## LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (SOSTENIBLE) Y LOS SINDICATOS EN LA AGENDA 2030

**Félix A. Ovejero Torres**

23 de julio de 2019

Las organizaciones sindicales desempeñan un papel decisivo en el desarrollo de los países. Su fortaleza, su forma de organización, su independencia y autonomía, así como su capacidad de propuesta, negociación y movilización, son factores que han determinado (y determinan) su importancia en la configuración y articulación del modelo de convivencia social. En este sentido, la acción de las confederaciones sindicales cubre los ámbitos principales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030: el socioeconómico (particularmente, el ODS 8: “trabajo decente y crecimiento económico”), el medioambiental, el de las relaciones entre el sector público y el privado y el de la cooperación al desarrollo.

Los sindicatos, en sus diferentes niveles territoriales (nacional, regional e internacional), han tenido una notable influencia en la definición de los ODS, al ser uno de los actores principales de Naciones Unidas, tener una Comisión Consultiva ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),

ser interlocutores privilegiados con las instituciones de la Unión Europea (UE) y haber contribuido —en el caso español— a determinar su posición en la nueva agenda de desarrollo.

Así, los sindicatos colaboraron en la definición de las prioridades de España en las negociaciones intergubernamentales que antecedieron a la formulación de los ODS, y también participaron en los debates estratégicos sobre cómo territorializar/localizar estos objetivos por medio del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. En este Plan, se reconoce a las organizaciones sindicales como actores globales de desarrollo que representan los intereses de millones de trabajadoras y trabajadores, y tienen una capacidad de propuesta y movilización decisivas para avanzar en un modelo productivo más sostenible e inclusivo, fundamentado en la defensa de los derechos laborales.

### **La cooperación internacional sindical**

Las organizaciones sindicales tienen una larga experiencia en el campo de la cooperación internacional. Su enfoque ha transitado de un concepto de solidaridad internacionalista (en el que la cooperación jugaba un papel importante, tanto en la definición de una agenda común como en la articulación de una forma supranacional de actuar) a uno de desarrollo que se ha ido diseñando en paralelo a las principales políticas de cooperación y que, desde 2015, se alinea con la Agenda 2030. También han evolucionado en el diseño de sus iniciativas, al incorporar cada vez más la perspectiva de la cooperación al desarrollo en sus planes de actuación. Ahora bien, la defensa de los trabajadores/as y el fortalecimiento sindical siguen siendo los principales objetivos del movimiento también en este terreno.

### **Defensa de los derechos**

Uno de los objetivos de la cooperación internacional sindical es luchar contra la vulneración de los derechos laborales y de asociación que se constata en un gran número de países. Según el Índice Global de los Derechos 2019<sup>1</sup>, que elabora la Con-

federación Sindical Internacional, los derechos más vulnerados son: i) el derecho de huelga, criminalizado en el 85% de los países; ii) el derecho a la negociación colectiva, erosionado en el 80% del mundo; iii) el derecho a organizar o afiliarse a un sindicato, situación de la que —a escala global— está privado el 74% de los trabajadores/as, y carece pues de protección laboral; iv) el ejercicio de las libertades civiles, dado que el acceso a la justicia está restringido en el 72% del mundo y hay un 44% de arrestos, detenciones y encarcelamientos arbitrarios, y v) el derecho a realizar actividades sindicales, por anulación del registro de sindicatos en el 59% de los países.

Los datos muestran que, en el plano internacional, se está produciendo un desmantelamiento sistemático de los pilares de la libertad y de la democracia, con constantes ataques a los derechos de los trabajadores/as y a la libertad de expresión. Según el citado Informe, en 2019 se han prohibido o restringido severamente huelgas en 123 países y, en 54, se han impuesto restricciones a la libertad de expresión y de reunión. Estas vulneraciones, aunque también se producen en países desarrollados, están más generalizadas en Estados no democráticos

---

<sup>1</sup> El Informe se centra en las violaciones de los derechos a la libertad sindical, a la negociación colectiva y a la huelga, que se definen en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular los Convenios n.ºs 87 y 98, así como la jurisprudencia que han desarrollado sus mecanismos de supervisión. El Informe

---

evalúa la medida en que la legislación nacional de un país se ajusta a las normas internacionales, y expone ciertas prácticas mediante la presentación de casos específicos de violaciones de derechos sindicales que se han producido en cada país en cuestión.

o en los que la democracia es débil, y en los que hay grandes niveles de desigualdad en la distribución de ingresos (ya sea por falta de capacidades, ya por falta de voluntad política), lo que, además, desencadena migraciones masivas.

### **Negociación colectiva, diálogo social y formalización del empleo**

Otro conjunto de prioridades de la cooperación internacional sindical radica en extender la negociación colectiva, fortalecer el diálogo social e incrementar las tasas de empleo formal.

La negociación colectiva representa un primer paso en la redistribución de la riqueza, puesto que garantiza que haya empleos de calidad y contribuye a mejorar los salarios y las condiciones de trabajo y, en consecuencia, genera igualdad. Pero es preciso contar con organizaciones sindicales reconocidas y robustas, así como con organizaciones empresariales abiertas a propiciar espacios tripartitos de consulta. El registro de los convenios colectivos puede ayudar a las autoridades a constatar en qué medida determinados sectores están regulados por la negociación colectiva; de esta forma, estas pueden concentrar sus recursos en los sectores más vulnerables. La Inspección de Trabajo también debe velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a los salarios y las condiciones de trabajo.

Por su parte, el diálogo social es un instrumento y una forma de gobernanza que contribuye al progreso socioeconómico<sup>2</sup>. Hay una serie de condiciones previas para el establecimiento del diálogo social: i) la presencia de un espacio democrático en el que se garantice la libertad sindical y se ejerza la negociación colectiva, para que los interlocutores sociales puedan organizarse y expresarse libremente; ii) una voluntad política suficiente y un sentido de responsabilidad de todas las partes para entablar el diálogo social; iii) un nivel adecuado de institucionalización normativa, con financiación y mandatos jurídicos bien definidos, y iv) la existencia de un intercambio de información preciso y correcto.

El fortalecimiento internacional del diálogo social tuvo en su momento el respaldo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) —a partir de la creación de Consejos Económicos y Sociales en América Latina y África—, y está ahora enmarcado en el programa EURO-sociAL<sup>3</sup>, bajo la

<sup>2</sup> OIT/CSI (2017): “El diálogo social como motor e instrumento de gobernanza del desarrollo sostenible”, Documento de investigación, 2017.

<sup>3</sup> Se trata de un programa de cooperación entre América Latina y la UE que contribuye a la reducción de las desigualdades, la mejora de los niveles de cohesión social y el fortalecimiento institucional en 19 países latinoamericanos, mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas, que concentra su acción en las áreas de igualdad de género, gobernanza democrática y políticas sociales.

gestión de un consorcio<sup>4</sup> del que no forman parte los interlocutores sociales. No obstante, estos participan de manera indirecta en diferentes líneas de trabajo, por medio de sus representantes en los Consejos Económicos y Sociales de los países de referencia del programa.

Finalmente, es obligado mencionar que la transición de economías con tasas de informalidad significativas a economías formalizadas debería ser una prioridad de los gobiernos y las organizaciones sindicales y empresariales, y ocupar un lugar privilegiado en el diálogo social. Resulta perentorio acordar estrategias nacionales coherentes —a partir de la Recomendación n° 204 de 2015 de la OIT, sobre la transición de la economía informal a la economía formal— que faciliten esta transición y que reco-

---

<sup>4</sup> El Consorcio lo conforman la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Expertise France, la Organización Internacional Ítalo-latinoamericana (IILA) y la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). La FIIAPP es la institución líder del consorcio y está a cargo del seguimiento y evaluación de las acciones y del desarrollo de actividades transversales —tales como la comunicación, la visibilidad y la gestión del conocimiento—, apoyando el posicionamiento estratégico del programa. Cada institución asume una responsabilidad sobre sus tres áreas de políticas públicas: políticas de gobernanza democrática, políticas de igualdad de género y políticas sociales. La acción de la SISCA se centra en el establecimiento de sinergias y complementariedades con su mandato propio y encuentra áreas de confluencia con EUROsociAL que puedan impulsar la armonización de la agenda social en Centroamérica.

nozcan que los costos de la informalidad laboral son elevados tanto para los trabajadores/as como para las empresas y la comunidad, puesto que atrapa a las personas en una espiral de baja productividad y pobreza.

### Otros objetivos internacionales

La cooperación internacional sindical también trabaja para reforzar su acción en las empresas transnacionales, hacer valer sus intereses en la negociación y firma de acuerdos comerciales y de asociación (regionales e internacionales), vigilar el cumplimiento y aplicación de las normas internacionales de trabajo y participar en los procesos de integración regional. Asimismo, los sindicatos incluyen en sus planteamientos desafíos globales tales como la lucha contra el cambio climático y el calentamiento global, las crisis humanitarias que provocan desplazamientos forzados y migraciones económicas, o la regulación fiscal en entornos de trabajo digitales. Por descontado, los sindicatos extienden estas tareas a los países que pueden agruparse bajo el concepto de “desarrollo en transición”. Como señalan las instituciones internacionales que impulsan este concepto:

Para cumplir los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es necesario un nuevo concepto del desarrollo y repensar las políticas nacionales y la cooperación internacional para el desarrollo a fin de que “nadie se quede atrás”. En ese contexto, es esencial reconocer la heterogeneidad entre los países en lo que respecta a los retos del desarrollo que son independientes

del nivel de ingresos. Esto es particularmente evidente en los países en transición hacia niveles de ingresos más elevados que, a pesar del aumento de los ingresos, aún no tienen una base de capacidades lo suficientemente amplia que les permita competir y reducir las brechas económicas y sociales con los países desarrollados más avanzados<sup>5</sup>.

En suma, los objetivos de la cooperación internacional sindical pretenden contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sindicales para el desarrollo sostenible, que faciliten la justicia social y la inclusión, el respeto del medio ambiente, el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y la reducción de las desigualdades entre personas, territorios y países. Se trata de reforzar la participación de las organizaciones sindicales en los espacios de toma de decisión internacionales y, particularmente, en el sistema de la cooperación al desarrollo. Además, la cooperación sindical busca aportar su visión a la gestión de los efectos de la economía digital y a la promoción de una gobernanza mundial coherente con el fortalecimiento del multilateralismo y el diálogo político.

### **La cooperación española y los sindicatos**

Las confederaciones sindicales más representativas son actores reconoci-

dos por el sistema de cooperación español<sup>6</sup> y participan en el Consejo de Cooperación Internacional, en el Consejo Rector de la AECID y en el Consejo de Desarrollo Sostenible. Desde el I Plan Director de la Cooperación Española (2001-2004), los sindicatos aparecen reconocidos sistemáticamente como actores clave. Así se recoge en la página 39 de ese I Plan Director:

Los sindicatos son instituciones especializadas en el ámbito laboral y uno de los tres pilares básicos del pacto social en el que se sustenta el actual Estado de derecho. Entre sus fines está la defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores, actividad que realizan con carácter internacional. La Ley de Cooperación, en su artículo 31, reconoce a los sindicatos como uno de los agentes de la cooperación para el desarrollo, labor que han venido realizando en los ámbitos de programas de apoyo al fortalecimiento de las organizaciones sindicales de los países en desarrollo, así como en la puesta en marcha de actuaciones relacionadas con la creación de empleo, la formación profesional, las mejoras en el área social, los procesos de democratización, el buen gobierno, la defensa de los derechos fundamentales, la educación y la sensibilización para el desarrollo. Asimismo, se presta regularmente apoyo a los programas de la OIT financiados por la AECI.

En planes posteriores se apuntaron fórmulas de cooperación que los sindicatos podían promover. En el II

---

<sup>5</sup> Véase CEPAL/OCDE (2018): *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, Santiago, Naciones Unidas.

---

<sup>6</sup> La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el capítulo VI, artículo 31, afirma que corresponde “al Estado fomentar las actividades de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y sus asociaciones para este fin, universidades, empresas, organizaciones empresariales, sindicatos y otros agentes sociales”.



Plan Director (2005-2008) se afirmaba que:

Las fórmulas de cooperación al desarrollo que los sindicatos promoverán, desde el respeto a los principios de participación expuestos, estarán dirigidas a: En primer lugar, promover programas de apoyo al fortalecimiento de las organizaciones sindicales del Sur, potenciando su capacidad técnica y organizativa para la consolidación de marcos laborales estables, en los que se respeten los derechos de los trabajadores y se fomente el diálogo social y la negociación colectiva (...). En segundo lugar, poner en marcha intervenciones de desarrollo en el Sur relacionadas con: la generación de empleo y actividades productivas, la promoción de políticas de prevención, la salud laboral y seguridad en el trabajo, las mejoras en el área social, la igualdad de trato laboral entre mujeres y hombres, la erradicación del trabajo infantil, el progreso en la participación social y la gobernabilidad. En tercer lugar, apoyar la articulación de redes sindicales a nivel regional y sub-regional, en el marco de los procesos de integración regional y de espacios de libre comercio<sup>7</sup>.

Finalmente, en el vigente V Plan Director (2018-2021), bajo el epígrafe de “agentes sociales”, se establece que:

Desde la cooperación española se explorarán vías de colaboración futura con los sindicatos [...], profundizando en las líneas marcadas por la Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial. En el marco de los ODS y de un crecimiento inclusivo, los sindicatos elaborarán su propia estrategia de apoyo a la modernización de las organizaciones sindicales de nuestros Países de Asociación o Países de Cooperación Avanzada. La implementación de estas estrategias será apoyada por la AECID y otros actores de la cooperación española<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> II Plan Director de la Cooperación Española, pp. 11-12.

<sup>8</sup> V Plan Director de la Cooperación Española, pp. 43, 44 y 45.

Estos documentos invitan al sistema de cooperación a colaborar con las organizaciones sindicales y a apoyar sus actuaciones. Este apoyo se ha prestado principalmente desde la AECID, aunque también ha habido participación activa con programas de la OIT. Los instrumentos utilizados han sido los diseñados para las ONGD, proyectos, programas y convenios que cubrían el espacio latinoamericano y África y Región mediterránea, y ejecutados por las fundaciones de cooperación internacional y sensibilización que las confederaciones sindicales promovieron; en el caso de Comisiones Obreras (CCOO) la Fundación Paz y Solidaridad<sup>9</sup>.

### Cambios en el sistema

El sistema de cooperación español tiene previsto promover, como política palanca de la Agenda 2030, la construcción o el fortalecimiento de asociaciones con los diferentes actores comprometidos con los ODS, y uno de los retos es integrar a estos actores de manera multinivel. En esta implementación de una estrategia multiactor y multinivel, la cooperación sindical —en los territorios donde opera— puede:

---

<sup>9</sup> El Instituto Paz y Solidaridad es un centro de la Fundación Primero de Mayo dedicado a la cooperación internacional y educación y sensibilización para el desarrollo. Fue constituido en el año 1989 como Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras. En 2014 su Patronato acordó la fusión con la Fundación Primero de Mayo.

1. Contribuir a la sensibilización, concienciación y apropiación ciudadana de los ODS y definir el papel de los actores públicos y privados.
2. Generar capacidades para los actores sindicales y para el resto de actores locales, ante las especificidades que requiere la colaboración público-privada multiactor e interdisciplinar.
3. Formular e implementar planes en el ámbito de la administración local, y fortalecer espacios de diálogo colaborativos (diferenciados pero complementarios de los tripartitos, que se establecen en el diálogo social), con el fin de informar o cocrear políticas públicas y facilitar que estas incorporen los recursos, la innovación, la tecnología y los datos necesarios para su eficacia óptima.
4. Impulsar iniciativas, acciones y proyectos concretos de alianzas público-privadas, con efectos sobre los ODS, enmarcadas en hojas de ruta definidas para el largo plazo.

Para alcanzar esta integración, deben aclararse, de forma objetiva, los conceptos de “sector privado” y “sociedad civil”, diferenciar los distintos tipos de organizaciones que caben bajo cada concepto y analizar la idoneidad y eficacia de los diferentes instrumentos de apoyo de la cooperación española. Muchas instituciones internacionales, así como la propia cooperación española, identifican al sector privado con la empresa. El

resto de los actores se incluye en el concepto de sociedad civil, que al cabo se limita a las ONGD y a los instrumentos específicos que estas emplean en sus acciones. Por esta razón, algunas organizaciones excluidas han articulado sus propias ONGD, para tener acceso a proyectos, programas y convenios con la AECID. En el caso de los sindicatos, CC.OO. creó la Fundación Paz y Solidaridad, y ha tenido acceso a estos instrumentos de manera discontinua<sup>10</sup>.

Pues bien, a partir de la Agenda 2030 deberían fomentarse cambios estructurales que pivotasen sobre la diferenciación de las organizaciones de la sociedad civil y el establecimiento de las prioridades estratégicas comunes, así como sobre las alianzas entre los actores, con el propósito de avanzar hacia la cogestión como forma de planificación, ejecución y evaluación de las políticas de cooperación. De esta forma se incrementarían la corresponsabilidad, la calidad y la eficiencia del sistema. La reforma de la AECID podría ir en esta línea.

A modo de ideas que inciten el debate e informen la toma de decisiones, se considera que:

---

<sup>10</sup> Ver el informe “El desmantelamiento del apoyo a la sociedad civil: Pistas para la integración del conjunto de actores que componen la sociedad civil en los instrumentos de apoyo de la cooperación española y para su actualización” de la Fundación Primero de Mayo-CC.OO. (enero 2017).

1. Las políticas de cooperación deben contribuir a generar narrativas homogéneas de implementación de los ODS, que permitan la interconexión de actores y territorios. En este sentido, la cooperación sindical puede ser parte sustantiva del proceso.

2. Habrían de acometerse cambios en el nivel organizacional de la AECID. El departamento de ONGD y la Unidad de Empresa y Desarrollo podrían replantarse: el primero, como facilitador de alianzas —transformándose en una dirección de apoyo a la sociedad civil— y la segunda, como integradora de los interlocutores sociales y otros actores.

3. Deberían unificarse los instrumentos de apoyo a la sociedad civil y diseñar uno nuevo, que sea flexible, permita la diferenciación, tenga carácter estratégico y sea plurianual.

4. Sería preciso realizar cambios que promuevan la sectorialización y especialización de la cooperación española, y la coordinación y complementariedad de actores.

Estos, entre otros cambios, podrían tener efectos positivos sobre el conjunto del sistema. Pero la inserción de las organizaciones sindicales, y también de otras, en el sistema de cooperación requiere voluntad política. Ya se dispone del discurso de un nuevo modelo de cooperación internacional para el desarrollo sosteni-

ble, el de la Agenda 2030, pero falta llevarlo a la práctica.

*Félix A. Ovejero Torres. Responsable de las Américas y de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Secretaría de Internacional y Cooperación CS CC.OO. Director del Instituto Paz y Solidaridad Fundación Primero de Mayo.*



**Fundación Carolina, julio 2019**

Fundación Carolina  
C/ Serrano Galvache, 26.  
Torre Sur, 3ª planta  
28071 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
@Red\_Carolina

[https://doi.org/10.33960/AC\\_15.2019](https://doi.org/10.33960/AC_15.2019)

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)