



Garantizar la coherencia de las políticas para el desarrollo de las agriculturas familiares y campesinas del Sur

La agricultura familiar y campesina representa con creces la principal forma de producción en el sector alimentario a nivel mundial. El 70% de la alimentación procede de ella y a ella se dedican el 40% de las personas activas del planeta. A la vez que representa un gran desafío para combatir la pobreza, las desigualdades y para realizar los derechos humanos, constituye una palanca esencial, muchas veces demostrada, para alcanzar en el año 2030 los objetivos de desarrollo sostenible adoptados por la ONU. Entre otras cosas para: eliminar la pobreza extrema, erradicar el hambre, garantizar la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible, utilizar de forma sostenible los recursos del planeta y reforzar las economías locales.



© Crystalline Randazzo - ActionAid

Para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible en un contexto en el que varios países del mundo, especialmente en África, tienen que dar respuesta a grandes desafíos demográficos, numerosas financiadoras internacionales han hecho del refuerzo de las agriculturas familiares y campesinas una prioridad estratégica. No obstante, los análisis sobre el terreno revelan que este refuerzo se ve obstaculizado por numerosos elementos externos a los países concernidos, especialmente por la aplicación de políticas económicas, comerciales y ambientales por actores terceros que tienen impactos directos en su desarrollo. La situación es aún más paradójica si se tiene

en cuenta que estos actores a menudo son los países u originarios de los países que financian la gran mayoría de los programas destinados al desarrollo de las agriculturas familiares y campesinas. Por otra parte, algunas iniciativas recientes en el marco de la propia política europea de desarrollo podrían tener un impacto negativo en las agriculturas familiares y campesinas si no están lo suficientemente enmarcadas ni son lo suficientemente participativas, como el plan de inversión externa de la Unión Europea que tiene por objeto apoyar las inversiones de las empresas europeas en los países de África y en los países de la política de vecindad.

Teniendo en cuenta este desafío de coherencia de las políticas, Coordination SUD formula varias recomendaciones destinadas a los poderes públicos franceses para que las políticas públicas no perjudiquen a las agriculturas familiares y campesinas del Sur. Los plazos políticos importantes en curso o que se avecinan, tanto en Francia como a nivel de la Unión Europea (Comité Interministerial de Cooperación Internacional y de Desarrollo, revisión de la política agrícola común, elaboración del acuerdo con los países de África, del Caribe y del Pacífico que sucederá al de Cotonú después de 2020, etc.), deben suponer la ocasión para que el Estado francés se comprometa de forma duradera en el refuerzo de la coherencia de sus políticas con el desarrollo.

El imperativo de coherencia de las políticas para el desarrollo ha tardado mucho en reconocerse

La Comisión Europea y los Estados miembros de la Unión Europea representan, como bloque, el mayor donante de la ayuda al desarrollo en el mundo, la primera potencia comercial (de bienes y de servicios), así como uno de los dos principales exportadores e importadores mundiales (con los Estados Unidos) de productos agrícolas y alimentarios¹.

Si bien, desde los años ochenta, las ONG que intervienen en la agricultura y en la seguridad alimentaria venían denunciando el impacto de determinadas políticas francesas y europeas en los países del Sur, la consideración de la coherencia de las políticas para el desarrollo por parte de la Unión Europea y de Francia fue más reciente. Así, el Tratado de Lisboa que entró en vigor en 2009 retomó algunos compromisos anteriores, estipulando: «*El objetivo principal de la política de la Unión [Europea] en este ámbito [el desarrollo] será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo*». Para ello, las instituciones europeas consideran cinco ámbitos como prioritarios: el comercio (competencia exclusiva de la Unión), la seguridad alimentaria, los cambios climáticos, las migraciones y la seguridad.

Hubo que esperar hasta 2014 para que Francia adoptara un texto legislativo que incluyera obligaciones en materia de coherencia de las políticas para el desarrollo. La Ley de orientación y de programación relativa a la política de desarrollo y de solidaridad internacional (LOP-DSI) estipula en su artículo 3 que: «*se busca una coherencia entre los objetivos de la política de desarrollo y de solidaridad internacional y los de otras políticas públicas que puedan tener un impacto en el ámbito del desarrollo, en particular, en las políticas comercial, agrícola, fiscal, migratoria, social o en las políticas relativas a los derechos de las mujeres, a la investigación y a la enseñanza superior, a la educación, a la cultura, a la salud, al medio ambiente, a la energía y a la lucha contra el cambio climático, a la paz y a la seguridad, a la economía social y solidaria o a los territorios de Ultramar*».

Por último, la adopción de los objetivos de desarrollo sostenible en 2015 «universalizó» el imperativo de coherencia de

las políticas para el desarrollo sostenible, alentando a los Estados a establecer garantías para mejorar dicha coherencia (meta 17.14²) teniendo en cuenta los distintos pilares del desarrollo sostenible (económico, ambiental y social). Dentro de esta lógica, se pide a los países donantes que controlen más la coherencia entre sus políticas públicas internas y su política de ayuda al desarrollo.

La coherencia de las políticas en los Estados miembros de la UE

Las plataformas nacionales de ONG de los Estados miembros de la Unión Europea, reunidas en el seno de Concord, llevaron a cabo dos estudios comparativos sobre la operatividad de la coherencia de las políticas para el desarrollo³ y el estado de ejecución de la agenda del desarrollo sostenible en los Estados miembros dos años después de su adopción⁴. Se desprende del primer estudio que, si bien Francia hace referencia a la coherencia de las políticas para el desarrollo en la ley y en sus estrategias de solidaridad internacional (como ocurre en la mayoría de los Estados miembros), ningún mecanismo interministerial o parlamentario lleva a cabo expresamente el control de las políticas públicas en términos de coherencia. El nivel de sensibilización en materia de coherencia de las políticas para el desarrollo está considerado como uno de los más débiles de la Unión, tanto a nivel de los ministerios como del Parlamento. Si bien la situación está evolucionando en algunos países a favor de la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la falta de estrategia de aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible en Francia dos años después de su adopción contribuye a la falta de progreso constatada en materia de coherencia. En este sentido, Finlandia es el país más avanzado de la Unión: algunos parlamentarios se reúnen con otros actores estatales y de la sociedad civil dentro de una comisión nacional del desarrollo sostenible con competencias ampliadas tras la adopción de los objetivos de desarrollo sostenible. De ahí que el país haya revisado su mecanismo de análisis de impacto para tener en cuenta todas las dimensiones del desarrollo sostenible y que se haya comprometido a evaluar de manera exhaustiva cómo su política exterior contribuye a los objetivos de desarrollo sostenible en los países socios.

1. Organización Mundial del Comercio, *Examen estadístico del comercio mundial*, 2017

2. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2016

3. Concord, *Operationalising Policy Coherence for Development*, 2015

4. Concord, *Monitoring Agenda 2030 implementation across the EU*, 2017



© Mansi Thapliyal - ActionAid

Una insuficiente aplicación de la coherencia de las políticas para el desarrollo

Si bien la Unión Europea y algunos Estados miembros, especialmente de Europa del Norte, han empezado a aplicar –de forma muy mejorable– sus obligaciones en materia de coherencia de las políticas para el desarrollo, Francia está a la zaga.

Desde 2007, la Comisión Europea publica un informe bienal dedicado a la coherencia de las políticas para el desarrollo. El Parlamento Europeo abordó este desafío y en 2010 nombró a un relator especial y permanente sobre esta cuestión. Este último publica un informe bienal a menudo mucho más crítico sobre las acciones de la Unión que el de la Comisión, cuestionado por las ONG, que con demasiada frecuencia se asemeja a un ejercicio de autocomplacencia. El relator tiene la posibilidad de emitir dictámenes sobre los proyectos de la Comisión. Se creó dentro del Parlamento Europeo una unidad para la evaluación previa del impacto de las políticas. Actualmente a instancias de cualquier comisión parlamentaria puede examinar tanto la forma como el contenido de los expedientes. En Francia, la LOP-DSI preveía la creación de un observatorio dedicado al desarrollo y a los desafíos de la solidaridad internacional que habría contribuido a la operatividad de la ley. Este observatorio de múltiples actores nunca se reunió, por falta de movilización de los parlamentarios de la anterior legislatura.

La evaluación de las políticas europeas, incluyendo los acuerdos comerciales, antes de su adopción, e incluso durante y después de su aplicación, debería permitir analizar su impacto en el desarrollo. A nivel europeo, el dispositivo de mejora de la reglamentación (better regulation package) prevé dos herramientas distintas que se pueden movilizar para estudiar las consecuencias de las políticas europeas en los derechos humanos y en los países en desarrollo. Actualmente, se critica este proceso por su falta de objetividad y de sistematización, al hacer ciertos análisis caso omiso de los impactos en los ter-

ros países. Un análisis reciente de Concord demuestra que, en 2016, solo el 24% de las iniciativas que podían tener impacto en los países en desarrollo fueron objeto de un análisis de impacto juzgado como creíble a este respecto⁵. Además, en la mayoría de los casos se destacaron más los impactos económicos esperados para la Unión Europea que los impactos sociales, ambientales, económicos y sobre los derechos humanos en los países socios. El análisis del impacto de las políticas comerciales europeas se basa en gran medida en el principio del libre comercio integral (que crea distorsiones competitivas en detrimento de los/as pequeños/as productores/as de los países del Sur) sin tener en cuenta los impactos en los derechos de las poblaciones de los países socios. De ahí que ese análisis siga siendo muy superficial, o incluso inexistente, en términos de consecuencias para los países en desarrollo, por falta de voluntad política⁶.

El único elemento en el que Francia está avanzado en comparación con sus homólogos es en la Ley sobre el deber de vigilancia («loi sur le devoir de vigilance»), adoptada en 2017. Obliga a las sociedades matrices y a las empresas contratantes de más de 5 000 asalariados/as en Francia (incluidas sus filiales) o de 10 000 asalariados/as en Francia y a nivel internacional, a establecer y aplicar un plan de vigilancia. Este plan tiene como objetivo identificar y prevenir los riesgos en términos de violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de daños corporales o ambientales graves, de riesgos sanitarios, etc. Estos riesgos se derivan de sus actividades y de las de sus filiales, subcontratistas o proveedores sobre los que ejercen una influencia determinante. A instancias de víctimas, de asociaciones y de sindicatos, un/a juez/a podrá requerir bajo multa a una empresa que publique y aplique de forma efectiva un plan de vigilancia⁷. Una evolución positiva y defendida por las ONG, pero cuya eficacia sigue siendo limitada debido a un ámbito de aplicación muy restringido (sólo 150 empresas estarían concernidas por esta obligación según el Ministerio de Economía y Finanzas).

5. De los 61 análisis de impacto realizados en 2016, 17 se referían a las políticas que podían tener un impacto en los países en desarrollo, pero solo 4 de ellos fueron objeto de un análisis suficiente según Concord

6. Para saber más sobre las herramientas de análisis de impacto a nivel europeo a la luz de estudios de casos concretos, véase: *Concord, The impact of EU policies in the world, 2017*

7. ActionAid France, *Devoir de vigilance : le Conseil constitutionnel valide l'essentiel de la loi - Un pas historique pour la protection des droits humains et de l'environnement, un signal fort pour l'Europe et l'international*, 24 de marzo de 2017

Las propuestas de Coordination SUD al Gobierno francés

En términos de gobernanza:

- establecer una oficina específica dentro de la administración francesa para velar por la coherencia de las políticas para el desarrollo, a semejanza de la célula creada por la Comisión Europea alojada por la DG DEVCO. Esta oficina trabajará en estrecha colaboración con la sociedad civil;
- crear un puesto de relator para la coherencia de las políticas para el desarrollo en la Asamblea Nacional y en el Senado que emita dictámenes sobre todos los proyectos de ley que tengan impactos en los países en desarrollo, con la participación de la sociedad civil;
- promover la Ley sobre el deber de vigilancia, a nivel de la Unión Europea y en los foros internacionales multilaterales de conformidad con los compromisos recientes del Ministro de Europa y de Asuntos Exteriores y, siendo coherente con los compromisos asumidos en esta ley, apoyar los esfuerzos para la adopción por las Naciones Unidas de un tratado vinculante sobre la acción de las empresas y los derechos humanos.

En términos de herramientas:

- hacer que se realicen análisis de impacto independientes, con la participación de la sociedad civil en Francia y en los países concernidos. Estos análisis evaluarán los impactos de las políticas francesas y de las propuestas francesas sobre las políticas europeas, sobre el desarrollo sostenible y los derechos humanos en los países del Sur. Se llevarán a cabo antes de la adopción de estas políticas y durante su aplicación;

• para ello, sensibilizar y movilizar a los cargos diplomáticos franceses, así como a las agencias de los países donde está implantada la Agencia Francesa de Desarrollo, para que sea más operacional la coherencia de las políticas para el desarrollo, especialmente con ocasión de análisis de impacto de las políticas y de los proyectos en las poblaciones y el desarrollo sostenible;

• condicionar la participación del sector privado con fines de lucro en los programas de desarrollo financiados por Francia: i. al establecimiento de planes de vigilancia de conformidad con la ley francesa; ii. al respeto de Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales⁸, III. al respeto de los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos de la ONU, que Francia ha integrado en un plan de acción nacional a poner en práctica.⁹



© ActionAid

8. OCDE, *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*, 2011

9. Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, *Plan national d'action pour la mise en œuvre des principes directeurs des Nations unies relatifs aux droits de l'Homme et aux entreprises*, 2017

Coordination SUD
Solidarité Urgence Développement

Esta publicación está producida por la comisión Agricultura y alimentación (CZA) de Coordination SUD

En el marco de su misión de apoyo al cabildeo colectivo de sus miembros, Coordination SUD implementó comisiones de trabajo. Así, la comisión Agricultura y alimentación (CZA) reagrupa a las ONGs de solidaridad internacional que obran en pos de la realización del derecho a la alimentación y de un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que revisten un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: ActionAid France, Action contre la Faim, AEFJN, aGter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, Commerce Équitable France, CRID, Gret, Inter Aide, Iram, ISF AgriSTA, MADERA, Oxfam France, Secours Catholique-Caritas France, SOL y UNMFREO.

La CZA realiza la representación de Coordination SUD en un conjunto de ámbitos que tratan de la agricultura y de la alimentación, tales como el Grupo Interministerial de Seguridad Alimentaria (GISA) y el Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC) para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA).

Contacto de la comisión Agricultura y alimentación:
Sébastien Chailleux (ActionAid France) y Carline Mainenti (AVSF)
E-mail: c.mainenti@avsf.org
Sitio Web: www.coordinationsud.org

Esta nota fue redactada por Sami Asali (Coordination SUD) con las contribuciones de Jacques Berthelot (SOL), Alice Bordaçarre (ActionAid France), Isabelle Brachet (ActionAid) y Pascal Erard (CFSI)

Traducido del francés por Consuelo Manzano



Esta nota fue realizada con el apoyo de la AFD. Los puntos de vista expuestos en este documento no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la AFD.

