

Rosa M. Tierraseca Matute

“La coherència en les Polítiques de Cooperació Internacional”

TREBALL DE FI DE GRAU

dirigit pel Professor Adrià Calvet Casajuana

Grau de Dret



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

7 de maig 2014

Curs acadèmic 2013-2014

<i>Llistat d'acrònims</i>	3
<i>Introducció</i>	5
- Justificació	5
- Metodologia	5
- Objectius	7
<i>Capítols</i>	
1. Introducció al sistema de cooperació internacional al desenvolupament (CID)	8
2. Coherència de les Polítiques de cooperació pel desenvolupament (CPD)	17
2.1 Concepte CPD	18
2.2 Dimensions de la coherència	21
2.3 Evolució històrica i situació actual	24
2.4 Principals actors en la CPD	26
3. CPD en l'àmbit del comerç internacional.....	31
3.1 La importància de les relacions comercials en el desenvolupament	33
3.2 Estudi de cas: L'apropiació massiva de terres a l'Àfrica: “ <i>El Projecte d'Addax Bioenergy a Bombali, Sierra Leona (Àfrica)</i> ”	36
4. Reptes de futur per a la CPD	47
<i>Conclusions</i>	52
<i>Referències bibliogràfiques</i>	53

Llistat d'Acrònims

ACP	Estats Àfrica, Carib i Pacífic
AfT	Aid for Trade
AOD	Ajuda Oficial al Desenvolupament
CBI	Dutch Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries
CEE	Comunitat Econòmica Europea
CID	Cooperació Internacional al Desenvolupament
CPD	Coherència de les <i>Polítiques de cooperació internacional al desenvolupament</i>
DAC	Development Assistance Committee
DEVCO	EuropeAid, Development and Cooperation
DRI	Programes de desenvolupament rural integral
EAMA	Estats Africans i Malgache
EEMM	Estats Membres
FAO	Organització de les Nacions Unides per l'Alimentació i l'Agricultura
FDP	Farmer Development Program
FTA'S	Free Trade Agreements
GATT	Acord General sobre Aranzels Duaners i Comerç
IED	Inversions Estrangeres Directes
NAPDA	Nova Associació pel Desenvolupament d'Àfrica
OCDE	Organització per la Cooperació i Desenvolupament Econòmic
ODM	Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni
OIE	Organització Mundial de Sanitat Animal
OMC	Organització Mundial del Comerç
OMS	Organització Mundial de la Salut
ONU	Organització de Nacions Unides

PCID	Polítiques de Cooperació Internacional al Desenvolupament
PVD	Països en Vies de Desenvolupament
SPG	Sistema de Preferències Generalitzades
SDTF	Standards and Trade Development Facility
TUE	Tractat de la Unió Europea
UE	Unió Europea
UNCTAD	Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament

Introducció

Justificació

La formulació de les polítiques de cooperació internacional al desenvolupament resulten d'un procés complex que està subjecte a molts interessos i possibles contradiccions. La Coherència de les *Polítiques de Cooperació Internacional al Desenvolupament (CPD)* fomenta la transversalitat de les polítiques de cooperació i la seva transparència, oberta a les parts interessades de tots els països, inclosos aquells que no tenen veu o que es troben al marge del centre on es formulen aquestes polítiques. Però la finalitat última de la CPD pretén anar més enllà de demanar transparència; es tracta de preveure i anticipar-se als possibles impactes negatius que poden comportar l'execució de diferents polítiques en la cooperació al desenvolupament, no només de la seva mera formulació.

Arran de la realitat internacional actual, en el present treball s'ha plantejat la realització d'una anàlisi sobre la coherència de les polítiques de cooperació internacional i la seva evolució fins l'actualitat: què és, quan apareix, com s'aplica i quins són els actors més importants.

En segon lloc, el treball deriva cap a l'àmbit del comerç internacional per dos motius en concret: en primer lloc, perquè s'estableix un ampli ventall de sectors que poden tenir un impacte sobre les polítiques de cooperació internacional al desenvolupament i, per l'abast del treball, calia seleccionar algun d'aquests àmbits. En segon lloc, es va considerar el sector comercial és rellevant per la importància que han tingut i que mantenen les relacions comercials en l'esfera internacional.

Metodologia

Aquest treball consta de quatre parts diferenciades, sent la primera una recerca teòrica en diferents articles i manuals sobre la cooperació internacional al desenvolupament. Per a aquesta primera part s'han consultat fonts documentals oficials dels organismes internacionals així com també alguns manuals sobre Dret Internacional Públic. Entre d'altres, destacar el "*Manual de Desenvolupament i la Cooperació Internacional*", dels autors Fernando M. Mariño Menéndez i Carlos R. Fernández Lies, i el Manual de formació "*La Cooperació al Desenvolupament: sorgiment i evolució històrica*", de l'Agència de Cooperació del País Basc.

La segona part del treball fa un recull de les diferents perspectives en què es planteja actualment el concepte de coherència de les polítiques de cooperació internacional. Per a la seva elaboració s'han utilitzat tant fonts bibliogràfiques com informes digitals de la Unió Europea i altres organismes internacionals, que tracten el concepte de la coherència de les polítiques de cooperació internacional al desenvolupament, com per exemple el llibre “*Más allá de la ayuda: la coherencia de políticas económicas para el desarrollo*”, Iliana Olivie y Alicia Sorroza; el “*Report on Policy Coherence for Development 2013*” de la Unió Europea; i articles digitals de la *Fundació Carolina*, *Real Instituto Elcano*, o agències de cooperació nacionals.

A continuació, en la tercera part es centra l'estudi en la coherència de les polítiques de cooperació internacional al desenvolupament en l'àmbit del comerç internacional. Posteriorment, s'ha portat a terme l'anàlisi d'un cas real sobre els interessos del sector privat aplicat en aquest darrer àmbit. Per a l'anàlisi del cas pràctic s'ha consultat informació provinent de diferents pàgines oficials d'ONG's i diverses organitzacions internacionals, amb l'objectiu de cercar un cas concret on es poguessin apreciar les dificultats per aplicar la CPD i les incoherències que es poden donar entre la política de cooperació al desenvolupament i les polítiques comercials. Algunes de les pàgines web que han servit com a font d'informació han estat les d'*Action Aid*, *Greenpeace*, *l'Organització Mundial del Comerç*, *la Fundació CONCORD*, *l'OCDE*, *Ejatl.org*, i *Intermón Oxfam*.

L'última secció d'aquesta apartat tracta sobre els reptes de futur de la CPD. Per a la preparació d'aquest capítol s'han utilitzat els darrers *Reports* elaborats per la Comissió Europea en matèria de CPD, informació digital de la pàgina oficial de l'OMC i el llibre esmentat anteriorment de les autores Iliana Olivie i l'Alicia Sorroza; concretament el capítol sobre el comerç, realitzat per l'autor Federico Steingberg.

Finalment, també es presenten algunes iniciatives que s'estan portant a terme i que treballen en línia d'incloure la CPD en matèria de comerç internacional. Concretament, “*Aid for Trade*” i un dels programes que s'inclouen dins d'aquesta categoria: *STDF*, dirigits per l'OMC i finançats per diversos donants.

Objectius

Prenent com a base la definició acadèmica de la paraula *Coherència* com a “*Connexió i absència de contradicció entre les parts d'un argument, d'una doctrina, d'una obra, etc., considerats com una totalitat*”¹, l'objectiu general d'aquest treball és el d'analitzar la situació actual de la CPD dins les polítiques i programes portats a terme pels diferents actors donants d'AOD. Amb aquest estudi es pretén mostrar les possibles mancances o distàncies entre els objectius que serveixen com a punt de partida de les polítiques internacionals de cooperació al desenvolupament aplicades per les diferents institucions i organismes, i els resultats que finalment es reflecteixen a la pràctica. Es tracta d'estudiar si es compleixen les diferents dimensions de la coherència en la posada en pràctica de les polítiques de cooperació internacional al desenvolupament.

En un primer estadi del treball, a partir de la realització d'una introducció general sobre el sistema de cooperació internacional al desenvolupament, s'analitzarà quin és el concepte de CPD, la seva evolució històrica, les seves dimensions, i els principals actors que intervenen en aquest àmbit.

De cara a una segona part del treball, es focalitzarà en l'estudi de les relacions comercials com un dels àmbits més rellevants i amb més afectació pel que fa a la CPD. En referència al primer apartat d'aquesta segona part, es posa èmfasi en la importància de les relacions comercials, i en el segon es fa la presentació d'un estudi de cas que mostra les incoherències que es poden donar en la pràctica de les polítiques de cooperació internacional i les polítiques comercials per part d'alguns dels actors principals en matèria d'AOD.

¹ Gran Diccionari de la llengua catalana

Capítol 1. Introducció al sistema de cooperació internacional al desenvolupament (CID)

Abans d'entrar en l'anàlisi del sistema de CID, caldria assenyalar que la denúncia pel limitat nivell de coherència en aquest àmbit de l'acció pública, consta d'una llarga tradició en els estudis de la cooperació al desenvolupament.

A l'origen de la societat internacional moderna, la qual es situa a finals de l'Edat Mitjana i principis de la Moderna, amb l'aparició dels primers Estats nacionals, els Estats vivien simplement juxtaposats. La sobirania i la igualtat dels Estats eren nocions bàsiques, el que conduïa cap a un relativisme jurídic sense límits.

Però el propi desenvolupament de la societat de juxtaposició va portar des de principis del segle XX al reconeixement d'interessos comuns entre els Estats, basats en la noció d'interdependència. Interessos, per exemple, relatius a alguns aspectes de la protecció de la persona o a les comunicacions, i la seva satisfacció en comú troba la seva base a tractats internacionals, preferentment multilaterals.

Dins d'aquesta estructura de societat internacional formada per Estats sobirans i juxtaposats, trobem manifestacions d'una societat de cooperació i una societat organitzada. La creixent interdependència entre els Estats accentua la cooperació, i si aquesta vol ser mitjanament eficaç i racional, el més adequat és articular-la a través d'institucions i organitzacions internacionals. La cooperació internacional institucionalitzada esdevé així, un fenomen important al món actual.

A partir de l'estudi de la Fundació Carolina sobre la Coherència de les polítiques pel desenvolupament, es diferencien quatre etapes històriques a les quals es fa referència per tal de contextualitzar les dificultats contra les que s'enfronta l'objectiu de la coherència en l'actualitat².

Segons el diu l'informe, la primera etapa on trobem el concepte de cooperació al desenvolupament, correspon a la *Dècada dels Seixanta*, on aquesta cooperació s'entén com una contribució –una ajuda- a l'esforç inversor dels Països en Vies de

² MILLÁN Natalia, ALONSO José Antonio, AGUIRRE Pablo, MADRUEÑO Rogelio, “*La Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*”, documento número 42 (2010), pàg.13-16 Fundación Carolina <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/Paginas/index.aspx>

Desenvolupament (PVD) amb l'objectiu de complementar l'escassa capacitat d'estalvi. Així mateix, s'interpreta l'ajuda com a una transferència d'estalvi des dels països desenvolupats als PVD, de tal manera que es buscava generar un progrés econòmic i social d'aquests.

Així doncs, per tal d'assolir els objectius, l'Estat receptor a través d'un exercici de programació nacional havia d'assumir el protagonisme del procés de canvi i, d'aquesta manera es van començar a configurar els anomenats Plans de Desenvolupament Nacionals.

La subordinació de l'ajuda a l'exercici de Plans de Desenvolupament Nacionals, va establir les bases que conduïen a fer necessari assolir un cert grau de coherència entre l'aplicació de l'ajuda i els objectius de desenvolupament dels països receptors.

En aquella època, l'ajuda al desenvolupament es concebia com un camp d'acció menor, sense connexió obligada amb la resta de les polítiques dels donants. És a dir, encara existien molts interessos oposats per part dels donants, que dificultaven una major coordinació entre ells per a fer efectiva l'ajuda.

En segon lloc, i seguint la dinàmica de l'estudi de la Fundació Carolina, s'estableix una segona etapa que s'estén al llarg dels anys 70, on s'obre pas a una nova concepció de la paraula ajuda la qual es centra en la necessitat de promoure accions integrades de desenvolupament sobre espais definits, amb una orientació més clara cap a la cobertura de les necessitats bàsiques i instrumentada en gran mesura a través de projectes de desenvolupament. És una etapa on s'experimenta amb nous mitjans d'intervenció, com per exemple els Programes de Desenvolupament Rural Integral (DRI) i a la qual es consolida el predomini del "*projet*" com a instrument d'ajuda. En aquest sentit, es va fragmentar l'ajuda en unitats discretes d'intervenció, i en conseqüència es va fer més difícil preservar els nivells de coherència agregats en el centre de la política de cooperació, obrint-se espai a les accions d'objectius desiguals – i encara contradictoris – o la presència de llacunes i solapaments entre els plans d'acció de diversos actors. En l'origen d'aquesta metodologia, es mantenia la concepció d'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD), com a un àmbit relativament marginal de l'acció pública, subordinat als interessos nacionals de cada donant, ja fossin de caràcter global com ara els Estats Units, o d'ordre preferentment regional vinculat a les antigues colònies, com és el cas de Regne Unit o França.

La tercera etapa que descriu el mateix informe de la Fundació Carolina, esdevé als anys 80, on el concepte d'ajuda es reorienta substancialment respecte al passat, en la mesura que aquesta es subordina a objectius que fins a llavors, no formaven part dels seus propòsits. Es tractava de l'elaboració de Plans d'Ajustament estructural, que es va allargar fins a la dècada dels 90. En aquest sentit, es va voler integrar el terme d'ajuda com a centre d'una acció política més rellevant, però no va comportar els resultats que s'esperaven. També es van voler establir una sèrie de programes de reforma, inicialment amb el propòsit de millorar la coherència entre les polítiques de cooperació, però aquesta finalitat va repercutir en sentit negatiu sobre alguns països receptors, ja que els interessos de diversos donants predominaven per sobre dels dels països pobres.

Des de la segona meitat dels anys noranta i fins l'actualitat s'ha obert una nova etapa que, fins a cert punt, revisa el procedir de l'ajuda al llarg de la seva trajectòria. Es tracta d'una etapa que obre noves oportunitats per avançar en el camp de la coherència de polítiques, però que tampoc va obtenir resultats massa positius. En referència a aquest concepte, la Fundació Carolina estableix tres arguments que suposaven un avenç per la millora de la coherència:

- a) En primer lloc, la definició d'una agenda compartida entre donants i receptors situa la lluita contra la pobresa com l'objectiu més central de les *polítiques de cooperació internacional al desenvolupament (PCID)*. La Declaració del Mil·lenni adoptada per les Nacions Unides al 2010 i els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM) que se'n deriven, constitueixen l'expressió més visible per descriure aquesta agenda compartida.
- b) En segon lloc, els avenços registrats a l'agenda d'eficàcia de l'ajuda que han predisposat la limitació del grau de discrecionalitat dels donants, demandant relacions més predicibles, per períodes més amplis i de naturalesa menys jeràrquica i vertical entre donant i receptor. Paral·lelament, es proclama la necessitat d'una major apropiació de l'ajuda per part dels països receptors i, una major harmonització dels donants alhora d'establir una alineació d'aquests amb els procediments i objectius dels països socis. La Declaració de París i l'Agenda

d'Acció d'Accra (2005)³ esdevenen l'expressió més precisa d'aquest programa de reforma.

c) Per últim, es fa referència a la rellevància adquirida per aquells aspectes relacionats amb la governança del sistema internacional. Entre aquestes condicions, es troba la progressiva reducció de la pobresa extrema, que dins un món dotat d'integració política i social, es constitueix com a un factor d'inestabilitat global. En conseqüència s'ha establert una revalorització de l'agenda de desenvolupament, en el marc de les polítiques internacionals; i la demanda més insistent d'aconseguir aquests objectius.⁴

La idea de cooperació ha estat present a les relacions diplomàtiques internacionals al llarg de la història. En el seu origen, la cooperació es tractava d'una forma de resoldre els problemes entre els diferents països com a alternativa a la via militar. Ara bé, després de la Segona Guerra Mundial, la idea de cooperació ve lligada al terme de desenvolupament dins del marc de les necessitats i problemes plantejats a finals dels anys 40. És a dir, la conseqüència de la guerra va derivar en el que avui es coneix com a cooperació al desenvolupament, atenent a les preocupacions polítiques i econòmiques que van sorgir.

Un primer fenomen es tracta del llarg període d'expansió econòmica del món occidental, després de la finalització del conflicte. Així doncs, es va iniciar una etapa de creixement econòmic i optimisme, a la qual es van dur a terme una sèrie de transformacions.

Els inicis d'aquest període expansiu van venir molt marcats pel paper rellevant assumit pels Estats Units, considerats com a nova potència hegemònica, substituint així a Gran Bretanya, país que havia mantingut la seva supremacia al món en èpoques anteriors. Al 1945, l'economia dels EEUU representava quasi la meitat de la producció i del comerç mundial. Europa per contra, es trobava sotmesa al deteriorament a conseqüència de la guerra, i per tant, necessitava del suport exterior per tal de reorganitzar la seva societat i la seva economia.

³ Declaració de París sobre l'eficàcia de l'ajuda al desenvolupament i el programa d'acció d'Accra, 2005.

⁴ "MILLÁN Natalia, ALONSO José Antonio, AGUIRRE Pablo, MADRUEÑO Rogelio, *"La Coherencia de políticas para el desarrollo..."* Cit.Supra. pàg.27

Durant el període entre la Primera i la Segona Guerra Mundial, es va crear un clima d'optimisme econòmic i superació, i això va derivar en la possibilitat de poder aconseguir superar el subdesenvolupament, i per tant, confiar en que unes polítiques adequades farien viable el camí cap a la modernització i la industrialització dels països d'Àfrica, Àsia i Amèrica Llatina. Així doncs, la cooperació al desenvolupament constituïria un dels principals instruments per tal d'assolir aquests objectius.

A finals dels anys 50, tan París, com Londres i Brussel·les van decidir iniciar la concessió voluntària de la independència formal a les seves colònies africanes. Aquest procés no va impedir el manteniment d'una forta dependència econòmica i cultural al nou context polític internacional. El procés de descolonització es va anar estenent progressivament i així doncs, les possessions britàniques, franceses i d'altres països europeus a l'Àfrica, al Carib, a l'Índic i al Pacífic van esdevenir finalment estats independents a mitjans dels anys 70.

Aquest procés de descolonització va provocar una modificació del caràcter de les relacions entre les antigues metròpolis i els nous països independents. Els vincles que existien entre ambdues parts necessitaven gaudir tant d'un equilibri polític com econòmic. D'una banda, les antigues metròpolis seguien tenint importants interessos sobre les seves excolònies; i per l'altre, els nous països independitzats necessitaven d'una assistència financera i tècnica per tal de dur a terme els seus propis plans de desenvolupament. Així doncs, la idea d'establir un sistema de cooperació internacional es va convertir en un instrument d'utilitat i interès dels dos bàndols.⁵

D'altra banda, la noció de desenvolupament també ve donada al segon paràgraf del Preàmbul de la *Declaració sobre el Dret al Desenvolupament*, adoptada per la Assemblea General de Nacions Unides a la seva *Resolució 41/128 de 4 de desembre de 1986*⁶ estableix que:

⁵ JAURALITZA, Eusko, Manual de Formación: "*La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*", (2000) Cooperación Pública Vasca, Vitoria-Gasteiz, pàg.16-19

⁶ Declaració sobre el Dret al Desenvolupament, adoptada per la Assemblea General de Nacions Unides a la seva Resolució 41/128 de 4 de desembre de 1986

(...)“ El desenvolupament és un procés global econòmic, social, cultural i polític, que tendeix al millorament constant del benestar de tota la població i de tots els individus, sobre la base de la seva participació activa, lliure i significativa al desenvolupament i a la distribució justa dels beneficis que d’ells se’n deriven.”(...)

Un llarg itinerari polític i diplomàtic va conduir a l’adopció de la Declaració, la qual avui en dia constitueix un dels instruments normatius més destacats en el marc d’establiment d’un Consens de la Comunitat Internacional sobre el desenvolupament i la seva realització.

En l’exposició de Fernando M. Mariño Menéndez al manual de *“El Desarrollo y la Cooperación Internacional”*⁷, cal destacar el paper de la Unió Europea (UE), la qual ha donat una particular importància a les relacions de cooperació al desenvolupament amb tercers països de tal manera que, amb el pas del temps s’ha convertit en una de les principals manifestacions de la seva presència en àmbit internacional. Aquesta cooperació, a més, per la seva continuïtat, entitat i característiques pròpies ha donat lloc a un model de relacions entre els Estats Membres i els PVD.

L’acció en favor del desenvolupament de països tercers constitueix una constant a la història de la construcció europea i ha anat evolucionant a la vegada que avançava el procés d’integració i s’incorporaven al mateix nous Estats Membres amb els seus particulars interessos i prioritats internacionals i les seves pròpies polítiques nacionals de cooperació al desenvolupament. D’aquesta manera, aquesta acció ha estat present, amb major o menor intensitat, a tots els debats que han suposat una transformació de l’Europa Comunitària, ajustant i equilibrant els interessos nacionals i comunitaris.

Les relacions de cooperació, marcades per la seva dimensió estrictament regional, esdevenen el resultat de prop de 40 anys de contactes entre la Comunitat Europea i els PVD; i aquests contactes no sempre han seguit una estratègia perfectament planificada, ni les necessitats que anaven apareixent a mesura que avançava la construcció europea i

⁷ MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos, (1997), *“El Desarrollo y la Cooperación Internacional”*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Madrid. Pàg.107

variava l'entorn internacional. Aquesta dimensió es troba a la pròpia història d'aquestes relacions, que té com a punt de partida al passat colonial d'alguns Estats que van subscriure el Tractat de Roma el 25 de març de 1957, els quals per evitar que el mercat comú que s'iniciava entre ells pogués afectar a les seves relacions preferencials ("relacions especials") que mantenien amb les seves possessions d'ultramar (africanes fonamentalment), van incloure un Règim d'Associació amb aquests països i territoris d'ultramar, el qual s'ha anat adaptant progressiva i unilateralment, mitjançant decisions del Consell de Ministres, a la incorporació de nous Estats amb territoris colonials.

Ara bé, un cop firmat el Tractat pel qual es creava la Comunitat Econòmica Europea (Tractat de Roma de 1957), es va iniciar el moviment de descolonització, i com a conseqüència, nous Estats emergien a l'escena internacional sense que les relacions amb els mateixos es poguessin ajustar al Règim d'Associació. Així doncs es van haver de crear nous mecanismes de cooperació i van sorgir un conjunt d'instruments convencionals que van possibilitar la consolidació i posterior extensió de les relacions de cooperació al desenvolupament.

D'aquesta manera, la primera configuració concreta d'aquesta nova estratègia es va formar a partir de convenis negociats entre Estats sobirans, que es van configurar en els Convenis de Yaundé, beneficiant essencialment als Estats francòfons de l'Àfrica subsahariana, com són les Convencions d'Associació Comunitat Econòmica Europea (CEE) i EAMA (Estats Africans y Malgache) de Yaundé I, de 20 de juliol de 1963 i la de Yaundé II, del 29 de juliol de 1969. L'ampliació de la base geogràfica de la cooperació pel desenvolupament es va produir amb l'adhesió a la CEE del Regne Unit, país caracteritzat pel seu important passat colonial i mantenint gràcies a aquest fet, unes relacions preferencials amb nombrosos països en vies de desenvolupament anglòfons davant la *Commonwealth*.⁸ Conseqüentment es van iniciar una sèrie de negociacions que van conduir a la firma del Primer Conveni de Lomé el 28 de febrer de 1975, de

⁸ El *Commonwealth of Nations* (denominació anglesa equivalent a "Mancomunitat de Nacions"), més conegut simplement com a Commonwealth o The Commonwealth i, abans, com a *British Commonwealth of Nations*, és una organització composta per l'associació de 53 estats independents que, excepte Moçambic i Ruanda, comparteixen lligams històrics amb el Regne Unit

cooperació pel desenvolupament entre la CEE i els Estats Àfrica, Carib i Pacífic (ACP).⁹

Les relacions de cooperació han estat absents en bona mesura als Tractats Constitutius de les Comunitats Europees i dels textos convencionals que els van modificar, fins a l'aprovació el dia 7 de febrer de 1992 del Tractat de Maastricht on, per primera vegada, aquestes relacions es configuraren com una política comunitària autònoma.

D'altra banda, al desembre de l'any 2005, els Presidents de la Comissió, del Parlament i del Consell europeus, van signar "*The European Consensus on Development*"¹⁰, on es va preveure per primer cop una visió conjunta per a dirigir l'acció de cooperació al desenvolupament de la Unió Europea i dels Estats Membres cap a un compromís específic. Això va requerir que tota la política fos vinculada a promoure els objectius sobre les 12 àrees prioritàries d'acció: comerç, entorn, canvi climàtic, seguretat, agricultura, indústria pesquera, la dimensió social de la globalització, la migració, la investigació i la innovació, la societat de la informació, el transport i l'energia. El consens europeu també conté com a finalitat el reforç dels procediments, instruments i mecanismes emprats per a portar a terme les diferents accions de cooperació.

L'any 2007 en l'aprovació del Tractat de Lisboa, el Tractat de Funcionament de la Unió Europea estipula al seu article 208 que la Unió tindrà en compte els objectius de

Article 208

(...) La política de la Unió en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament es durà a terme en el marc dels principis i objectius de l'acció exterior de la Unió. Les polítiques de cooperació al desenvolupament de la Unió i dels Estats Membres es complementaran i reforçaran mútuament. L'objectiu principal de la política de la Unió en aquest àmbit serà la reducció i, finalment l'eradicació de la pobresa.(...)

cooperació al desenvolupament en l'execució de les seves polítiques¹¹:

⁹ MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos, (1997), "*El Desarrollo y la Cooperación Internacional...*"*Cit.Supra* pàgina 107

¹⁰ "*The European Consensus on Development*", Comissió Europea, 2005 http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_en.htm

¹¹ Tractat de Funcionament de la Unió Europea (Tractat de Lisboa 2009)

Ara bé, el Tractat, descriu l'objectiu primari de desenvolupament, com “*la reducció i, finalment l'eradicació de la pobresa*”. En aquest sentit, l'entrada en vigor del Tractat de la Lisboa al 2009 va reforçar la base legal de Política de Cooperació pel Desenvolupament a la UE.

Al mes de juliol de 2013, la Comissió Europea va presentar la Comunicació: “*Més enllà de 2015: cap a un apropament comprensiu i integrat al finançament de l'eradicació de la pobresa i el desenvolupament sostenible*”. Aquesta Comunicació defensa la consolidació i racionalització dels processos de finançament de diversos programes internacionals (desenvolupament, canvi climàtic,...) i proposa els principis mundialment aplicables els quals podrien fonamentar la base per pal·liar les discussions i els debats a nivell internacional.¹²

¹²*Report on Policy Coherence for Development 2013*, Comissió Europea, Brussels 31.10.2013, SWD (2013) 456 final http://ec.europa.eu/index_es.htm, pág.16

Capítol 2. Coherència de les Polítiques de cooperació pel desenvolupament

Segons exposen les coordinadores Iliana Olivé i Alicia Sorroza en el seu llibre *“la Coherència de polítiques econòmiques pel desenvolupament”*¹³, a mitjans dels anys 90 va començar a formar-se el que diferents autors han denominat la nova arquitectura al desenvolupament. Aquesta nova arquitectura, la qual es basa en nous consensos internacionals – com els ODM o el Consens de Monterrey (Nacions Unides, 2002) – gira entorn a una sèrie de principis bàsics de la cooperació internacional, que es poden resumir en els següents:

- una visió estratègica de la cooperació al desenvolupament;
- l’apropiació dels processos de desenvolupament per part de beneficiaris i receptors;
- la participació de la societat civil dels països receptors d’ajuda als processos de desenvolupament;
- i, una major coordinació dels actors implicats al sistema de cooperació al desenvolupament a diferents nivells; entre altres, una major coordinació entre donants, entre institucions financeres internacionals (IFI) i entre donants i receptors.

Segons Olivé i Sorroza, la visió estratègica de la CID, fa referència a la necessitat de superar la visió a curt termini, que ha caracteritzat la major part de les actuacions en matèria de cooperació en els últims anys. Aquesta visió, s’ha materialitzat per una part, en la promoció de petits projectes de cooperació, descoordinats i que amb freqüència han perseguit objectius independents que, en els pitjors dels casos, han estat contradictoris. En un sentit més ampli, l’enfocament tàcit de la cooperació internacional ha donat lloc a un cert aïllament de les activitats que es deriven dels de l’Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD) respecte d’altres polítiques també rellevants, com ara les derivades de les relacions comercials i financeres que es donen entre donants i receptors o a les implicacions de les polítiques de seguretat i defensa, cultural, tecnològica o mediambiental dels països desenvolupats als PVD.

Una perspectiva més àmplia de la CID, tan a nivell multilateral com bilateral, requereix d’una major coordinació entre els actors que permeti establir les activitats derivades de

¹³ OLIVÉ, Iliana y SARROZA, Alicia, (2006) *“Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo”*, Real Instituto Elcano, Barcelona, Ariel. Pàgs.17-19

l'ajuda en un mateix plantejament i objectiu general. Però, més enllà de l'ajuda, aquest enfocament estratègic implica també una visió més completa que determinen el creixement dels països i els seus obstacles, reptes i oportunitats en l'assoliment d'uns majors nivells de benestar social i econòmic. Per tant, és necessària una revisió de les polítiques i instruments de CID dels països donants, però també de tots aquells, econòmics o no, que incideixen al dels seus països socis. Així doncs, segons la visió de diferents autors com Iliana Olivié, el desenvolupament dels països receptors d'ajuda, exigeix més nivells d'AOD distribuïts i invertits amb major eficàcia, però també una major coherència del conjunt de les polítiques exteriors dels donants amb els objectius marcats en matèria de CID.

Aquest nou concepte d'ajuda vinculada a una major coherència, es fa referència a diversos acords internacionals, a la legislació europea – la coherència de polítiques s'inclou al Tractat de Maastricht de 1992- i també a escala nacional, com per exemple a la Llei de Cooperació Internacional espanyola aprovada el 1998.¹⁴

2.1 Concepte de CPD

EL concepte de la coherència, no comença a incorporar-se a la retòrica de la CID, i per tant, als acords internacionals, estratègies, directrius o legislació nacional fins als anys 90.

Actualment, l'obligació per a cada membre donant de la Unió Europea, de la OCDE (Organització per la Cooperació i Desenvolupament Econòmic) i de la ONU (Organització de Nacions Unides) d'assolir una major coherència de les seves polítiques exteriors amb els objectius establerts en matèria de desenvolupament internacional, provenen del la ratificació de diversos acords internacionals, els quals han fixat les direccions a seguir; i sobretot la influència ve donada a partir de la Declaració de París de 2005.¹⁵

El creixent protagonisme de la coherència a l'agenda internacional, ha donat lloc a la realització de diversos estudis sobre aquest tema. Per això mateix, no trobem una definició consensuada i acceptada de coherència, però sí diverses interpretacions i visions del mateix concepte.

¹⁴ OLIVIÉ, Iliana y SARROZA, Alicia, (2006) “*Más allá de la ayuda....*” *Cit.Supra.* Pág. 17

¹⁵ Declaració de París sobre l'eficàcia de l'ajuda al desenvolupament i el programa d'acció d'Accra, 2005.

A continuació, s'exposen algunes mencions sobre coherència que es consideren importants per la seva rellevància :

- Al 1992, el Tractat de Maastricht de la Unió Europea al seu *article 3* va establir: (...) *la Unió ha d'assegurar la coherència del conjunt de la seva activitat exterior en el marc de les seves polítiques d'assumpes exteriors, de seguretat, econòmiques i desenvolupament. EL consell i la Comissió seran responsables de garantir aquesta consistència (...)*¹⁶
- Al 1996, la OCDE, el Comitè d'Assistència al Desenvolupament (DAC) de l'OCDE publicava el "*Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*"¹⁷, on s'establí que els països membres haurien de portar a terme esforços majors per a assolir una major coherència entre les polítiques d'ajuda i altres polítiques amb impacte als països de desenvolupament.
- L'any 2002, les Nacions Unides, a la Conferència sobre Finançament pel Desenvolupament a Monterrey, declaren la necessitat d'establir una coherència dels sistemes internacionals monetari, financer i comercial com a suport al desenvolupament, i s'estableix com una de les sis accions prioritàries per a la comunitat internacional.
- Al mateix any 2002, l'OCDE, a la Reunió Ministerial (*Action for a Shared Development Agenda*), l'organització es va comprometre, entre altres accions, a una major coherència de polítiques pel desenvolupament. En aquest sentit, s'insisteix en la necessitat d'augmentar la informació i la capacitat d'anàlisi dels problemes de coherència com a primer pas per a aconseguir aquest objectiu.
- L'Informe de la UE de 2013 sobre la coherència de les polítiques en favor del desenvolupament¹⁸, estableix al seu apartat C, que s'entén que la CPD està reconeguda a l'actualitat com una obligació i com un instrument de política global en el marc d'un procés destinat a integrar les múltiples dimensions de desenvolupament en totes les fases d'elaboració de polítiques.

¹⁶Tractat de Maastricht de la Unió Europea, 1992. Aquestes disposicions han estat modificades posteriorment pel Tractat d'Amsterdam (1997)

¹⁷ "*Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*", Development Assistance Committee (DAC), OCDE 1996

¹⁸ "*Report on Policy Coherence for Development 2013*, Comissió Europea..." , *Cit.Supra.* apartat C.

Una de les primeres definicions més concretes és la que ofereixen els autors Fukasaku i Hirata a l'informe *"The Challenge of Policy Coherence"* de la OCDE (1995)¹⁹: la coherència de les polítiques fa referència a la congruència entre objectius polítics i els instruments aplicats pels països membres de la OCDE individual o col·lectivament a la llum del seu efecte combinat als països en desenvolupament. L'any 1999, Fukasaku va ampliar aquesta definició. Segons l'autor, la coherència de les polítiques es refereix, generalment, a la conseqüència o lògica entre els objectius de determinades polítiques i els instruments de les mateixes, per una part i, per l'altra, a la lògica entre els objectius de les determinades polítiques.

Per a la OCDE, la CPD significa tenir en compte les necessitats i interessos dels PVD a l'evolució de l'economia global a l'hora d'articular polítiques entre països donants. En aquest sentit, la incoherència es defineix com les accions que redueixen l'ingrés corrent i les perspectives de creixement dels PVD i, per tant, van en contra de les polítiques d'ajuda que busquen el desenvolupament de la seva competitivitat.²⁰

D'altra banda FRIDE²¹, a l'informe sobre la Coherència de les polítiques pel desenvolupament (CPD), exposa que la coherència és un concepte ampli que no compta amb una definició consensuada i universalment acceptada, ni tampoc amb una classificació dels diferents tipus de coherència.

Segons FRIDE, a la literatura de la OCDE la coherència equival a incorporar els interessos i necessitats dels països en desenvolupament a l'hora de dissenyar polítiques de cooperació dels països donants. D'altra banda, segons els autors Weston i Pierre-Antoine, la coherència engloba la coordinació i la complementarietat de les diferents polítiques amb impacte al desenvolupament dels països receptors, mentre que per Guido Ashoff, el concepte de CPD consta de dues interpretacions: per una banda, es tracta de l'absència d'incongruències entre les diferents polítiques, i per una altra, que aquestes polítiques interactuïn per l'assoliment dels objectius compartits.

Per altra banda, la Fundació Carolina al seu document sobre *"La Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso*

¹⁹ *"The OECD and ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence"*, Development Centre Documents, Centre de Desenvolupament de la OCDE, 1995 París.

²⁰ OLIVIÉ, Iliana y SARROZA, Alicia, (2006) *"Más allá de la ayuda..."* Cit.Supra. Pág. 21

²¹ FRIDE és un think tank europeu per a l'acció global, que proporciona idees innovadores i rigurosos sobre les principals qüestions de les relacions internacionals. <http://www.fride.org/>

español”²², planteja una perspectiva alternativa depenent de l’abast que se li vulgui atorgar a l’objectiu de la coherència. En concret, l’objectiu més central i ambiciós de la CPD és aconseguir una major sensibilitat i orientació als objectius de desenvolupament del conjunt de les polítiques públiques d’un govern. Des d’un enfocament més restrictiu, el propòsit de la coherència perseguiria, evitar que la política de desenvolupament quedi subordinada a propòsits aliens, com a conseqüència de la interferència d’altres polítiques públiques. Aquesta percepció més restrictiva, és la que es planteja a l’informe de CONCORD (2009) referit a la coherència de polítiques de la UE: “*la coherència persegueix assegurar que els impactes externs d’altres polítiques de la UE no danyin els objectius de la seva política de cooperació pel desenvolupament*”.²³

2.2 Dimensions de la coherència

Segons les autores Olivié i Sorroza, de totes aquestes definicions se’n pot deduir l’amplitud i un cert punt de vaguetat del concepte de CPD. En paral·lel a les definicions, han sorgit diverses classificacions, les quals ens permeten comprendre millor el concepte de coherència. Aquestes classificacions recorren a diferents criteris que utilitzen de forma individual o combinada: en primer lloc, el criteri “sectorial o departamental”, és a dir quins agents polítics o administratius entren en joc (agència de cooperació, ministeri d’economia,...); en segon lloc, un criteri de “nivell de decisió” (si l’actor polític implicat és nacional, supranacional, internacional); i en tercer lloc, un criteri de “contingut” (en referència a l’àmbit o sector al qual s’aplica la coherència de les polítiques).²⁴

A partir d’aquests criteris a l’any 2000, la OCDE va classificar la CPD en tres grups:

- ***Coherència horitzontal*** (*whole of government approach*), la qual es tracta quan les diferents polítiques es complementen les unes a les altres amb la finalitat de minimitzar les incongruències. En aquest sentit, es tracta de mantenir una coherència transversal entre totes les polítiques d’un mateix Estat;

²² MILLÁN Natalia, ALONSO José Antonio, AGUIRRE Pablo, MADRUEÑO Rogelio, “*La Coherencia de políticas para el desarrollo...*” *Cit.Supra*. pàg..3

²³ *Spotlight on Policy Coherence for Development 2013*, CONCORD, <http://coherence.concordeurope.org/>

²⁴ OLIVIÉ, Iliana y SARROZA, Alicia, (2006) “*Más allá de la ayuda...*” *Cit.Supra*. Pág. 22

- **Coherència vertical**, la qual persegueix la congruència dels resultats de les polítiques amb les intencions de les mateixes. Aquest tipus de coherència fa referència a que d'alguna manera, els resultats obtinguts siguin els inicialment proposats, o almenys molt similars;
- i per últim, la **Coherència temporal**, la qual assegura la sostenibilitat en el temps de l'eficàcia de les polítiques aplicades en un moment determinat. No es tracta de buscar una coherència a curt termini, sinó de projectes de llarga durada que puguin realment mantenir l'eficàcia de les polítiques de cooperació.

El concepte *whole of government*²⁵ es repeteix a la classificació de Picciotto (2005) que estableix les següents categories de coherència pels donants membres de la OCDE:

- **Coherència interna**: la qual tracta de la congruència entre els objectius proposats dins de la política de cooperació d'un país, i els resultats que se'n deriven, és a dir que no s'estableixin incoherències dins d'una mateixa política destinada a la CID.
- **Coherència intra-país o whole government** : la qual fa referència a que es trobi una coherència transversal entre la política de cooperació internacional al desenvolupament i les altres polítiques d'un país. Per exemple, establir que la política industrial i la política de cooperació al desenvolupament d'un mateix país, persegueixin els mateixos objectius encarats a l'afavoriment dels PVD.
- **Coherència intra-donant**: o la congruència de les polítiques d'ajuda i cooperació entre els països membres de la OCDE en termes de la seva contribució al desenvolupament; dimensió que correspondria amb la denominada harmonització de donants.
- **Coherència donant-receptor**: les polítiques de cooperació dels donants s'han de basar en les necessitats, estratègies i procediments nacionals de desenvolupament dels PVD, categoria que es vincula a la noció d'alineació establerta en la Declaració de París sobre l'Eficàcia de l'Ajuda al Desenvolupament.²⁶

²⁵ Coherència intra-país

²⁶ Fòrum d'Alt Nivell de UN, París 28 febrer-2 de març 2005"

D'altra banda, Pomfret (2005) divideix la coherència de polítiques pel desenvolupament **internacional** i **nacional**, utilitzant el criteri de nivell de decisió. Mentre que la internacional es refereix a la posició i poder dels països en desenvolupament dins de l'arquitectura mundial, la nacional fa referència a la necessitat dels governs donants de mantenir polítiques congruents entre sí.

Seguint el criteri de contingut, Duraiappah y Bhardwaj (2005) divideixen la coherència de polítiques en dues dimensions a banda de la vertical i la horitzontal ja esmentades anteriorment:

- **Coherència organitzativa**, la qual requereix de la coordinació entre institucions locals tals com els secretariats de les convencions internacionals i els ministeris nacionals.
- **Coherència institucional**, la qual requereix de majors sinèrgies i de la minimització dels conflictes entre les diferents normes formals i informals adoptades per diversos organismes.²⁷

En conclusió, dins de les polítiques de cooperació internacional al desenvolupament, les dimensions de la coherència es podrien reduir a quatre nivells més rellevants, d'acord amb els àmbits i propòsits que a cada cas es consideri²⁸:

En primer lloc, es tracta d'establir una coherència en el centre de les polítiques *de cooperació internacional al desenvolupament* que executa un mateix país. És a dir, es tracta de la no intervenció de propòsits incongruents entre les mateixes polítiques d'Ajuda Oficial al Desenvolupament. Aquest tipus de coherència és la denominada coherència interna (**internal coherence**).

En segon lloc, es persegueix la finalitat d'assolir un nivell de coherència transversal entre la política de cooperació al desenvolupament i l'execució de les demés polítiques d'un país. Aquest tipus de coherència es denomina *coherència entre polítiques d'un país* (**intra-country coherence**).

En tercer lloc, es pretén estimular la coherència a l'acció dels diversos donants, amb la finalitat d'evitar que el comportament d'uns interfereixi innecessàriament

²⁷ OLIVIE, Iliana y SARROZA, Alicia, (2006) "*Más allá de la ayuda..*" *Cit.Supra*. Pág. 24-25

²⁸ MILLÁN Natalia, ALONSO José Antonio, AGUIRRE Pablo, MADRUÑO Rogelio, "*La Coherencia de políticas para el desarrollo....Cit.Supra*.pàg.7

– o no reforci – l’activitat dels altres, en l’execució de les seves *polítiques de cooperació internacional al desenvolupament* a un mateix PVD. Aquesta es denomina *coherència entre donants (intra-donor coherence)*, un concepte molt proper al d’*harmonització*²⁹.

I per últim, es persegueix promoure que l’execució de les polítiques dels països donants s’alineïn amb les polítiques definides prèviament pel país receptor. És a dir, per una part són els països socis els que han de delimitar les directrius que han de seguir els països donants en l’aplicació de les seves polítiques per mitjà de mecanismes polítics propis; i d’altra banda, els països donants han d’executar polítiques que estiguin a l’abast de les capacitats dels països receptors. Aquesta última, se la denomina com a coherència entre donants i receptors (*donor-recipient coherence*).

Es tracta, en definitiva, de definir una política de desenvolupament consistent i de potenciar que la resta de les polítiques públiques siguin ho més complementàries i el menys contradictòries possible.³⁰

2.3 Evolució històrica i situació actual

L’objectiu de coherència també ha estat assolit com a propi repte a diverses instàncies internacionals. Per exemple, el Tractat de la Unió Europea (Maastricht 1992) no només va establir les bases legals de la política comunitària pel desenvolupament, sinó que també va introduir els principis de coherència, coordinació i complementarietat com a base per la seva aplicació, considerant-los com a base legal de la UE.

El Tractat de Lisboa (UE, 2009) confirma la base jurídica de la política de coherència pel desenvolupament a través de dos articles. L’article 21.2.d) i 3, dins del capítol referent a l’acció exterior de la UE, on s’assenyala que “*el desenvolupament sostenible i l’eliminació de la pobresa constitueixen objectius obligatoris de l’acció exterior*”. Aquest mateix article, estipula que “*la UE perseguirà aquest objectiu a través de la*

²⁹Aquesta acceptació de la coherència està molt relacionada amb el concepte de coordinació i harmonització dels donants. No obstant, mentre la coordinació i l’harmonització es refereixen a aspectes instrumentals, la coherència al·ludeix als continguts i objectius de l’acció política. Des d’aquesta perspectiva, pot trobar-se una coherència de polítiques entre els donants sense que existeixi una coordinació. MILLÁN Natalia, “*La Coherencia de política...*” *Ibidem*. pàgina 21.

³⁰ *Ibidem*. Pàg21

política de desenvolupament i de totes aquelles altres àrees de la seva acció exterior i dels aspectes de les altres polítiques”.

Al 2005, a través d'una Comunicació de la Comissió Europea es va identificar la coherència de les polítiques com un propòsit bàsic per a portar a terme el compliment del seu compromís envers els ODM. La mateixa importància vinculada a la coherència va quedar recollida al *Consens Europeu de Desenvolupament (2005)*³¹, que va passar a ser el principal document estratègic per millorar la qualitat i capacitat d'impacte de l'ajuda tant de la UE com dels EEMM.

Per avançar de forma pràctica en matèria de coherència, es van elaborar informes bianuals de seguiment. Així, el Consell Europeu va identificar fins a 12 àrees prioritàries per prendre especial atenció als avenços en matèria de coherència (comerç, mediambient, canvi climàtic, pesca, aspectes socials de la globalització, migració, investigació i innovació, la societat de la informació, el transport i l'energia. Al 2007, la Comissió i els Estats Membres van decidir revisar els progressos envers aquestes 12 àrees prioritàries, originant el primer dels *EU Report on Policy Coherence for Development*³². Dos anys més tard, al 2009, la Comissió Europea proposa l'elaboració d'una Agenda de CPD més operativa i reconeix que el concepte de coherència és un concepte difícil de tractar. Per aquest mateix motiu, concentra l'atenció sobre 5 sectors: canvi climàtic, seguretat alimentària, migració, propietat intel·lectual i seguretat i construcció de la pau.

Al 2010, la Comissió Europea va presentar el *Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013*³³, estructurat d'acord amb aquests 5 sectors prioritaris. En aquest sentit, l'informe de la Fundació Carolina³⁴ destaca que en aquesta relació de prioritats no figura la política comercial i agrícola de la UE, la qual és objecte de reiterades crítiques per la seva limitada coherència amb els objectius de desenvolupament. L'últim informe de la Comissió ha estat el *Report on Policy Coherence for Development EU 2013*.

³¹ “*European Consensus*”, Comissió Europea 2005

³² “*Report on Policy Coherence for Development*” Unió Europea, 2007
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Publication_Coherence_DEF_en.pdf

³³ “*Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013*”

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0421_COM_2010_0159_EN.PDF

³⁴ MILLÁN Natalia, ALONSO José Antonio, AGUIRRE Pablo, MADRUEÑO Rogelio, “*La Coherencia de políticas ...*”, *Cit.Supra*. pàg 16

2.4 Principals actors en la CPD

La rellevància que ha pres la coherència de les polítiques dins de l'agenda dels donants és l'expressió de que efectivament, encara que es trobin limitacions i incoherències. En aquest sentit, la CPD ha propiciat un avenç en l'àmbit de l'eficàcia de la cooperació internacional al desenvolupament.

L'al·lusió als avenços registrats en aquest àmbit per part de la UE, l'OCDE, Nacions Unides i de les pròpies ONGD europees és un reflex de l'interès que segueixen els diferents actors en l'àmbit de la CPD.

La Unió Europea

El concepte de CPD va ser establert originàriament a nivell europeu. El *Report on Policy Coherence for Development 2013* esmenta que el concepte de CPD va ser formulat en els seus inicis al Tractat de Maastricht de 1992. Posteriorment, el Tractat de Funcionament de la Unió Europea esmenta al seu article 208 que la Unió prendrà compte dels objectius de cooperació al desenvolupament a la política, tal i com s'ha explicat al capítol anterior. L'entrada en vigor del Tractat de la Lisboa al 2009, va reforçar la base legal de la CPD a la UE.

Ens els darrers anys, un creixent nombre d'Estats membres han introduït compromisos legals referents a la CPD dins de la seva legislació interna, com ara l'establiment d'una Llei pròpia sobre cooperació al desenvolupament o un decret de govern en el que s'obliga als governs i a les administracions públiques a perseguir l'objectiu de la CPD. L'exemple més recent el trobem al mes de març de 2013, quan el Parlament belga va adoptar una nova Llei sobre la Cooperació al Desenvolupament que identifica la CPD com un dels seus objectius principals.³⁵

Des de l'any 2005, la UE ha reforçat gradualment els seus procediments, mecanismes i instruments per integrar la CPD a tots els nivells. El Consell va estar d'acord segons les conclusions de maig de 2005, en examinar el progrés sobre CPD en 12 sectors: el comerç, l'entorn, la dimensió social de globalització (incloent el sector laboral), la migració, la investigació o la innovació, la societat de la informació, el transport i l'energia.

³⁵ "Loi relative à la Coopération au Développement", 19 mars 2013, Belgium

Les conclusions més recents del Consell sobre CPD, recollides a *l'Informe sobre CPD 2013*, (el qual és adoptat com a una continuació de l'Informe del 2011), examinen el progrés, reafirmen el compromís polític de la UE envers la promoció de la CPD, i disposen directrius per les futures polítiques. La UE estableix que la CPD és essencial per a fomentar la seva credibilitat com a potència mundial.

Com a exemple d'Estat Membre que ha anat adoptant una sèrie de decisions en termes de coherència hem estudiat el cas d'Espanya i tot seguit el d'Alemanya.

Per exemple l'any 1998, es va promulgar la *Llei 23/1998 sobre Cooperació Internacional al Desenvolupament* a Espanya, esmenta al seu article 4 el Principi de coherència i diu: "*Principi de coherència. Els principis i objectius senyalats als articles anteriors (relatius a la cooperació internacional pel desenvolupament) informaran totes aquelles polítiques que impliquin les Administracions Públiques en el marc de les seves respectives competències i puguin afectar als països en via de desenvolupament.*"³⁶

I al darrer any 2013, es va aprovar el *IV Pla Director per la Cooperació Espanyola 2013-2016*, on s'estableix que el principi de coherència de polítiques de cooperació pel desenvolupament (CPD) el que pretén és precisament generar sinèrgies entre aquestes polítiques i els objectius de desenvolupament, el que ho converteix en un mitjà complementari per a incrementar l'eficàcia de l'ajuda.³⁷

D'altra banda, Alemanya, també ha realitzat diversos esforços a favor de la coherència de polítiques al desenvolupament, orientats a reduir els nivells de pobresa mundial de cara a l'any 2015. Les iniciatives alemanyes comencen als anys 90 amb la formació d'una estructura interna més coherent, la qual va voler donar més importància al Ministeri de Cooperació Econòmica i Desenvolupament (BMZ). Alemanya ha contribuït en diverses accions de CPD. En l'àmbit europeu, Alemanya es centra en impulsar accions que ajudin a incrementar l'eficiència i eficàcia mitjançant la millora de les relacions de coordinació entre la Comissió Europea i els Estats Membres.

Així com dissenyar principis de cooperació, Alemanya busca un tipus de política que generi intervencions dels països socis de la cooperació, participant en la creació de nous

³⁶ *Llei 23/1998 de 7 de juliol, de Cooperació Internacional pel Desenvolupament*, Espanya

³⁷ *Plan Director de la cooperación española, 2013-2016*, Agencia de Cooperación Española Internacional para el Desarrollo (AECID) pàg.61 www.aecid.es

projectes. Per exemple, el *Programa d'Acció 2015 del Govern federal*³⁸, aprovat pel Consell de Ministres al 2001, conforma els treballs duts a terme pel Govern alemany en matèria de cooperació econòmica i desenvolupament. En aquest Programa s'estableix com a objectiu essencial i prioritari la reducció de la pobresa, i l'extensió dels esforços per assolir major coherència de polítiques, així com la creació de sinèrgies dins de la societat civil.

OCDE

En tercer lloc, en referència al Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD) de la OCDE, les primeres al·lusions a la coherència de polítiques com a objectiu principal dels donants es troben al *Chairman's Report on Development Co-operation de 1992*; i, de forma més argumentada, al programa estratègic acordat de forma conjunta pels donants, que es va presentar com a *Shaping 21st Century* el 1996, document traduït com -“*La cooperació al desenvolupament a principis del segle XXI*”³⁹-. En aquest document s'afirma el paper central que la CPD obté en el camí cap a una cooperació al desenvolupament més eficaç. En concret, expressa que << és necessari analitzar i rentabilitzar amb més cura les possibilitats que s'ofereixen per assegurar la CPD, amb totes les respectives derivacions>>. D'altra banda, també inclou el compromís de vigilar que la cooperació al desenvolupament i les altres relacions entre països industrialitzats i PVD es reforci mútuament. Sis anys més tard, al 2002, la OCDE va aprovar una Declaració Ministerial, “*Action for a Shared Development Agenda*”, a la que es reafirmava la idea, assenyalant la necessitat d'enfortir la comprensió de les dimensions de desenvolupament de les polítiques dels països membres i els seus impactes a PVD. L'anàlisi de la CPD ha passat a integrar-se a tots els *DAC peer Reviews* dels països membres, contribuint en la millora de les seves polítiques, tan externes com internes.

Més enllà del CAD, la pròpia OCDE va assolir aquest principi com a base normativa del conjunt de l'organització. De fet, l'OCDE és l'autora d'un dels documents doctrinals més expressius de les dimensions de la coherència de les polítiques

³⁸BMZ (2001): «*2015 Poverty Reduction – A Global Responsibility Program of Action 2015. The German Government's Contribution Towards Halving Extreme Poverty Worldwide*», Bonn, BMZ http://www.undg.org/archive_docs/6580-Germany_MDG_Report.pdf

³⁹c. Shaping the 21st Century: *The Contribution of Development Cooperation*”, Development Assistance Committee (CAD), OCDE 1996

públiques: *Policy Coherence Matters de 1999*.⁴⁰ Al 2003, la OCDE va crear el *Development Cluster*⁴¹, un programa per tal d'enfortir la dimensió de les polítiques de cooperació dels països donants, agrupant el conjunt d'estructures organitzatives amb competència en matèria de desenvolupament. Posteriorment, al 2008, es va publicar una Declaració Ministerial sobre Coherència de Polítiques, al mateix temps que s'acorda integrar el propòsit en el treball de l'organització, incorporant-lo al *Programmes of Work and Budget*.

L' OCDE elabora des de l'any 2006 un informe anual sobre el treball d'aquesta en matèria de CPD. L'últim informe va ser el Report *Work on Policy Coherence for Development del 2009*⁴², el qual integra per primera vegada l'anàlisi en matèria de desenvolupament i l'estudi de la coherència en diferents àmbits sectorials d'interès.

La Societat Civil

Des de la societat civil, també s'han realitzat accions d'esforç per situar la CPD com a centre de la resta de les polítiques. La tasca de les ONGD no s'ha limitat només a la pròpia incidència, sinó que han seguit lluitant davant dels governs per mantenir avenços en aquest camp d'acció. També han contribuït en la creació d'informes d'anàlisi i seguiment sobre aquesta matèria. Un dels informes més rellevants ha estat l'*Spotlight on Policy Coherence* de l'any 2009 elaborat per un grup d'ONGD agrupades al voltant de la plataforma CONCORD⁴³, en el qual s'analitza la política de desenvolupament de la UE i d'alguns donants, tenint en compte alguns sectors d'especial interès en l'àmbit de la coherència. El darrer informe d'aquesta organització ha sigut el *Spotlight on EU Policy Coherence for Development: The real life impact of eu on the poor, 2013*, en el que CONCORD pretén denunciar algunes incoherències entre les polítiques de la UE i els objectius de desenvolupament en quatre àmbits d'actuació: Seguretat Alimentària, Recursos Naturals, Seguretat Humana i Migració.

⁴⁰ *Trade, Investment and Development: Policy Coherence Matters*, Paris 1999 (OECD Publishing 1999)

⁴¹ *The OECD Development Centre's Programme of Work 2003-2004*, OECD

⁴² *Annual Report on Policy Coherence for Development*, OCDE 2009

⁴³ Concord és la confederació europea d'organitzacions no governamentals d'emergència i desenvolupament. És l'interlocutor principal entre les ONG i les institucions de la UE sobre PD.

NU

En últim lloc, cal destacar també el paper de les Nacions Unides en aquest àmbit. En aquest sentit, entre els OMD configurats com agenda compartida de la comunitat internacional, trobem com a 8è l'objectiu de "*promoure una associació global pel desenvolupament*", un objectiu que acull el conjunt de les accions requerides per aconseguir una major coherència entre els propòsits de l'AOD i altres àmbits de les polítiques públiques (accés als mercats, tractament del deute extern o accés a les noves tecnologies) amb una certa incidència sobre els PVD. Aquest mateix propòsit va inspirar la Conferència sobre Finançament pel Desenvolupament celebrada el 22 de març de 2002 de les NU a Monterrey (Mèxic), la qual va acollir una àmplia agenda a la que, juntament amb l'AOD es complementaren àmbits relacionats amb el comerç, la inversió, el deute extern o la mobilització de recursos interns als PVD, configurant una responsabilitat compartida per tal d'assolir aquests objectius en matèria de desenvolupament. L'any 2008, a la Conferència Internacional de Seguiment sobre Finançament a Doha, es reitera de manera insistent la rellevància de la coherència de polítiques com a única via cap al compliment dels ODM.

Capítol 3. CPD en l'àmbit del comerç internacional

En l'anàlisi de la vessant econòmica de l'actual procés de globalització envers el conjunt de relacions econòmiques que mantenen els PVD amb l'exterior, l'AOD ha anat perdent pes a favor d'altres fluxos com el comerç de béns i serveis o la inversió directa.

L'autor Federico Steingberg al llibre d'Iliana Olivie y Alicia Sorroz, exposa que són moltes les variables que fomenten o dificulten el desenvolupament econòmic i la reducció de la pobresa, però la política comercial és una de les més importants i ho és en un sentit doble: per una banda, la política comercial i les estratègies d'inserció a l'economia mundial dels països en vies de desenvolupament influeixen en les possibilitats que tenen per aprofitar la globalització econòmica i per altra banda, les polítiques comercials dels països rics i els règims comercials establerts pels organismes internacionals també influeixen en les possibilitats de desenvolupament dels països pobres. Ara bé, actualment la política comercial no es considera la clau que pot provocar o obstaculitzar per sí mateixa el desenvolupament, sinó que és un dels elements que influeixen en el creixement d'un país.

Amb la intenció de que els acords comercials no passin per damunt de tota l'acció enfocada al desenvolupament dels PVD, des de 1995, els acords comercials i d'associació de la Comunitat Europea contenen clàusules de Drets Humans que condicionen les relacions comercials i preveuen la suspensió de preferències en cas de vulneracions sistemàtiques d'aquests drets. Les debilitats existents conforme a la consistència, transparència i equitat processal a la pràctica d'aquests acords, es podrien superar aplicant criteris transparents i punts de referència per tal de valorar el compliment dels drets laborals, mediambientals i humans dels països socis.⁴⁴

L'any 2006 el Comunicat de la Comissió de la UE "*Global Europe*"⁴⁵ va establir la realització d'una sèrie de FTA'S (Free Trade Agreements) bilaterals que incrementaven l'accés al mercat econòmic europeu el que atorgava grans beneficis econòmics per als països desenvolupats a través de l'increment de les serves exportacions.

⁴⁴ "The real life impact of EU on the poor", Comissió Europea, 1995

⁴⁵ "Global Europe, competing ther world", a contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy, 2006

El “*Comunicat de la Comissió europea del 2012 sobre comerç, creixement i desenvolupament*”⁴⁶ remarcava que els esforços de la UE s’han de centrar ens els països més pobres i vulnerables i assegurar-se de que aquests esforços estan enfocats a les seves necessitats i mancances (*alineació*), a la vegada que s’assegura la *coherència* i la *complementarietat* entre el comerç, el desenvolupament i altres polítiques. El comunicat remarcava també que les reformes domèstiques i una bona governança són les claus per a un creixement comercial.

En aquesta línia la Comissió Europea proposa crear sinèrgies entre polítiques de comerç i de desenvolupament. S’esmenta que una política comercial efectiva pot ser essencial per augmentar la creació de llocs de treball i el creixement econòmic dels PVD. Malgrat això, el comerç en sí mateix no assegura el desenvolupament econòmic. Els beneficis es maximitzen amb una bona governança i unes polítiques de desenvolupament efectives per ajudar a crear millors condicions tant per al comerç, com per les inversions estrangeres.⁴⁷

Per una altra banda, el *World Trade Report 2004*⁴⁸ de l’OMC assenyala que el comerç internacional és una àrea on es plasma la cooperació internacional. En aquest sentit, es pot deduir que el desenvolupament econòmic i social en el conjunt dels països receptors d’ajuda no es podrà assolir sense una coherència entre les polítiques comercials i de cooperació al desenvolupament.

En conclusió, es pot destacar que les polítiques comercials són considerades com un mecanisme el qual mantenint una coherència amb els objectius de les *PCID*, podrien arribar a ser un instrument clau en l’afavoriment de desenvolupament dels PVD. Ara bé, en aquesta mateixa línia, i com es veurà en l’anàlisi de cas posterior, els interessos comercials dels països es mostren encara superiors, la qual cosa deriva en la incongruència de resultats als quals es pretenen arribar amb els objectius de les *PCID*. Si no existeix una coherència *intra-país*, és a dir si no s’eliminen les distàncies entre els objectius de la política de cooperació al desenvolupament i la resta de polítiques, com pot ser la política comercial, és molt difícil arribar a un desenvolupament real i social dels països més pobres.

⁴⁶ The Communication: “Trade, Growth and Development”, Comissió Europea 2012

⁴⁷ *Report on Policy Coherence for Development 2013*, Comissió Europea, Brussel·les 31.10.2013, SWD (2013) 456 final http://ec.europa.eu/index_es.htm pág.42

⁴⁸ OMC, *Informe sobre el comercio 2004*, www.wto.org

Finalment, també cal posar èmfasi en la necessitat de que es doni una alineació entre les polítiques executades pels països donants i les polítiques dels països receptors (*donor-recipient coherence*), per exemple l'alineació dels mecanismes comercials emprats pels donants als PVD, adients amb les polítiques comercials nacionals del país receptor.

3.1 La importància de les relacions comercials en el desenvolupament

El comerç com a factor de creixement i desenvolupament ha anat consolidant-se amb el pas del temps. L'èxit econòmic dels països del Sud-Est asiàtic com Corea del Sud i Taiwan demostren que les mesures destinades a l'obertura i l'afavoriment de les relacions comercials, utilitzades correctament i formades per polítiques d'acompanyament apropiades, poden contribuir a promoure el desenvolupament econòmic i la lluita contra la pobresa.

Un dels actors més rellevants en portar a terme polítiques que configuren l'enfortiment i l'afavoriment de les relacions comercials lligades al desenvolupament és la Unió Europea. La UE és el primer donant d'ajuda al desenvolupament a nivell mundial.

DEVCO⁴⁹ (*EuropeAid, Development and Cooperation*) juga un paper central dins de les qüestions de desenvolupament i el comerç. Aquesta institució, treballa en col·laboració amb la Direcció General del Comerç per tal de definir les relacions comercials de la Unió Europea amb els PVD. DEVCO es també l'encarregada de posar en pràctica els programes d'ajuda en l'àmbit del comerç i la integració regional.

Com a mercat únic al món i primer importador de productes provinents dels països ACP, la UE es dedica a ajudar aquest països utilitzant millors instruments d'intercanvi comercial, per tal d'afavorir el desenvolupament d'aquests.

En aquest sentit, l'*Acord de Cotonú de l'any 2000*⁵⁰ enuncia els principis que regeixen les relacions entre la UE i els països ACP. Des de la seva aprovació, aquest acord constitueix el quadre de relacions que es configuren entre la UE i els 79 països que configuren l'Àfrica, el Carib i el Pacífic, molts dels quals considerats com a PVD. Després de diferents revisions de l'acord, la cooperació ACP-UE s'adapta a la

⁴⁹ DEVCO és la Direcció General de la Comissió Europea responsable de les polítiques de desenvolupament de la UE i el subministrament d'ajuda a través de programes i projectes arreu del món. (http://ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm)

⁵⁰ *Acord de col·laboració signat a Cotonú el 23 de juny de 2000 entre els membres del grup d'Estats ACP i la Comunitat Europea i els seus Estats Membres*

configuració de nous objectius basats en el canvi climàtic, la seguretat alimentària, la integració regional i la fragilitat i l'eficiència de l'ajuda. Dins del capítol sobre el comerç l'acord ambiciona l'establiment d'una nova relació comercial.

Amb la intenció de millorar la coherència entre les polítiques comercials i de cooperació al desenvolupament, l'any 2001, es llençava la iniciativa de la UE “*Tot menys les armes*”, que va eliminar tots els drets i contingents per tots els productes provinents dels països menys avançats, els quals eren 39 dels 79 que formen els ACP, excepte les armes. La Unió Europea va ser el primer bloc comercial del món industrialitzat a prendre aquest tipus d'iniciatives.

Segons el que exposa la Comissió Europea, és essencial ajudar als PVD a treure profit de les possibles ofertes per mitjà de mecanismes i instruments vinculats a fer efectiva l'ajuda al comerç. Durant molt de temps, aquesta ajuda ha estat limitada per una assistència tècnica necessària per portar a terme la política comercial i la promoció de les exportacions, però cada vegada pren més rellevància i s'ha configurat com un objectiu global a nivell mundial. Aquest apropament, el qual engloba les infraestructures i l'assistència lligades al comerç, a més a més del desenvolupament del sector privat, s'exposa per la Comissió i els Estats Membres a *l'Estratègia de la UE en matèria d'Ajuda al comerç*⁵¹ adoptada l'octubre de 2007.

En aquest sentit, la política de desenvolupament de la UE fa especial menció al desenvolupament del sector privat. A banda de tenir en compte que una possible via efectiva pel desenvolupament es tractaria de l'obertura progressiva dels mercats, també és importar reforçar la competitivitat entre les empreses regionals, amb la finalitat d'aconseguir que facin front a la pressió exercida per part dels mercats mundials, sempre i quan es tingui en compte aquesta obertura.

Així doncs, la necessitat de perseguir la integració gradual dels països ACP dins de l'economia mundial, es considera la raó per la qual la integració regional i els acords de cooperació econòmica (tan bilaterals com multilaterals) són aspectes importants per tal de mantenir la cooperació entre la UE-ACP. Aquest acords, negociats des de l'any 2002 amb les regions ACP, es defineixen com a mitjans destinats a millorar l'entorn comercial, a desenvolupar els mercats regionals i a fomentar la bona governació

⁵¹ “*Towards an EU Aid for Trade Strategy*”, 2007

econòmica per tal de tenir una cooperació regional dins d'un conjunt d'àmbits vinculats a les relacions comercials.

També cal destacar que les polítiques relatives a la UE tracten d'inserir les relacions comercials com a instrument pel desenvolupament, mantenint la importància sobre els anomenats productes base. Aquests darrers han estat l'especialització principal dels països ACP dins el comerç mundial. Així mateix, la cooperació entre la UE i aquests països en aquest àmbit tendeix a establir les normes generals per aquest tipus de productes i tanmateix, regir les seves relacions econòmiques.⁵²

En definitiva, els governs mantindran una major coherència de les polítiques per mitjà de compromisos internacionals per tal d'evitar restriccions comercials que desmillorin la situació de totes les parts, d'afectar a la distribució de la influència política la qual determina els resultats en matèria d'economia nacional, i comprometre's a realitzar reformes de les polítiques comercials.⁵³

Segons l'estudi realitzat per Federico Steingberg, s'estableixen una sèrie d'estratègies que poden ajudar a facilitar la integració comercial dels PVD dins l'economia mundial. Ara bé, exposa que aquestes estratègies estan dotades tan d'avantatges com d'inconvenients.

Segons l'autor, no existeix una fórmula general que permeti a un PVD aprofitar les oportunitats de la integració econòmica sense generar cap impediment. A cada cas, l'estratègia apropiada d'inserció dependrà dels factors econòmics, polítics, socials, geogràfics i històrics que pateixi cada país. Ara bé, sí que és possible establir una sèrie de directrius que guiïn les polítiques tant a nivell nacional com a nivell internacional.

Com a exemples de mecanismes que Steingberg qualifica com a instruments que podrien afavorir la integració comercial dels PVD tenim:

- Acords multilaterals

Segons el que exposa Steingberg, l'avantatge que ofereixen aquests acords multilaterals pels PVD és l'establiment d'un conjunt de normes i procediments predicibles, incloent un mecanisme parcial de resolució de diferències, que redueixen les possibilitats d'abús

⁵² "Commerce et intégration régionale", Unió Europea, <http://ec.europa.eu/europeaid/>

⁵³ OMC, *Informe sobre el comerç 2004*, www.wto.org

per part d'altres països. Per contra, aquest sistema de compromís multilateral pot afectar negativament al desenvolupament, en el cas de que s'estableixin acord amb països els quals no tenen suficient capacitat per executar-los.

- Àrees de Lliure comerç i integració regional

Els països també poden optar per signar tractats d'integració no multilateral. Aquests acords es tracten d' àrees de lliure comerç, unions duaneres, unions econòmiques i monetarisme o regionalisme obert. Aquests, generalment regionals poden donar-se entre PVDs o entre PVDs i països avançats.

- Sistema de preferències

En tercer lloc, els PVD poden negociar preferències aranzelàries amb els països desenvolupats; és a dir, acords no recíprocs en els que reben un tracte especial i més favorable al que s'obté sota la influència de les normes generals de l'OMC.

- Liberalització unilateral

Finalment, els països poden desarticular les seves barreres proteccionistes unilateralment. Aquesta estratègia s'ha portat a la pràctica en comptades ocasions, en casos de reformes radicals.⁵⁴

3.2 Estudi de cas

L'apropiació massiva de terres per grans multinacionals a l' Àfrica :

El cas del projecte d'Addax Bioenergy a Sierra Leona

A l'Àfrica, només un 10% de les terres es troben registrades formalment. El 90% restant està subjecte a una administració informal. Històricament, les èlits nacionals i els caps locals han sigut els actors controladors de les terres no registrades. Per exemple, a Etiòpia, on la *USAid*⁵⁵ ha promogut el registre de les terres i les escriptures de propietat assegurades, els agricultors solien ser l'objecte de reiterades confiscacions de terres sense preavís, redistribucions arbitràries i procediments de nacionalització.

⁵⁴ OLIVIE, Iliana y SARROZA, Alicia, (2006) "*Más allá de la ayuda...*" *Cit.Supra..* Pág. 68

⁵⁵ Agència dels Estats Units pel Desenvolupament

Així mateix, les adquisicions de terres a gran escala deriven directament d'una governació territorial deficient o inexistent dins dels països en vies de desenvolupament, vinculades a situacions de corrupció i expropiacions sense indemnització alguna i sense cap respecte dels drets de les parts interessades. Es calcula, segons *l'Informe anual de 2013 sobre les polítiques de la Unió Europea en matèria de desenvolupament i ajuda exterior i la seva aplicació al 2012*⁵⁶, que aproximadament uns 203 milions d'hectàrees d'arreu del món van ser objecte de transaccions territorials a gran escala entre els anys 2000 i 2010.

En base a diversos estudis actuals d'*Intermón Oxfam*⁵⁷, la superfície de terra objecte de ventes internacionals és equivalent a vuit vegades la dimensió de Regne Unit. Aquesta superfície podria alimentar a mil milions de persones, però realment no és així. Els preus dels aliments augmenten, per la qual cosa també s'incrementa l'interès per part dels països rics per comprar les terres, i així garantir els seus subministres alimentaris.

Segons expressa Amparo Cuesta⁵⁸, redactora a la Revista de la *Fundació Àfrica*, a l'actualitat, més de 30 milions d'hectàrees de terra de prop de 30 països africans ha sigut objecte de subhasta entre grups de corporacions i governs. Ara bé, els acords que contenen les condicions d'aquestes transaccions, normalment es guarden en secret. Ara bé, segons Cuesta, algunes fonts d'informació han desvelat que generalment estan caracteritzats per donar lliure accés als recursos hidràulics de la zona, poder repatriar els beneficis obtinguts, per la exempció de pagar impostos i per l'habilitat dels inversors d'adquirir terres a un preu molt reduït i poques restriccions envers les exportacions dels seus productes originaris. Tot això, a canvi de fer promeses de desenvolupar un país amb la instal·lació de noves infraestructures i l'obertura de mercats.

⁵⁶ “Informe anual de 2013 sobre les polítiques de la Unió Europea en matèria de desenvolupament i ajuda exterior i la seva aplicació al 2012”

http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid-annual-report-highlights-2013_es.pdf

⁵⁷ “El acaparamiento masivo de tierras”, Intermón Oxfam, <http://www.oxfam.org/es/crece/issues/el-acaparamiento-de-tierras>

⁵⁸ CUESTA, Amparo, “Explotación o salvación para la tierra”, Fundació Sur Departament d'Àfrica. www.africafundacion.org

Arrel d'aquests fets, la investigació⁵⁹ portada a terme per l'organització *ActionAid*⁶⁰ sobre les repercussions de les plantacions a gran escala de la empresa suïssa *Addax Bioenergy* a *Sierra Leona*, serà objecte d'anàlisi d'incoherència en aquest treball.

Sierra Leona i la Comunitat Internacional

Sierra Leona és un país deteriorat i actualment un dels més vulnerables econòmic i socialment de l'Àfrica, degut a les crisis socials i polítiques que ha viscut. Així mateix, no consta d'una àmplia legislació, degut a la seva debilitat judicial i reglamentària.

Sierra Leona, forma part de l'OMC des del 23 de juny de 1995, havent sigut part contractant del GATT des de 1961. Ara bé, aquest país no és signatari de cap dels acords multilaterals de l'Organització. Al 2003, *Sierra Leona* va insistir en que a les negociacions del *Programa de Doha*⁶¹, s'havia de tenir en compte la situació dels països menys avançats, i mostrava el seu interès en progressar envers les qüestions d'accés als mercats pels productes agropecuaris suprimint les subvencions a l'exportació i les subvencions internes concebudes pels països desenvolupats, i fomentar la capacitat d'oferta en els sectors agrícoles i industrials.

A la Cimera de Lusaka de 2001, els Caps d'Estat africans van adoptar la Nova Associació pel Desenvolupament d'Àfrica (NAPDA), la qual demanava l'establiment de noves relacions entre Àfrica i la Comunitat Internacional, especialment amb els països industrialitzats. A més a més, *Sierra Leona* és un dels països que formant part del conjunt ACP, els quals van signar un Acord d'Associació amb la UE que va entrar en vigor a l'any 2000 (Acord de Cotonú). D'acord amb aquest acord, la UE va concedir unilateralment l'accés en franquícia aranzelària als productes industrials i als productes agropecuaris elaborats originaris dels 77 països ACP, entre ells, *Sierra Leona*.

D'altra banda, el sector de les inversions era molt dèbil, en conseqüència dels conflictes polític de la regió i els anys de la guerra civil. Segons la UNCTAD (Conferència de les

⁵⁹ *Study for ActionAid on the Impact of the Operations of Addax Bioenergy on Food Security and Livelihoods in Northern Sierra Leone*, forthcoming, September 2013, ActionAid

⁶⁰ Organització de desenvolupament internacional amb seu al Regne Unit

⁶¹ *La Ronda de Doha*, iniciada oficialment a la Quarta Conferència Ministerial de l'OMC, celebrada a Doha (Qatar) al novembre de 2001, i anomenada semioficialment *Programa de Doha pel Desenvolupament*, és la ronda actual de negociacions comercials entre els membres de l'OMC. El seu objectiu és aconseguir reformar el sistema de comerç internacional per mitjà d'un tipus de mesures destinades a reduir els obstacles del comerç i establir normes comercials revisades, a banda de millorar les perspectives comercials dels PVD.

NU sobre Comerç i Desenvolupament), això va suposar una decaiguda de les inversions estrangeres directes (IED). Arran de diversos estudis realitzats pel Departament de Desenvolupament Internacional del Regne Unit, i pels Serveis d'Assessorament sobre Inversions Estrangeres del Banc Mundial, es van identificar limitacions com els elevats costos i la ineficiència de la prestació de serveis, especialment en el cas dels serveis públics; la debilitat de l'entorn judicial i reglamentari; les infraestructures devastades; l'ineficaç sistema financer; l'escassa participació de la societat civil en assumptes del sector privat; les polítiques dels donants, les quals frenaven el desenvolupament del sector privat nacional i l'estructura poc eficaç del mercat; que afectaven al desenvolupament del sector privat.

Per superar aquestes dificultats, el 26 d'Agost de 2004 es va actualitzar el marc jurídic pel qual es regien les IED, i es va aprovar la *Llei de Promoció de les Inversions*⁶², la qual podria formar part d'aquest cas. Aquesta Llei, s'aplica a tots els sectors excepte a la producció d'armes i municions, i dels uniformes i equip de les forces militars, la policia i els funcionaris de presons. En virtut d'aquesta Llei, va suposar una obertura a la participació estrangera de diversos sectors com la mineria, la fabricació i el transport. Ara bé, aquesta Llei no estableix uns límits per la participació del capital estranger, per la qual cosa els inversors tenen garantida la llibertat per la realització de negocis, la llibertat d'entrada, de residència, de moviments i de sortida dels expatriats i les seves famílies; amb subjecció al respecte de les normes vigents; la llibertat de gestió; la llibertat per transferir capitals (inclosos els beneficis degudament justificats), i els fons adquirits a conseqüència de la cessament o transferència de l'empresa; la no ampliació de les mesures d'expropiació; i el dret a la solució de les diferències resultants de la interpretació o aplicació de la Llei.

Per un altre costat, la OECD va publicar al 2011 el "*Report on International Engagements in Fragile States*"⁶³, concretament pel cas de la República de *Sierra Leona*. Aquest informe, establia l'objectiu de reconèixer els diferents elements que vinculen la política, la seguretat i els objectius al desenvolupament d'aquell país; i promovia un creixement de coherència entre les estratègies que concernien les *polítiques de cooperació internacional al desenvolupament* i els objectius portats a la

⁶² "*Llei de Promoció de les Inversions a Sierra Leona*", Sierra Leona, 2004

⁶³ OECD (2011), *2011 Report on International Engagement in Fragile States: Republic of Sierra Leone*, OECD Publishing.

pràctica. En aquest context, les iniciatives pel desenvolupament a l'Àfrica venen donades per les actuacions de la Comunitat Internacional, sobretot per part dels donants com els membres de la OCDE. En aquesta línia, es determina que les llibertats i els drets dels actors en el cas d'inversions a *Sierra Leona*, s'havien de portar a terme complint amb la normativa vigent.

Per últim, cal destacar que la *Declaració de París sobre l'eficàcia de l'Ajuda al Desenvolupament del 2005*⁶⁴, estableix els objectius d'alienació i harmonització de les accions dels donants, vinculades a una major coherència entre les seves polítiques internes. Concretament al *capítol II*, s'estableixen els compromisos de cooperació dels donants, els quals es basen l'apropiació, l'alienació, harmonització, gestió orientada a resultats i la mútua responsabilitat d'aquests resultats.

El projecte d'Addax Bioenergy a Bombali, Sierra Leona

El districte de *Bombali*, al nord de *Sierra Leona*, ha sigut l'objectiu d'apropiació massiva de terres durant els últims anys. Les tretze comunitats que hi conviuen, les quals conformen aproximadament unes 800.000 hectàrees, han sigut adquirides per empreses estrangeres: onze de les comunitats per la companyia britànica anomenada *Whiteston SL*⁶⁵ i dues per l'empresa suïssa de biofuels *Addax Bioenergy*, filial de l'empresa *Addax and Oryx*⁶⁶.

L'any 2010, l'empresa *Addax and Oryx*, va adquirir drets d'arrendament a *Sierra Leona* per un termini de 50 anys, amb la possibilitat de prorrogar aquest termini durant 21 anys més, a més a més de les 15.000 hectàrees del districte de *Bombali* per tal de dur a terme un projecte relacionat amb l'exportació de *bioetanol* a mercats europeus. Tal projecte implicava la plantació de camps d'arròs, canya de sucre, una plantació d'oli de palma, la instal·lació d'una refineria i a més a més, una planta de *bioetanol*. Els bancs cooperants al desenvolupament, van proporcionar el finançament de més de la meitat de la inversió en el projecte, incloent el *Swedfund*⁶⁷ i el *Banc Africà de Desenvolupament*⁶⁸. *Rain*

⁶⁴ "Declaració de París...", *Cit.Supra*.

⁶⁵ WhiteStone Technology és una companyia que s'encarrega de la investigació aplicada i el desenvolupament tecnològic. Fundada a Sidney, Austràlia. <http://www.whitestonetechnology.com>

⁶⁶ Addax Bioenergy és una empresa subsidiària d'Addax and Oryx Group (AOG), de les Illes Verges Britàniques.

⁶⁷ Institució Financera de Desenvolupament a Suècia.

*Forest Rescue*⁶⁹ va formular diverses protestes contra el seguiment del projecte iniciat per *Addax* i aprovat pel president de *Sierra Leona*, *Ernest Bai Koroma*.

L'any 2011 els treballadors van organitzar vagues basades en la protesta per la falta d'aigua potable, la discriminació als treballadors i el tracte marginal per part de l'empresa. Arran d'aquests fets, la fundació Suïssa "*Pain pour le Prochain*"⁷⁰, va elaborar un informe el mateix any, on exhibia un número d'exempcions fiscals, impactes mediambientals i socials, i acords il·legítims portats a terme entre l'empresa *Addax* i els ajuntaments locals.

El mateix any, la fundació suïssa *Bread for All* (*Pa per tots*) va ser l'encarregada de realitzar una anàlisi financer de l'empresa, i va arribar a la conclusió de que *Addax* obtindria un benefici de 53 milions de dòlars anuals, dels quals un 98% l'originaria el projecte de *bioetanol* a *Sierra Leona*. Ara bé, mentre *Addax* s'enriqueix a costa l'acapament de terreny del continent africà, els treballadors només rebrien un 2% del valor del projecte, i els agricultors propietaris de la terra, no arribarien al 0,2%. La fundació, va assenyalar que el projecte remuneraria amb menys d'1 dòlar mensual a cadascuna de les persones afectades.

A més a més, durant una visita de *Bread for All* a *Sierra Leona* al maig de 2011, es va realitzar una investigació entrevistant a diversos agricultors i propietaris de la terra, dels 180 que havien signat l'acord amb *Addax*.

Els agricultors i propietaris entrevistats no eren conscients del contingut de l'acord, ja que la majoria d'ells, no sap ni llegir ni escriure. D'altra banda, els ajuntaments locals i directors d'*Addax*, van comunicar les condicions per a que firmessin l'acord, exposant en primer lloc, que si no el signaven, *Addax* no compliria les seves promeses; en segon lloc, que l'acord solucionaria els conflictes de delimitació de la propietat amb terres veïnes; i en tercer lloc; que havien rebut una remuneració a canvi de l'apropiació de terres. Realment, són les entitats locals les que van rebre una proporció dels honoraris derivats de l'arrendament de les terres.

⁶⁸ El Banc Africà de Desenvolupament és un banc multinacional de desenvolupament creat el 1964. 53 països africans són membres i està finançat per països europeus, americans i asiàtics. El Banc és l'encarregat de promoure el desenvolupament econòmic i el progrés social dels països africans.

⁶⁹ Organització no governamental destinada a protegir el mediambient. <http://www.afdb.org/en/>

⁷⁰ Informe 2011 sobre el cas d'*Addax Bioenergy* a *Sierra Leona*, "*Pain pour le prochain*" http://www.painpourleprochain.ch/fileadmin/francais/Politique_developpement/Entreprises_et_droits_humains/Addax/201303_Analysis_of_RSB_Certification.pdf

A l'abril de 2012, els agricultors de *Sierra Leona* es van reunir en una assemblea de comunitats afectades per les grans inversions estrangeres a les seves terres. Molts dels participants van protestar contra el projecte iniciat per *Addax Bioenergy*, sobre 10.000 hectàrees de canya de sucre.

Durant el 2013, l'arrendament de terres va augmentar a 57.000 hectàrees, però només 14.000 van ser objecte de plantacions, i per tant, hi va haver una reducció de més de la meitat de llocs de treball que es van prometre en un inici. En la mateixa línia i en base al que es disposa a l'informe de 2013 d'*ActionAid*⁷¹, el 90% de pèrdues terrenals van ser conseqüència del projecte d'*Addax*, la qual va contribuir a una reducció de producció d'aliments, impactes negatius mediambientals i socials. Ara bé, com el procediment constrenyiment de les propietats és administrat per *Addax*, és difícil relatar les infraccions dutes a terme per l'empresa, ja que la mateixa empresa ja s'encarrega de que aquestes informacions quedin en secret.

El projecte de *bioetanol* es va iniciar a arrel de la demanda europea del producte amb la finalitat d'utilitzar-lo l'àmbit del transport. Les conseqüents exportacions estaven previstes pel 2014. Des d'un principi, *Addax* es va encarregar de promocionar la inversió com projecte que crearia 4.000 llocs de treball, i augmentaria la producció derivada de les plantacions, per a que fos suficient pel consum propi dels habitants de les comunitats i per realitzar les exportacions demandades. Actualment, *Addax* ha construït les seves instal·lacions utilitzant 285 kilòmetres de camí al costat del riu, fet que ha estat vinculat al desallotjament involuntari dels habitants de la zona, a una disminució de l'alimentació, a problemes socials com la prostitució, i ha tingut impactes específics sobre les dones, la violació dels Drets Humans i la disposició de les terres.⁷²

La resposta de Jean-Claude Gandur, propietari d'Addax Bioenergy

Entrevistat a la seva oficina central a Ginebra, *Jean-Claude Gandur*, propietari d'*Addax Bioenergy*, explica un relat molt diferent a la realitat, expressant el compliment dels estàndards socials i ambientals definits pel *Banc Africà de Desenvolupament*, la *Corporació Financera Internacional del Banc Mundial* i la Unió Europea.

⁷¹ Organització Internacional de Cooperació pel Desenvolupament

⁷² www.ejatl.org

Gandur va construir la seva fortuna, estimada en 2.000 milions de dòlars, comercialitzant matèries primes i comprant concessions de petroli a Nigèria i altres països africans. L'any 2009, va vendre la seva participació en el negoci del petroli i es va centrar en l'apropiació de terres agrícoles del continent africà, basades en la producció d'etanol.

Pel seu primer gran projecte, *Gandur* va escollir *Sierra Leona*, un país deteriorat per la guerra i afectat per la desnutrició de la seva població. Es tracta del lloc adient per al cultiu de canya de sucre per a la producció d'etanol, producte d'exportació. El projecte, no només ha derivat en la possessió de un gran número d'hectàrees, sinó que ha derivat en un desplaçament de la producció d'aliments, i ha vedat l'accés a l'aigua del riu als agricultors de la zona. Per la seva part, *Gandur* assegura que el projecte d'etanol és una bona forma d'augmentar l'agricultura a l'Àfrica.

Conclusions sobre l'estudi de cas

Un dels problemes més rellevants en el cas d'apropiació massiva de terres per part de multinacionals privades, és la manca de regulació pública per part dels governs, sobre normes que regeixin les relacions comercials entre els PVD i el sector privat. En conseqüència, exemples existents de vida sostenible a l'Àfrica, on el control dels recursos productius es troba en mans dels propietaris de la terra i els agricultors, estan desapareixent a causa d'amenaques provinents d'empreses estrangeres.

Segons estudis realitzats pel Banc Mundial, 42 milions d'hectàrees terrestres mundials han sigut ocupades per inversors, de les quals més del 75% es troben a l'Àfrica Subsahariana. Degut a aquestes inversions a gran escala, a la majoria d'ocasions, acaben en el desplaçament forçós dels propietaris de la terra i agricultors, els quals necessiten la terra per a la producció dels seus propis aliments. I a més a més, a la majoria de vegades, aquestes terres s'utilitzen com a monocultius alimentaris d'exportació, amb la finalitat de trobar els preus més avantatjosos, a més a més de fer veure que compleixen amb els estàndards socials i mediambientals. En aquest cas, l'empresa *Addax Bioenergy*, va utilitzar la seva inversió en l'adquisició de terres a *Sierra Leona* per tal d'utilitzar-les com a plantacions intensives a gran escala de canya de sucre per la producció de *bioetanol*, i la seva posterior exportació a Europa.

Arrel d'aquest fets objectes d'estudi en el cas anterior, es poden extreure les següents afirmacions:

- I. Primerament, *Sierra Leona* forma part del grup de països ACP, grup signant de l'Acord d'Associació de l'any 2000 amb la UE.
- II. En segon lloc, l'empresa *Addax Bioenergy*, manté el seu interès en invertir a terres de *Sierra Leona* a causa de la demanda d'exportacions de *bioetanol* promoguda per la UE.
- III. En tercer lloc, *Addax* és una empresa privada originària de Suïssa, país que no forma part de la Unió Europea, però sí de la OCDE, actor principal en la realització de polítiques de cooperació. A més a més, Suïssa és un dels països donants col·laboradors del programa de creació d'un *Fons per l'Aplicació de Normes i el Foment del Comerç* (SDTF), iniciativa que forma part d'*Aid for Trade* dirigida per l'OMC.

L'empresa *Addax* ha provocat una desviació en l'ús i aprofitament dels recursos propis per part dels autòctons de la comunitat de *Bombali*, transformant-los en un mitjà comercial per generar beneficis (per l'empresa privada), la qual cosa origina conseqüències de crisis alimentàries, socials, econòmiques i mediambientals.

Segons Jean Ziegler, relator especial de la ONU pel Dret a l'Alimentació entre 2000 i 2008, són els mateixos Estats qui han de vigilar i regular les activitats de les seves empreses privades per a garantir que aquestes no vulnerin els Drets Humans. Aleshores, Suïssa seria el responsable de no complir amb aquesta obligació. Aquest fet demostra que tampoc hi ha establert una harmonització de les relacions entre el sector públic i el sector privat, i per tant, es troba una manca de coherència entre les seves polítiques. Mentre Suïssa forma part de programes d'ajuda comercial, el seu sector privat es carrega aquesta cooperació amb pràctiques deslleials realitzades als països més pobres, les quals vulneren els Drets Humans, aprofitant-se de la seva desesperada necessitat de desenvolupament.

Altrament, cal destacar que l'*Acord de Cotonú* signat a l'any 2000 entre la UE i els països ACP, estableix al seu *Article 1*, els objectius d'associació, referint-se a que “aquesta associació es centrarà en l'objectiu de reducció i, a llarg termini, eradicació de la pobresa, de forma coherent amb els objectius de desenvolupament sostenible, a

més a més de fomentar una integració progressiva dels països ACP dins de l'economia mundial". El mateix acord al seu article 28e) estableix la "*contribució en promoure i desenvolupar el comerç intra ACP i amb tercers països*". En aquest sentit, la UE, hauria d'establir i vigilar que es compleixin una sèrie de condicions en referència a les inversions a països ACP dutes a terme per tercers països, com per exemple Suïssa, vigilant que es compleixin els estàndards de desenvolupament socio-econòmic sostenible i que no concorrin vulneracions de Drets Humans derivades de la seva pràctica.

En definitiva, existeixen poblacions de comunitats africanes, les quals consten de terres pel seu propi cultiu agrícola, on produeixen aliments pel seu propi consum. En la majoria dels casos, aquesta producció és suficient per al seu consum propi, però per contra, no genera excedent per afavorir el comerç intern i l'exportació. Davant d'aquesta situació, les multinacionals prenen el control de la situació, anteposant els seus propis interessos davant de les necessitats dels habitants productors autòctons i la seva estructura social. Les empreses multinacionals compren les terres fèrtils d'aquestes comunitats a preus majoritàriament baixos, impulsades per l'interès d'exportacions de matèries cap a altres països. A canvi de l'apropiació d'aquestes terres, prometen a les comunitats obtenir beneficis a partir de la gran producció d'aliments i la seva exportació, l'aportació de noves tecnologies per realitzar aquests cultius, la creació de llocs de treball i la conseqüent millora de la seva qualitat de vida. Davant d'aquests fets, les comunitats pobres, les quals estan sotmeses a un nivell de vida amb condicions precàries, accedeixen a aquest tipus d'acords comercials basant-se en els avantatges que a priori ofereixen les empreses. Però la realitat és molt diferent.

Finalment, amb l'estudi de cas, s'ha comprovat que existeixen discursos formulats per les diverses institucions internacionals i els governs, que descriuen un desig de fomentar la coherència transversal entre les *polítiques de cooperació internacional al desenvolupament* i la política comercial, però a la pràctica continuen produint-se múltiples incoherències, ja que continuen prioritzant els interessos comercials davant de

les *PCID*. Per la qual cosa podem dir que la frase del professor Mbuyi Kabunda⁷³ “Àfrica en desordre és un negoci” respon malauradament a la dura realitat.⁷⁴

⁷³ Professor i membre de l’institut de Drets Humans d’Estrasburg i del Doctorat de Relacions Internacionals i Estudis Africans de la Universitat de Madrid.

⁷⁴ Documental “*La cooperació s’ha utilitzat com a instrument de la política exterior*”, Programa Salvados, la Sexta (2014)

Capítol 4. Reptes pel futur

Com a exemple d'iniciativa per tal d'establir una coherència en les polítiques de desenvolupament de cara al futur, es podria destacar el paper de l'OMC portant a terme el programa de *Aid for Trade* (Ajuda pel Comerç).

La història ens ha ensenyat que el fet d'estendre i ampliar els horitzons en l'àmbit del comerç pot ser un dels ingredients clau per generar riquesa i millorar la qualitat de vida de la població. Vinculant els productors regionals amb els mercats globals, el comerç impulsa la capacitat productiva en la seva totalitat, i depenent de la direcció que prenen aquests procediments juntament amb les polítiques que els complementen, ajudaria en la reducció de la pobresa. Molts dels PVDs han obtingut beneficis a raó de l'expansió dels seus mercats regionals. Així mateix, la reducció de barreres comercials ha fet possible que aquests països s'integrin dins dels mercats comuns internacionals. Ara bé, l'obertura comercial no és suficient. Els PVD, especialment els menys desenvolupats, requereixen d'ajudes complementàries en termes d'informació, polítiques, procediments institucionals i infraestructures per a aconseguir integrar-se d'una manera efectiva al mercat global. Per aquests motius, l'Organització Mundial del Comerç lidera la iniciativa *Aid for Trade* (AfT). Aquesta iniciativa podria ser un exemple per tal de millorar la coherència entre les polítiques comercials i de cooperació al desenvolupament de cara al futur.

Arran de la Conferència Ministerial a Hong Kong de l'OMC a l'any 2005, on els països van acordar ampliar l'ajuda al desenvolupament dels països més pobres augmentant l'exportació de béns i serveis, promocionant el lliure comerç i l'accés al mercat, es va originar la iniciativa AfT. AfT és una categoria que forma part de l'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD) i que té com a objectiu d'ajudar als PVD a superar les dificultats que a vegades es troben en les relacions comercials i que els inhibeixen la seva capacitat de beneficiar-se de l'accés al mercat global. Així doncs, el programa estableix que una obertura comercial vinculada a unes apropiades polítiques complementàries pot atraure a la inversió local i estrangera, derivant en un creixement econòmic i la disminució de la pobresa.

La iniciativa AfT ha anat guanyant rellevància dins l'àmbit de l'interès públic d'alt nivell. Sense anar més lluny per exemple, el G-20⁷⁵ va adoptar l'Acord General de Desenvolupament de Seül pel Creixement Compartit, el qual exposava el compromís general de mantenir el suport a l'ajuda pel comerç entre 2006 i 2008.⁷⁶

De totes formes, la UE i els seus Estats Membres, continuen avançant per tal de recolzar i sostenir els esforços continuats portats a terme per AfT en els diversos àmbits d'actuació. L'informe recent de 2013 de la Unió Europea⁷⁷ supervisor de l'actuació AfT, indica que hi ha hagut una millora progressiva en termes de cooperació política entre donants. Aquest informe estableix que per tal de millorar les relacions comercials es necessiten realitzar una sèrie d'avaluacions, operacions conjunts i harmonització entre els actors; així com establir l'adhesió de prioritats d'integració regional estratègiques lligades al desenvolupament o millorar les estratègies comercials.

L'informe estableix com a exemple en la pràctica de les activitats realitzades en AfT, el Centre holandès per a la Promoció d'Importacions provinents de PVD (CBI)⁷⁸, el qual pertany al Ministeri d'Assumptes Exteriors d'Holanda. El CBI contribueix al desenvolupament econòmic sostenible als PVD dut a terme per l'expansió de les seves exportacions. Actualment dona suport a exportacions provinents de 48 PVD en diferents sectors com l'agrícola, les piscifactories i productes de silvicultura, consumidor i productes industrials, i serveis.⁷⁹

El Programa de Treball corresponent a AfT 2012-2013 portat a terme per l'OMC i publicat el 15 de novembre de 2011, titulat el "*Reforçament de la Coherència*", establia com a objectius:

- I. En primer lloc, contribuïa a millorar la coherència de les polítiques relatives a l'àmbit comercial i al desenvolupament. El tercer examen global sobre l'ajuda comercial versava sobre la importància de mantenir

⁷⁵ El Grup dels Vint (G-20) és el principal centre destinat a la cooperació econòmica internacional i la presa de decisions per part dels seus Membres. Es va iniciar al 1999, i actualment en formen part 10 països Membres de la Unió Europea. www.g20.org

⁷⁶ Informe de l'OECD per l'OMC "*Aid for Trade showing results*" http://www.oecd.org/dac/aft/Policy_brief_AfT_Showing_Results.pdf

⁷⁷ *Report on Policy Coherence for Development 2013*, Comissió Europea, Brussels 31.10.2013, SWD (2013) 456 final http://ec.europa.eu/index_es.htm

⁷⁸ <http://www.cbi.eu/>

⁷⁹ *Report on Policy Coherence for Development 2013*, Comissió Europea, Brussels 31.10.2013, SWD (2013) 456 final http://ec.europa.eu/index_es.htm, pág.52

un diàleg entre la comunitat internacional en el sector del comerç i els PVD, tant a nivell nacional, regional i mundial. Així doncs, trobava essencial la idea de mantenir aquest lligam i de reforçar encara més la coherència.

- II. En segon lloc recolzava la idea d'un finançament addicional per l'ajuda comercial, previsible, durable i efectiu, al·legant que hi ha hagut un progrés positiu degut a la mobilització addicional de recursos des del 2005.
- III. En tercer lloc donava importància a la millora de la integració comercial dins el marc de planificació de desenvolupament econòmic nacional i regional, incrementar la demanda d'ajuda al comerç, i afavorir la coherència envers l'elaboració de les polítiques que engloben les qüestions comercials i de desenvolupament.
- IV. Finalment, s'exposava com a finalitat, la millora de desenvolupament del sector privat dins dels països, ja que segons el programa, era una qüestió fonamental per tal de que l'ajuda comercial s'establís a llarg termini i esdevingués més eficaç, així com per reduir la pobresa. Per contra, encara fa falta enfortir les relacions de comunicació amb el sector privat, per tal de que s'involucrin en la participació per l'ajuda al comerç.⁸⁰

A partir del naixement d'aquesta categoria d'ajuda al desenvolupament, s'han creat diverses iniciatives encarades a la millora de les capacitats comercials dels PVD per tal d'assolir un nivell de desenvolupament més alt , com per exemple el Fons per l'Aplicació de Normes i el Foment del Comerç (STDF). STDF és una iniciativa internacional⁸¹ creada amb la finalitat d'ajudar als PVD a reforçar la seva capacitat per aplicar les normes, directrius i recomanacions sanitàries i fitosanitàries internacionals (MSF), amb l'objectiu d'assegurar que els PVD poden accedir als mercats globals i beneficiar-se dels intercanvis comercials.

⁸⁰ *Programa de Treball corresponent a l'Ajuda pel Comerç 2012-2013* portat a terme per l'OMC, del 2011. www.wto.org

⁸¹ STDF està formada per diversos organismes internacionals com la FAO (Organització de NU per l'Alimentació i l'Agricultura), la OIE (Organització Mundial de Sanitat Animal), el Banc Mundial, OMS (Organització Mundial de la Salut) i resta sota la direcció de l'OMC.

La iniciativa compta com a donants⁸² amb Alemanya, Canadà, Dinamarca, Estats Units, Finlàndia, Irlanda, Japó, Noruega, Països Baixos, Suècia, Suïssa, Taipei Xinès i la Unió Europea; ara bé, no tots col·laboren cada any.

Segons la visió de STDF s'estableix que la millora en el compliment dels requisits sanitaris i fitosanitaris dels PVD contribueix al creixement econòmic sostenible, la reducció de la pobresa, la seguretat alimentària i la protecció del mediambient. L'objectiu principal del programa és de proporcionar ajuda i fons per a la formulació i aplicació de projectes en PVD orientats al compliment dels estàndards sanitaris i fitosanitaris internacionals; treballant segons els Principis establerts en la Declaració de París 2005 sobre l'Eficàcia de l'Ajuda i treballa per tal d'assolir els ODM. Paral·lelament, STDF pretén sensibilitzar a la opinió pública, mobilitzar recursos, enfortir la col·laboració i identificar i divulgar bones pràctiques en matèria del compliment d'estàndards sanitaris i fitosanitaris.

En conclusió, la CPD es difícil tant de definir com d'aplicar-la. Segons *Steingberg*, la coherència consisteix en evitar que les polítiques que afecten al desenvolupament i les quals posen en pràctica els països donants siguin contradictòries entre elles per a no desaprofitar recursos. Requereix tant que els països desenvolupats com els organismes multinacionals, en els que aquests tenen més pes, persegueixin objectius comuns i es coordinin.

En base al que descriu l'autor, una de les claus per a assolir una major CPD, i també per a una millora en gestionar la interdependència econòmica mundial, és millorar el sistema de direcció econòmica global. Aquests sistema requereix un major component democràtic, la cooperació permanent entre els estats i la coordinació de les polítiques dels organismes econòmics multilaterals i regionals, amb l'objectiu d'acordar unes regles del joc per a l'economia mundial i proveir una sèrie de béns públics globals, entre es que s'haurien d'incloure la lluita contra la pobresa i l'ajuda al desenvolupament. Si aquesta governança global estigués dotada d'un caràcter democràtic, les regles econòmiques internacionals serien l·legítimes, per la qual cosa seria possible recuperar mitjançant la regulació supranacional part de la sobirania econòmica que els estats-nació perden amb la globalització. Així doncs, seria més fàcil millorar la coherència

⁸² Els donants són membres del STDF durant el període pel qual s'ofereix el finançament. Si no realitzen altra contribució, segueixen sent membres durant un any després del període de finançament.

entre les polítiques de desenvolupament, ja que les decisions es prendrien en un o varis escenaris supranacionals on romandrien representats tots els Estats de forma més representativa.⁸³

⁸³ OLIVIE, Iliana y SARROZA, Alicia, (2006) *“Más allá de la ayuda.... Cit.Supra. pàgs.. 62-63*

Conclusions

Estudis recents sobre la CPD demostren que existeix una falta de compromís polític. Per aquest motiu és molt difícil que es doni una *harmonització* i *alineació* entre la *PCID* i altres polítiques. En les darreres dècades, s'han establert molts acords de cooperació al desenvolupament, s'han elaborat diversos informes sobre la coherència de les polítiques, però també hem pogut comprovar que aquesta coherència no es dona fàcilment a la pràctica. Encara hi ha massa diferències entre països, massa conflictes d'interessos que paralitzen els processos d'incorporació del concepte de coherència a les seves polítiques. La finalitat de la CPD és buscar polítiques consistents i coherents entre elles, i que no limitin les possibilitats ni les capacitats pel desenvolupament dels països menys desenvolupats.

La formulació d'un discurs polític que parli d'objectius enfocats a establir una major coherència entre les *PCID* és positiu. Ara bé, si aquest discurs es queda en pura retòrica, a les portes de la realitat, serà impossible que els PVD assoleixin els resultats perseguits per la cooperació al desenvolupament, i disminuir les desigualtats tan extremes que trobem avui dia entre els països.

En aquest sentit, es pot considerar incoherent el fet que un país donant tingui iniciatives de finançament de polítiques destinades a la cooperació al desenvolupament, elabori discursos que pretenen demostrar les polítiques comercials com a mecanisme adient per a un creixement social i econòmic dels països pobres i, per altra banda, permeti la realització d'accions sistemàtiques que limiten les capacitats dels PVD, com podria ser l'apropriació massiva de terres agrícoles per part del sector privat.

Les contradiccions de les polítiques internacionals es mostren evidents. El que moltes vegades comença com una iniciativa enfocada a afavorir la política de cooperació al desenvolupament, s'acaba deteriorant per la falta de coherència amb les altres polítiques, ja sigui d'un mateix país o en l'execució d'una política per part d'un altre donant. A partir de l'estudi de cas, es pot concloure que en la pràctica existeix una manca de coherència entre algunes actuacions d'actors que prioritzen el seus interessos per sobre dels objectius de les *polítiques de cooperació internacional al desenvolupament*.

Referències bibliogràfiques

FOSTER,J, i STOKKE.O, *Policy Coherence in Development Co-operation*, (1999) EADI book Series 22, Londres, Frank Cass.

FUKASAKU, (1995) OECD and the ASEAN Economies: *The Challenge of Policy Coherence*, Development Centre Documents, OECD, París.

JAURALITZA, Eusko, Manual de Formació: “*La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*”, (2000) Cooperación Pública Vasca, Vitoria-Gasteiz.

MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando y FERNÁNDEZ LIESA, Carlos, (1997), “*El Desarrollo y la Cooperación Internacional*”, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Madrid.

MICHEL, Louis, “*Partenariat Economique: moteurs du développement*” (2009) Commission Européenne http://ec.europa.eu/index_es.htm

MILLÁN Natalia, ALONSO José Antonio, AGUIRRE Pablo, MADRUEÑO Rogelio, “*La Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*”, documento número 42 (2010), Fundación Carolina <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/Paginas/index.aspx>

OECD, “*Policy Coherence for Development*”, (2005) París, <http://www.oecd.org/>

OLIVIÉ, Iliana y SARROZA, Alicia, (2006), “*Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*”, Real Instituto Elcano , Barcelona, Ariel

Altres recursos utilitzats

“*El estado de los mercados de productos agrícolas*” (2004), SOCO, Departamento Económico y Social, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5419s/y5419s00.pdf>

ActionAid UK (September 2013) “*Broken promises, The impacts of Addax Bioenergy in Sierra Leone on hunger and livelihoods*”, www.actionaid.org.uk

“Addax Bioenergy bioethanol project in Makeni, Bombali District, Sierra Leone”
<http://ejatlas.org/conflict/Addax-bioenergy-bioethanol-project-in-makeni-Bombali-district-sierra-leone>

AFD, *“Les pays émergents dans la globalisation financière: rupture ou continuité?”*, Macroéconomie&Développement”, Octobre 2013, N°1, Agence Française de Developement (AFD) www.afd.fr

ALY MBAYE, AHMADOU ET BENJAMIN (2012), Nancy, *“Les entreprises informelles de l’Afrique de l’ouest francophone”*, Taille, productivité et institutions, Banco Mundial, Agence Française de Developement (AFD) www.afd.fr

COSTAFREDA, Andrea (noviembre 2011), *“Nueva arquitectura para tiempos diferentes”*, los resultados del HLF4 de Busan, Opinión Desarrollo, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, n° 137, Revista CIDOB d’Afers Internacionals: www.cidob.org

CUESTA, Amparo, *“Explotación o salvación para la tierra”*, Fundació Sur Departament d’Àfrica. www.africafundacion.org

GENEVY, Rémi (Avril 2013), *“L’Afrique et les grands émergents”*, À savoir 19, Fondation pour les études et recherches sur le développement international, Agence Française de Developement (AFD) www.afd.fr

GÓMEZ-JORDANA Moya, Rafael (2012) *“África un continente de oportunidades para la empresa española (África subsahariana)”*, Casa África, www.casafrica.es

OXFAM INTEMÓN, *“El acaparamiento masivo de tierras”*, <http://www.oxfam.org/es/crece/issues/el-acaparamiento-de-tierras>

MILLÁN, Natalia (2012), *“La necesidad de la coherencia en un mundo globalizado”*, Observatorio de multinacionales en América Latina, <http://omal.info/>

OECD, *“Aid for Trade showing results”*, World Trade Organisation, www.oecd.org

OLIVIE, Iliana *“¿Cómo introducir la coherencia de las políticas para el desarrollo en la reforma de la coperación espanyola?”*, ARI 55/2012, Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano, www.realinstitutoelcano.org

OLIVIÉ, Iliana “¿Por qué es importante la cooperación al desarrollo para la acción exterior de la España en crisis?”, ARI 62/2012, Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano, www.realinstitutoelcano.org

OMC, (2011) Programa de Treball “*Reforçament de la Coherència*” corresponent a Aft 2012-2013

RIVERO ILLA, Martín, “*El papel de la cooperación internacional en la construcción de una marca país*”, ARI 4/2013, Real Instituto Elcano, www.realinstitutoelcano.org

TIRADO, Reyes (2010) ,“¿Qué cosecha de algodón? Análisis comparativo de la economía de los agricultores que siembran algodón transgénico y ecológico en el sur de la India”, Greenpeace, www.greenpeace.es

WINTERS, L. Alan, Andrew McKay & Neil McCulloch, “*Trade Liberalisation and Poverty: The Empirical Evidence*”, Octubre 2002, University of Sussex at Brighton

FRIDE, <http://www.fride.org/>

Informes i disposicions legislatives

- “*Commerce et intégration régionale*”, Unió Europea, <http://ec.europa.eu/europeaid/>
- “*Global Europe, competing the world*”, a contribution to the EU’s Growth and Jobs Strategy, Comissió Europea, 2006
- “*Llei de Promoció de les Inversions*” del 26 d’agost de 2004, Sierra Leona
- “*Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013*”, Comissió Europea, 2010
- “*Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013*”, Comissió Europea 2010. <http://ec.europa.eu/development>

- *“Report on Policy Coherence for Development”*, Unió Europea, 2007
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Publication_Coherence_DEF_en.pdf
- *“Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation”*, Development Assistance Committee (CAD), OCDE 1996
- *“The European Consensus on Development”*, Comissió Europea, 2005,
http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_en.htm
- *“The real life impact of EU on the poor”*, Comissió Europea, 1995
- *“Towards an EU Aid for Trade Strategy”*, 2007, www.wto.org
- *“Trade, Investment and Development”: Policy Coherence Matters*, Paris 1999 (OECD Publishing 1999)
- *Acord de col·laboració signat a Cotonú el 23 de juny de 2000 entre els membres del grup d'Estats ACP i la Comunitat Europea i els seus Estats Membres*, Unió Europea, 2000
- *Annual Report on Policy Coherence for Development*, OCDE 2009
- BMZ (2001): *“2015 Poverty Reduction – A Global Responsibility Program of Action 2015”*. The German Government's Contribution Towards Halving Extreme Poverty Worldwide», Bonn, BMZ,
http://www.undg.org/archive_docs/6580-Germany_MDG_Report.pdf
- *Declaració de París sobre l'eficàcia de l'ajuda al desenvolupament i el programa d'acció d'Accra*, 2005

- *Declaració sobre el Dret al Desenvolupament, adoptada per la Assemblea General de Nacions Unides a la seva Resolució 41/128 de 4 de desembre de 1986, NU, 1986*
- *Directiva 2009/28/CE del Parlament Europeu i del Consell de 23 d'abril de 2009, relativa al foment de l'ús d'energia procedent de fonts renovables i per la que es modifiquen i es deroguen les Directives 2011/77/CE i 2003/30/CE (2009), Diari Oficial de la Unió Europea*
- Informe de l'OECD per l'OMC “*Aid for Trade showing results*”
http://www.oecd.org/dac/aft/Policy_brief_AfT_Showing_Results.pdf
- *Informe anual de 2013 sobre les polítiques de la Unió Europea en matèria de desenvolupament i ajuda exterior i la seva aplicació al 2012*
http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid-annual-report-highlights-2013_es.pdf
- Informe 2011 sobre el cas d'Addax Bioenergy a Sierra Leona, “*Pain pour le prochain*”,
http://www.painpourleprochain.ch/fileadmin/francais/Politique_developpement/Entreprises_et_droits_humains/Addax/201303_Analysis_of_RSB_Certification.pdf
- Informe de Oxfam, Intermón 180 (23 abril 2014), “*La pequeña agricultura en peligro*”, www.oxfam.org
- *Loi relative à la Coopération au Développement*, 19 mars 2013. Belgium
- *Llei 23/1998 de 7 de juliol, de Cooperació Internacional pel Desenvolupament*, Espanya
- NU, “*El comercio intraafricano: cómo aprovechar el dinamismo del sector privado*”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Junta de Comercio y Desarrollo, 28 de junio de 2013.

- OECD (2011), *2011 Report on International Engagement in Fragile States: Republic of Sierra Leone*, OECD Publishing.
- OMC, *Informe sobre el comercio 2004*, www.wto.org
- *Plan Director de la cooperación española, 2013-2016*, Agencia de Cooperación Española Internacional para el Desarrollo (AECID) www.aecid.es
- *Programa de Treball corresponent a l'Ajuda pel Comerç 2012-2013* portat a terme per l'OMC, del 2011. www.wto.org
- *Report on Policy Coherence for Development 2013*, Comissió Europea, Brussels 31.10.2013, SWD (2013) 456 final http://ec.europa.eu/index_es.htm
- *Report Towards a Life of Dignity for All*, UNDP-EU 10 years Strategic Partnership, 2014, www.undp.org
- *Spotlight on Policy Coherence for Development 2013*, CONCORD, <http://coherence.concordeurope.org/>
- Study for ActionAid on the Impact of the Operations of Addax Bionergy on Food Security and Livelihoods in Northern Sierra Leone, forthcoming, September 2013
The Communication: “Trade, Growth and Development”, Comissió Europea 2012
- *The OECD Development Centre's Programme of Work 2003-2004*, OECD
- Tractat d'Amsterdam de la Unió Europea de 1997
- Tractat de Funcionament de la Unió Europea (Tractat de Lisboa 2009)
- Tractat de Maastricht de la Unió Europea, 1992

Altres fonts d'informació consultades

- Entrevista a Natàlia Millán sobre la Coherència de Polítiques al Desenvolupament: <https://www.youtube.com/watch?v=PbhLqJsHbY>
- Documental “*La cooperació s’ha utilitzat com a instrument de la política exterior*”, Programa Salvados, la Sexta (2014) http://www.lasexta.com/videos-online/programas/salvados/mbuyi-kabunda-%E2%80%99Cla-cooperacion-utilizado-como-instrumento-politica-exterior-conseguir-objetivos-economicos%E2%80%99D_2014040600118.html



La coherència en les polítiques de cooperació internacional by [T ierraseca Matute, Rosa M.](#) is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional License](#).

Puede hallar permisos más allá de los concedidos con esta licencia en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.ca>