



Asamblea General

Distr. general
22 de diciembre de 2009
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

13º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter

La agroindustria y el derecho a la alimentación

Resumen

En el presente informe se examina el papel que desempeñan los compradores de productos básicos, las empresas elaboradoras de alimentos y los minoristas en el logro de la plena efectividad del derecho a la alimentación. El papel de estos actores es clave, ya que conectan a los productores con los consumidores y transforman las materias primas en alimento comestible. Pero la gran mayoría de las personas que padecen hambre en el mundo de hoy son parte del sistema alimentario. Los pequeños productores de alimentos independientes o los asalariados agrícolas que trabajan en explotaciones agrícolas en el sector estructurado o en el informal representan más de la mitad de los mil millones de personas que hoy padecen hambre. Por tanto, el informe plantea la pregunta de cómo inciden en el derecho a la alimentación el aprovisionamiento, la fijación de precios y las políticas salariales de los compradores de productos básicos, las empresas de elaboración de alimentos y los minoristas. El informe tiene por objeto contribuir a que tanto las empresas del sector agroindustrial como los Estados comprendan mejor sus respectivas responsabilidades y obligaciones en virtud del derecho internacional. Termina con diez recomendaciones a los Estados y el sector agroindustrial a fin de que la actual transformación de la cadena alimentaria contribuya a la plena efectividad del derecho a la alimentación. Las recomendaciones se refieren a ámbitos diversos tales como los códigos de conducta y los acuerdos marco internacionales, las cooperativas, las juntas de comercialización, la contratación pública y el derecho de la competencia.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–5	3
II. La evolución de la situación.....	6–9	4
III. Protección de los trabajadores del sector agrícola.....	10–27	6
A. Los desafíos	10–12	6
B. La función de los Estados en la protección del derecho a la alimentación	13–20	7
C. La función de los empleadores en el respeto del derecho a la alimentación...	21–26	10
D. Las vías de recurso	27	12
IV. Satisfacción de las necesidades específicas de los pequeños agricultores	28–50	12
A. Los desafíos	28	12
B. La función de los Estados en la protección del derecho a la alimentación	29–36	12
C. La función de los compradores en el respeto del derecho a la alimentación ..	37–48	17
D. Las vías de recurso	49–50	17
V. Recomendaciones	51–53	22

I. Introducción

1. Este es el segundo informe anual que presenta el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 10/12.

2. En un informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en su octavo período de sesiones, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas propuso un marco en el que se describían las funciones y obligaciones de la comunidad empresarial y de los Estados en materia de derechos humanos, respectivamente, en relación con las cuestiones de derechos humanos que atañen a las empresas¹. Sobre la base de una visión general de las violaciones de derechos humanos vinculadas a las actividades de las empresas², el Relator proponía un marco que se basaba en tres principios. En primer lugar, los Estados tienen la obligación de proteger los derechos humanos, lo que entraña como mínimo "el deber de proteger contra los abusos de derechos humanos cometidos por actores no estatales, en particular las empresas, que afecten a las personas que se encuentren en su territorio o jurisdicción"³. En segundo lugar, las empresas tienen la responsabilidad de respetar todos los derechos humanos: "Dado que las empresas pueden afectar virtualmente a todos los derechos reconocidos internacionalmente, deberían considerar la responsabilidad de respetar todos esos derechos"⁴. Para cumplir con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, las empresas deben iniciar un proceso permanente de diligencia debida en la materia, que les permita cobrar conciencia de los efectos adversos sobre los derechos humanos, y prevenir y mitigar dichos efectos. Las empresas deberían no solo garantizar el cumplimiento de las leyes nacionales sino también controlar el riesgo de causar perjuicios a los derechos humanos con miras a evitarlo⁵. En tercero y último lugar, "los mecanismos eficaces de reparación de agravios desempeñan una importante función en el deber estatal de proteger, en su vertiente tanto jurídica como normativa, y en la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos"⁶.

3. En el presente informe, el Relator Especial examina el papel que desempeñan los compradores de productos básicos, las empresas elaboradoras de alimentos y los minoristas en el logro de la plena efectividad del derecho a la alimentación. Estos actores, conocidos colectivamente como el "sector agroindustrial", ponen en relación a los productores con los consumidores. Sin ellos, los productores solo tendrían un acceso muy restringido a los mercados y las opciones a disposición de los consumidores serían mucho más limitadas. El derecho a la alimentación se hace efectivo, en buena parte, a través de los mecanismos de mercado; sin embargo, el aprovisionamiento, la fijación de precios y las políticas salariales de los compradores de los productos básicos, las empresas elaboradoras de alimentos y los minoristas tienen consecuencias enormes, y a veces negativas, para el derecho a la alimentación. El objetivo principal del presente informe es contribuir a que tanto las empresas del sector agroindustrial como los Estados comprendan mejor sus respectivas responsabilidades, diferentes pero complementarias, en virtud del derecho internacional, ante esas consecuencias.

¹ A/HRC/8/5.

² A/HRC/8/5/Add.2.

³ A/HRC/8/5, párr. 18.

⁴ *Ibid.*, párr. 24.

⁵ *Ibid.*, párr. 25.

⁶ *Ibid.*, párr. 82.

4. El presente informe se centra en las cuestiones de economía política que se plantean en la cadena alimentaria, y en las relaciones entre las empresas del sector agroindustrial, por una parte, y sus proveedores, por otra, examinando específicamente dos grupos vulnerables: los trabajadores agrícolas y los pequeños agricultores. Debido a las limitaciones de espacio no se han incluido en este informe cuestiones diversas, como los aspectos ambientales y nutricionales de las prácticas de las empresas del sector agroindustrial (por ejemplo, cómo podrían estas fomentar la agricultura sostenible y promover una alimentación variada, nutritiva y equilibrada), y el impacto que tienen en los consumidores las políticas de fijación de precios. Sin embargo, el Relator Especial tiene la intención de retomar esas otras cuestiones en un trabajo futuro. Tampoco se abordan en este informe una serie de situaciones en las que las actividades de las empresas privadas pueden incidir en el derecho a la alimentación, por ejemplo, cuando los proyectos de desarrollo a gran escala privan a las comunidades de su acceso a los recursos productivos o cuando las empresas productoras de semillas abusan de una posición dominante en el mercado para subir el precio de los insumos que venden a los agricultores⁷. En una adición al presente informe (A/HRC/13/33/Add.1) se presenta el trabajo del Relator Especial sobre la cuestión de las adquisiciones o arrendamientos de tierras a gran escala.

5. El presente informe se basa en la labor realizada a este respecto por el Relator Especial anterior⁸. Para su preparación, el Relator Especial aprovechó su participación en el Taller técnico tripartito sobre la crisis alimentaria mundial y su impacto sobre el trabajo decente, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), celebrado en Ginebra el 6 de marzo de 2009, así como otros contactos con la OIT, y con la Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA). También encargó contribuciones⁹ y convocó a una consulta de diversas partes interesadas en Berlín, los días 19 y 20 de junio de 2009, auspiciada por la organización no gubernamental Centro Europeo para los Derechos Constitucionales y Humanos (ECCHR) y apoyada por el Gobierno de Alemania. El Relator mantuvo conversaciones con varias empresas del sector agroindustrial, tanto a nivel bilateral como por conducto del Consumer Goods Forum (Foro de bienes de consumo), red mundial de minoristas y fabricantes que incluye a más de 150 países.

II. La evolución de la situación

6. Los sistemas alimentarios están experimentando actualmente profundas transformaciones. El renovado interés en la agricultura por parte de los sectores público y privado¹⁰ dio lugar a un incremento de la inversión extranjera directa en agricultura, de un promedio anual de 600 millones de dólares de los EE.UU. en el decenio de 1990 a un promedio de 3.000 millones de dólares en el período 2005-2007¹¹. El aumento de la inversión directa es parte de una transformación más amplia de la cadena mundial de

⁷ Véase A/64/170.

⁸ A/58/330, párrs. 27 a 51.

⁹ El Relator Especial reconoce con agradecimiento la contribución de la organización estudiantil pro derechos humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York (New York University Law Students for Human Rights), *Transnational Corporations and the Right to Food*, que puede consultarse en www.chrgj.org/publications/docs/TNCsandRTF.pdf.

¹⁰ Véase A/HRC/12/31, párrs. 13 a 22.

¹¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Informe sobre las inversiones en el mundo 2009, Empresas transnacionales, producción agrícola y desarrollo*, 17 de septiembre de 2009.

producción y distribución en el sector agroalimentario¹². Los compradores de productos básicos (mayoristas) son más grandes y están más concentrados que antes, y procuran atender a las necesidades de sus clientes de la industria de alimentos mediante una mayor coordinación vertical, reforzando su control sobre los proveedores. La industria de la elaboración de alimentos se está consolidando rápidamente, después de un período inicial durante los años ochenta y principios de los noventa en el que se dismantelaron las grandes empresas paraestatales de elaboración de alimentos. Este sector está cada vez más globalizado y dominado por grandes empresas transnacionales. Los minoristas mundiales y las cadenas de comida rápida están expandiéndose hacia China, la India, Rusia, Viet Nam, y cada vez más hacia el África meridional y oriental, y diversificándose, al orientarse de los alimentos elaborados hacia los semielaborados y los productos cada vez más frescos.

7. En este proceso de expansión y consolidación, el sistema de adquisiciones también se ha modernizado: además de las normas públicas, las normas privadas han adquirido una importancia cada vez mayor y a menudo se imponen a través de códigos de conducta adoptados por los minoristas¹³. Ha aumentado la integración vertical y los mayoristas y minoristas procuran garantizar la estabilidad de la oferta mediante el uso de contratos explícitos (acuerdos a largo plazo con los productores) o técnicas como las listas de proveedores preferidos. Las adquisiciones están cada vez más centralizadas, en tanto que la zona de adquisiciones (la zona desde la cual se abastecen las empresas) se expande desde las redes nacionales hasta las regionales y de allí a las redes mundiales.

8. Como resultado de ello, ha aumentado significativamente en los últimos años la concentración en las cadenas de producción y distribución de alimentos¹⁴. La estructura de mercado resultante da a los compradores un poder de negociación considerable sobre sus proveedores, lo que tiene consecuencias potencialmente graves para el bienestar tanto de los productores como de los consumidores. Las actuales medidas adoptadas para alentar a las empresas a actuar con responsabilidad no están en condiciones de contrarrestar esa

¹² T. Reardon y J. A. Berdegue, "The rapid rise of supermarkets in Latin America: challenges and opportunities for development", *Development Policy Review*, vol. 20, N° 4, (2002), pág. 317; T. Reardon y otros, *Supermarkets and horticultural development in Mexico: Synthesis of Findings and Recommendations to USAID and GOM*, agosto de 2007; T. Reardon y otros, "Agrifood industry transformation and small farmers in developing countries", *World Development*, vol. 37, N° 11 (2009), pág. 1717.

¹³ S. Ponte, *Standards, Trade and Equity: Lessons from the Speciality Coffee Industry*, Centre for Development Research (Copenhague, 2002).

¹⁴ Por ejemplo, en el mercado de soja del Brasil hay aproximadamente 200.000 agricultores que tratan de vender a cinco grandes comerciantes de materias primas; y en Côte d'Ivoire la industria del cacao está dominada por tres grandes compradores transnacionales de productos básicos (ADM, Cargill y Barry Callebaut). Las empresas de elaboración de alimentos también logran a veces el mismo grado de concentración; en 1996, dos transnacionales de alimentos y bebidas, Nestlé y Parmalat, tenían una participación en el mercado brasileño de elaboración de productos lácteos del 53%, ahuyentando a un gran número de cooperativas que se vieron forzadas a vender sus instalaciones a esas empresas. Para estos y otros ejemplos, véase Peter Gibbon, *The Commodity Question: New Thinking on Old Problems*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano, documento ocasional, 2005/13; Bill Vorley, *Food Inc.: Corporate Concentration From Farm to Consumer*, United Kingdom Food Group, 2003, disponible en <http://www.ukfg.org.uk/docs/UKFG-Foodinc-Nov03.pdf>; Mary Hendrickson y otros, *The Global Food System and Nodes of Power*, 2008, disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1337273>; Molly Anderson, *A Question of Governance: To Protect Agribusiness Profits or the Right to Food?*, Agribusiness Action Initiatives, 2009; I. Sheldon y R. Sperling, "Estimating the extent of imperfect competition in the food industry: what have we learned?", *Journal of Agricultural Economics*, vol. 54, N° 1 (2003), pág. 89.

dimensión estructural¹⁵. La concentración en los mercados de compra es particularmente preocupante, aún más que la concentración en los mercados de venta, porque en los mercados de compra puede lograrse una posición dominante con una cuota relativamente pequeña de participación en el mercado; por ejemplo, la investigación sobre el mercado de comestibles del Reino Unido concluyó en 2000 que las tiendas minoristas de comestibles, con menos del 8% del mercado total al por menor, tenían un considerable poder de negociación sobre los vendedores¹⁶.

9. Gracias al poder de negociación sumamente desigual de los productores y los consumidores de alimentos, por una parte, y de los compradores y los minoristas por la otra, estos últimos puede seguir pagando precios relativamente bajos por los cultivos, incluso cuando aumentan los precios en los mercados regionales o internacionales, y pueden seguir cobrando precios elevados a los consumidores aunque bajen los precios en esos mercados. Así, una de las razones principales por las que los precios en los países en desarrollo se han mantenido altos a pesar del estallido de la burbuja en los mercados de productos básicos en julio de 2008 (en varios países los precios eran más altos en julio de 2009 que un año antes)¹⁷ es la posición dominante de algunos operadores en esos países. Es necesario corregir esos desequilibrios de poder en los sistemas alimentarios. El Relator Especial está convencido de que las relaciones entre los actores interesados no puede seguir basándose únicamente en la relativa fuerza de negociación de estos. Por el contrario, deben ser relaciones de colaboración y basarse en otros modos de comunicación distintos a las señales de los precios.

III. Protección de los trabajadores del sector agrícola

A. Los desafíos

10. Hay más de 450 millones de trabajadores agrícolas asalariados a nivel mundial, lo que constituye el 40% de la fuerza de trabajo agrícola¹⁸. En el sector agrícola se violan con frecuencia los derechos fundamentales en el trabajo. Menos del 20% de los trabajadores agrícolas tienen acceso a la protección social básica, y en la agricultura se concentra cerca del 70% del trabajo infantil en el mundo, lo que representa aproximadamente 132 millones de niñas y niños de entre 5 y 14 años. Las prácticas de trabajo en régimen de servidumbre se perpetúan de generación en generación. Dado que gran parte del empleo asalariado es más común en el sector informal, la legislación laboral nacional no puede garantizar el derecho a un salario mínimo o proteger a la mujer contra la discriminación.

11. La negociación colectiva es sumamente importante para los trabajadores agrícolas, porque en las zonas rurales tiende a haber un bajo nivel de conocimientos y de aplicación de la ley, y porque la legislación laboral suele dar al sector agrícola un trato diferente al de otros sectores por lo que se refiere a cuestiones como la jornada laboral, el pago de horas

¹⁵ Por ejemplo, las Directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para Empresas Multinacionales no incluyen ninguna disposición sobre los precios justos que deben pagarse a los productores ni sobre el salario mínimo vital para los trabajadores.

¹⁶ Competition Commission, *Supermarkets: A Report on the Supply of Groceries from Multiple Stores in the United Kingdom*, 2000.

¹⁷ Véanse A/HRC/12/31, párr. 5; y FEWSNET (Famine Early Warning Network, Red de Alerta Temprana contra la Hambruna), USAID, octubre de 2009, Price Watch: Urban Food Markets, disponible en <http://www.fews.net>.

¹⁸ Peter Hurst, *Agricultural workers and their contribution to sustainable agriculture and rural development*, FAO-ILO-IUF, 2005, pág. 2.

extraordinarias o las licencias¹⁹. Sin embargo, a pesar del nivel relativamente alto de ratificación del Convenio de la OIT N° 11 (1921) relativo a los derechos de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas, la negociación colectiva y el diálogo social suelen ser totalmente inexistentes. Ello se debe en parte a las dificultades que enfrentan los trabajadores agrícolas asalariados para organizarse. Pero también obedece a las prácticas de subcontratación y contratación externa, cuyo resultado es que el verdadero empleador no tiene ninguna relación oficial con el trabajador.

12. A medida que el trabajo agrícola se torna cada vez más precario, que la agricultura por contrato se va desarrollando y que los pequeños agricultores trabajan cada vez más en plantaciones o en explotaciones agrícolas para complementar sus ingresos básicos, va desapareciendo la distinción entre agricultores y trabajadores asalariados. Los arrendatarios y aparceros por su parte integran categorías intermedias: los arrendatarios pagan un alquiler fijo, sea en efectivo, en especie, en trabajo, o en una combinación de estos; los aparceros pagan el arriendo en especie, con una parte convenida del producto agrícola; y algunos trabajadores agrícolas son remunerados con una parte de la producción²⁰. La desaparición de la distinción entre esas diversas categorías suele dar lugar a situaciones en las que es difícil determinar el marco jurídico aplicable a la relación entre el productor y el comprador de alimentos, y en las que no están claros los derechos y las obligaciones de las partes. Se trata de un desafío al que debe responder el regulador.

B. La función de los Estados en la protección del derecho a la alimentación

13. Los Estados deben proteger el derecho a la alimentación de los trabajadores agrícolas cumpliendo las obligaciones que les incumben en virtud de la legislación laboral internacional. Entre los instrumentos específicos relativos a los trabajadores agrícolas cabe citar los Convenios de la OIT N° 99 (1951) relativo a los métodos para la fijación de salarios mínimos en la agricultura²¹ y N° 110 (1958) relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones, complementado por su Protocolo de 1982 y por la Recomendación N° 110 (1958) sobre las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones. En la aplicación de estos instrumentos los Estados enfrentan dos desafíos importantes y relacionados entre sí.

1. Garantía del derecho a un salario mínimo vital

14. Como las empresas del sector agroindustrial compran cada vez más a proveedores distintos de diferentes regiones, la competencia entre proveedores aumenta, y existe el riesgo de competencia entre las normas de los países que los acogen. Como resultado de ello, podían quedar impunes diversas formas de abuso en el pago de los salarios. Algunos de esos abusos son: el impago o el pago aplazado de los salarios; la exclusión de los trabajadores agrícolas de la legislación nacional sobre el salario mínimo; el no respeto del reajuste periódico de las escalas de salario mínimo; la falta de sanciones adecuadas que desalientan el uso abusivo del régimen de salario mínimo, cuando este existe; y la falta de estadísticas y datos sobre los trabajadores cubiertos por el salario mínimo en este sector.

¹⁹ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, 2008, párr. 295.

²⁰ Instrumentos específicos, como la Recomendación N° 132 (1968) de la OIT sobre el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los arrendatarios, aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas, procuran proteger a esos grupos.

²¹ Véase también la Recomendación N° 89 (1951) sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos en la agricultura.

15. El Estado tiene el deber de garantizar que en la legislación se establezca un salario mínimo y que se supervise adecuadamente el cumplimiento de esta exigencia. El salario mínimo debería ser, como mínimo, un "salario vital", que "ofrezca una renta que permita a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias", como se exige en los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²². Cabría emprender la labor de idear una metodología convenida universalmente para definir un salario mínimo vital, expresado en función del salario por hora que debería devengar un trabajador a tiempo completo²³. Actualmente no existe tal definición.

16. Una metodología para definir el salario vital a nivel nacional debería basarse en una serie de principios comunes. Esta debería: a) garantizar que todos los miembros de la familia tengan acceso permanente a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, acorde con las tradiciones culturales de la familia en cuestión, sin tener que sacrificar otros derechos humanos básicos, como el derecho a la educación o a la vivienda²⁴; b) ser transparente y adaptable a la evolución del costo de vida, incluida la evolución de los precios de la canasta básica de alimentos; c) permitir efectuar un cálculo basado en datos de fácil acceso; d) tener en cuenta necesidades específicas, por ejemplo, los costos de transporte de los que viven lejos del lugar de trabajo o los costos de cuidar a los miembros de la familia que no pueden valerse por sí mismos; e) basarse en los Convenios de la OIT N° 99 y N° 131 (1970) relativos a la fijación de salarios mínimos, con especial referencia a los países en vías de desarrollo y ser coherente con ellos, particularmente en lo que respecta a la exigencia de que el salario mínimo se establezca considerando, entre otras cosas, "las necesidades de los trabajadores y sus familias, habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales"²⁵; y f) incluir un elemento de progresividad, con el fin de reducir las desigualdades en los ingresos.

17. Una metodología basada en esos principios tendría en cuenta las características de cada país y las importantes diferencias de costo de vida en los distintos países. Naturalmente, dicho salario debe considerarse como un mínimo, y debe alentarse a los países y los interlocutores sociales a que, mediante leyes y convenios colectivos, avancen lo más rápidamente posible para superarlo. En el sector agrícola se entiende a veces que el salario mínimo puede pagarse, en parte, en forma de prestaciones en especie, cuando el empleador proporciona a los trabajadores alojamiento, raciones alimentarias o atención de la salud. Los Estados deben velar por que esas prestaciones sean apropiadas al uso personal del trabajador y de su familia y redunden en beneficio de ellos y que "el valor atribuido a estas prestaciones sea justo y razonable"²⁶. Al mismo tiempo, la imposición de un salario vital no debería actuar como un incentivo para desarrollar formas de empleo informal en el

²² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 18 (2005) sobre el derecho al trabajo (art. 6), párr. 7. El Código Básico, Iniciativa de Comercio Ético, al referirse al salario vital, establece que será lo suficientemente alto como para satisfacer las necesidades básicas y disponer de unos ingresos a discreción (art. 5.1). El Código de Referencia del Programa Mundial de Cumplimiento dispone que la remuneración deberá satisfacer las necesidades básicas mínimas y proporcionar un ingreso discrecional mínimo a los trabajadores y sus familias (6.3).

²³ Véase Michael J. Zimmer, "Decent Work with a Living Wage", *Seton Hall Public Law Research Paper N° 1072083*, que puede consultarse en la Social Science Research Network (SSRN): <http://ssrn.com/abstract=1072083>.

²⁴ Ello se ajusta a la Observación general N° 12 (1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11), así como a la exigencia de interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos.

²⁵ Convenio N° 131 de la OIT, art. 3 a).

²⁶ Convenio N° 99 de la OIT, art. 2, párr. 2 b). Véase también el Convenio N° 110 (1958) de la OIT, art. 27, párr. 3.

sector agrícola, en el que este ya es uno de los principales obstáculos para la eficaz vigilancia y aplicación de las salvaguardias existentes.

2. Vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral

18. Los trabajadores agrícolas deben beneficiarse del mismo nivel de protección que los trabajadores de otros sectores. Ello implica que los trabajadores agrícolas deben estar protegidos por los regímenes de seguridad social aplicable a los sectores industrial y comercial. Un primer paso para conseguirlo es establecer un sistema que haga obligatorio el registro de los trabajadores agrícolas, como se ha hecho en la Argentina bajo la presión de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE). Asimismo, los proveedores de mano de obra deberán estar registrados y podrán estar autorizados para funcionar sólo con una licencia, y cualquier violación de la legislación aplicable deberá dar lugar a la revocación de la licencia²⁷.

19. A menudo la agricultura no está incluida en las normas nacionales de seguridad y de salud ocupacional, e incluso cuando lo está, las normas no suelen aplicarse. Como resultado de ello, la agricultura, junto con la construcción y la minería, es una de las tres ocupaciones en que resulta más peligroso trabajar²⁸. Esta es una causa directa de la pobreza en las zonas rurales: las familias se quedan sin protección cuando el sustentador principal muere o resulta lesionado en el trabajo. El Convenio N° 184 (2001) de la OIT relativo a la seguridad y la salud en la agricultura y su Recomendación conexas N° 192 (2001) reconocen formalmente que a los trabajadores agrícolas se les debe garantizar los mismos derechos y la misma protección en materia de salud y seguridad que a las demás categorías de trabajadores. Es posible que deban aumentarse las soluciones innovadoras, como la que se ha puesto en marcha en Suecia, donde los sindicatos han obtenido el derecho de enviar representantes de seguridad a las explotaciones situadas en su región.

20. El obstáculo más importante para la aplicación de la legislación laboral y la razón de la persistencia de altos niveles de empleo informal es la deficiente capacidad de las inspecciones de trabajo para vigilar las condiciones de empleo en el sector agrícola. El Convenio N° 129 (1969) de la OIT relativo a la inspección del trabajo en la agricultura exige a los gobiernos que establezcan un sistema de inspección del trabajo en la agricultura y describe las principales funciones de la inspección del trabajo, en particular la de desempeñar un papel activo señalando a la atención de las autoridades competentes las lagunas existentes en la protección y formulando propuestas sobre la manera de colmar esas brechas. Sin embargo, aunque en los últimos años se han hecho algunos progresos en ese ámbito²⁹, se necesita más voluntad política a este respecto. El Convenio N° 129 ha sido ratificado por bastantes menos Estados que el Convenio N° 81 (1947) relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio; y aun cuando existen inspecciones de trabajo competentes para vigilar el empleo en las zonas rurales, es posible que no tengan los recursos necesarios para funcionar eficazmente.

²⁷ Véase, por ejemplo, la función del Organismo de concesión de licencias a empresarios de mano de obra del Reino Unido (GLA). En mayo de 2009, a fin de hacer más eficaz el cumplimiento, el GLA y algunas empresas como Tesco y Sainsbury's elaboraron un proyecto de protocolo relativo a verificaciones conjuntas de proveedores e intercambio de información sobre cualquier forma de abuso.

²⁸ Peter Hurst, *Agricultural workers and their contribution to sustainable agriculture and rural development*, OIT, FAO, UITA, 2007, secc. 2.8, pág. 51.

²⁹ Estudio general relativo a los convenios y recomendaciones sobre la inspección del trabajo, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión, 2006, párr. 13.

C. La función de los empleadores en el respeto del derecho a la alimentación

21. Los empleadores tienen la responsabilidad de respetar el derecho a la alimentación, incluso si las leyes no son lo suficientemente protectoras de los trabajadores agrícolas o si la legislación laboral vigente no es objeto de una vigilancia adecuada. En la actualidad, la globalización de la economía alimentaria aumenta la presión competitiva ejercida sobre los proveedores, obligándolos a reducir los salarios y a degradar otras condiciones de trabajo, y debilitando la capacidad de los sindicatos para resistir a esa tendencia a la baja. Esto es algo que puede y debe revertirse. La responsabilidad que tiene una empresa de respetar el derecho a la alimentación implica que no debe contribuir, directa o indirectamente, a abusos de derechos humanos en su relación con los proveedores. Las empresas del sector agroindustrial que operan a nivel mundial deberían utilizar su influencia sobre los proveedores para garantizar que los salarios y las condiciones de trabajo, en vez de degradarse, mejoren, como resultado de la adhesión de sus proveedores a las cadenas mundiales de valor. Las empresas del sector agroindustrial podrían hacer compromisos unilaterales para vigilar el cumplimiento de determinadas normas sociales en la cadena de producción y distribución y podrían celebrar acuerdos marco internacionales con sindicatos mundiales. Estas herramientas no sustituyen la aplicación por el Estado de las normas de reglamentación de la protección, pero pueden mejorar situaciones que, sin dichas herramientas, serían aún peores.

1. Códigos de conducta

22. Cada vez más las empresas del sector agroindustrial están adoptando códigos de conducta para velar por que sus proveedores cumplan con ciertos requisitos relativos, por ejemplo, a la libertad de asociación, a la salud y la seguridad en el trabajo, y a la prohibición del trabajo infantil. De hecho, ha sido tal la proliferación de esos códigos que uno de los retos es ahora el de coordinar, seguir fomentando o armonizar las múltiples iniciativas privadas. Se ha procurado promover entre las iniciativas de las múltiples partes interesadas la comparación de las buenas prácticas. Las empresas transnacionales intercambian cada vez más sus experiencias en la gestión de la cadena de producción y distribución. Ejemplo de ello es el Programa mundial de cumplimiento social, que tiene por objeto mejorar la coordinación entre diversos sistemas de gestión de la cadena de producción y distribución, elaborando un código de referencia que pueda servir de parámetro para los asociados participantes y avanzando hacia un reconocimiento mutuo de las prácticas de auditoría social. Tal coordinación debería mitigar las dificultades derivadas de la coexistencia de una multitud de códigos de conducta impuestos por los diferentes clientes de los proveedores locales.

23. Si bien estas iniciativas unilaterales merecen en principio ser bien acogidas, también plantean a las empresas otros problemas. En primer lugar, la calidad de esos códigos varía mucho. El valor de los códigos consiste en que pueden sobrepasar los requisitos mínimos establecidos en la legislación nacional o en las normas laborales internacionales que las empresas tienen la responsabilidad de respetar; un código que no trascienda esos requisitos mínimos genera confusión, no progreso. En segundo lugar, esos códigos deben evitar transferir al proveedor toda la carga del cumplimiento, y reconocer que es responsabilidad del comprador apoyar el cumplimiento asumiendo una parte o la totalidad del costo de inversión necesario, proporcionando la capacidad técnica y financiando los procedimientos de vigilancia. En tercer lugar, sería demasiado fácil eludir los códigos si el proveedor pudiera sencillamente subcontratar o externalizar determinados segmentos de la cadena; los códigos deben aplicarse a toda la cadena de producción y distribución, incluidos los subproveedores y subcontratistas. En cuarto lugar, la falta de cumplimiento debería dar lugar a la adopción de un plan de acción correctivo, apoyado por el comprador, con plazos

bien definidos y razonables, en lugar de la ruptura de la relación comercial, solución que, para los trabajadores afectados, puede ser peor que el mal que debe combatirse. En quinto lugar, esos códigos deben ser vinculantes para las empresas que los adopten, y el no aplicarlos de forma adecuada debe tener un costo. El Relator Especial considera que una empresa que adopte un código pero no lo aplique adecuadamente debe ser considerada culpable de publicidad engañosa y, por consiguiente, que las autoridades públicas tienen el deber de vigilar dicho cumplimiento³⁰.

24. La principal preocupación que suscitan los códigos de conducta es que, al parecer, sustituyen de hecho a la negociación y la transacción y hacen que las empresas desistan de firmar acuerdos marco internacionales (AMI) o de sumarse a iniciativas de múltiples interesados.

2. Acuerdos marco internacionales

25. Se han celebrado hasta la fecha unos 72 AMI entre empresas transnacionales y sindicatos mundiales. Figuran entre ellos los acuerdos relativos al sector alimentario, como los acuerdos celebrados entre Danone y la UITA en 1988, entre Accor y la UITA en 1995, Carrefour y la UNI en 2001, Chiquita y la UITA/COLSIBA en 2001, y Fonterra y la UITA en 2002. Gracias a la implicación activa de los sindicatos en la vigilancia de los compromisos de las empresas firmantes del acuerdo, esos AMI van más allá de la mayoría de los códigos de conducta. Su objetivo principal es proteger la capacidad de los sindicatos locales para negociar con eficacia las condiciones de trabajo, incluidos los salarios. De este modo, pueden fortalecer la capacidad de los sindicatos de todo el grupo para proteger a los trabajadores y limitar la competencia entre los trabajadores del mismo grupo.

26. Para que los AMI sean verdaderamente eficaces deben cumplir varias condiciones³¹. En primer lugar, deben proteger los derechos básicos de los trabajadores en toda la cadena de producción y distribución, que incluye no solo a los empleados directos de la empresa transnacional, sino también a los de sus proveedores, productores por contrato o socios de empresas mixtas, dondequiera que operen. En segundo lugar, los trabajadores deben recibir información adecuada sobre el contenido de los AMI, a fin de que puedan quejarse en caso de infracción. En tercer lugar, dichos acuerdos deben ir más allá de garantizar la capacidad de los sindicatos de negociar colectivamente a nivel local, e incluir, como mínimo, una disposición relativa a un salario vital, si es necesario más alto que el establecido en la legislación aplicable sobre el salario mínimo. Esto sería coherente con la obligación de las empresas de respetar el derecho a la alimentación en sus operaciones. En cuarto lugar, cuando un proveedor no cumple con las exigencias del AMI, no debe obligarse al comprador o bien a no hacer nada o a cortar las relaciones con dicho proveedor; aquí también, deben ofrecerse diversas opciones escalonadas, y el comprador debe comprometerse a apoyar al proveedor en sus esfuerzos por cumplir con el contenido del AMI. Las organizaciones de empleadores del sector de la alimentación y la UITA podrían tener en cuenta estas diferentes condiciones en la preparación de un modelo de AMI.

³⁰ *Kasky v. Nike*, 27 Cal. 4th 939 (2002), cert. granted, 123 S. Ct. 817, and cert. dismissed, 123 S. Ct. 2254 (2003); en la Unión Europea; véase el artículo 6 2) b) de la Directiva 2005/29/CE de 11 de mayo de 2005 relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, ("Directiva sobre las prácticas comerciales desleales"), DO L 149, 11 de junio de 2005, pág. 28.

³¹ Véase también Lone Riisgaard, *The IUF/COLSIBA – CHIQUITA framework agreement: a case study*, documento de trabajo N° 94 de la OIT, 2004.

D. Las vías de recurso

27. Así como las garantías jurídicas de un salario vital y el respeto de otros derechos laborales requieren el fortalecimiento de los mecanismos de aplicación, especialmente a través de las inspecciones de trabajo, los códigos de conducta o los AMI solo son valiosos en la medida en que lo sean los mecanismos de control que incluyen. Por consiguiente, se debe alentar a los Estados a que permitan que el consumidor cuestione el acatamiento por las empresas de los códigos de conducta que anuncian, y los sindicatos mundiales que negocian los AMI deben velar por que la vigilancia sea eficaz.

IV. Satisfacción de las necesidades específicas de los pequeños agricultores

A. Los desafíos

28. Los pequeños agricultores de los países en desarrollo que cultivan pequeñas parcelas de tierra, a menudo con poco o ningún apoyo público, son el grupo más importante de los que padecen inseguridad alimentaria en el mundo de hoy. Como no comercializan por sí mismos sus productos y carecen de instalaciones de almacenamiento y elaboración, los pequeños agricultores tienen a menudo un número muy limitado de compradores. Para los pequeños agricultores el factor clave es el precio que reciben por sus cosechas. En los siguientes párrafos el Relator Especial examina las iniciativas que los Estados podrían adoptar para proteger el derecho a la alimentación de los pequeños agricultores, y las medidas que podrían adoptar las empresas del sector agroindustrial para respetar el derecho a la alimentación en sus relaciones con los pequeños agricultores. El objetivo general es garantizar que los pequeños agricultores obtengan una proporción justa del valor de sus productos, a pesar de la muy desigual posición de negociación en la que se encuentran actualmente en relación con los compradores de productos básicos.

B. La función de los Estados en la protección del derecho a la alimentación

29. Al fomentar la diversificación de los canales de comercialización y distribución y asegurar la viabilidad de los mercados locales y mayoristas, los Estados crean una gama de opciones más amplia para los pequeños agricultores, mejorando así su posición de negociación en la cadena alimentaria. En particular, es vital que los agricultores no se vean forzados a sumarse a las redes de exportación de productos agrícolas, y que reciban un apoyo suficiente si, en lugar de ello, optan por la producción de cultivos alimentarios para el consumo local. Esto no siempre ha sido el caso en el pasado; dado que los agricultores que abastecen el mercado internacional se benefician de una parte desproporcionada de la ayuda pública (en el acceso a crédito, a las tecnologías, o la infraestructura), la opción para los pequeños agricultores a menudo ha sido dedicarse a los cultivos comerciales para las exportaciones, algo que solo ha logrado una minoría, o vivir de la agricultura de subsistencia. Algunos países están tratando ahora de poner fin a ese desequilibrio, lo que debe acogerse con satisfacción. Pero podrían también adoptarse medidas más precisas.

1. Creación de una mayor variedad de opciones para los pequeños agricultores: cooperativas, juntas de comercialización y contratación pública

30. Los Estados tienen a su disposición una serie de herramientas para fortalecer la posición de los pequeños agricultores y permitirles obtener una mayor proporción del valor en sus transacciones con los compradores. El suministro de información sobre los precios y

la mejora de las infraestructuras de comunicación son esenciales, pues permiten a los productores mejorar su posición negociadora en relación con los compradores y transportar sus cosechas con mayor facilidad a los mercados, donde pueden obtener mejores precios de otros compradores. En esta sección se examinan otros tres instrumentos —las cooperativas de agricultores, los acuerdos de comercialización y la contratación pública— que los Estados podrían estudiar con el fin de satisfacer las necesidades específicas de los pequeños agricultores.

31. Los Estados podrían apoyar la creación de cooperativas de agricultores y otras organizaciones de productores. En el pasado, cuando estaban controladas por los gobiernos, a veces las cooperativas captaban valor en lugar de garantizar ingresos justos para los agricultores, y eran consideradas ineficientes. En muchos países, las cooperativas paraestatales fueron desmanteladas en el decenio de 1980, lo que dio lugar a la aparición de un gran número de organizaciones de productores, establecidas por su propia iniciativa³². Para los pequeños productores, el asociarse tiene varias ventajas³³, ya que las organizaciones o cooperativas pueden reducir significativamente los costos de transacción que los compradores de los productos básicos asocian con la agricultura de pequeña escala. Esas organizaciones también mejoran la capacidad de los agricultores para obtener precios más bajos cuando compran los insumos y precios más altos cuando procuran vender sus productos. Pueden compartir los riesgos entre sus miembros; prestar servicios y organizar sesiones de formación para sus miembros; proporcionar a los miembros servicios de infraestructura, como instalaciones de almacenamiento o transformación; y difundir información sobre precios y otros aspectos de la comercialización. Diversos organismos internacionales y publicaciones de expertos, como la OIT y la Evaluación internacional de la ciencia y la tecnología agrícolas para el desarrollo recomiendan el fortalecimiento de esas asociaciones³⁴. Las cooperativas que funcionan según los principios democráticos, que trabajan para sus miembros y cuyos costos y beneficios se distribuyen equitativamente pueden ser sumamente beneficiosas para sus miembros. Los Estados deben ir más allá de reconocer el derecho de los agricultores a organizarse. Podrían establecer un marco jurídico adecuado que aliente la formación de cooperativas de pequeños agricultores, por ejemplo, favoreciendo el acceso a préstamos para la inversión en infraestructura. También podrían crear incentivos económicos, por ejemplo, dar un trato preferencial a las cooperativas en los regímenes de contratación pública o incentivos fiscales para las cooperativas mismas o para quienes compran en las cooperativas. Las cooperativas que desearan entrar en la cadena mundial de producción y distribución podrían beneficiarse de la creación de capacidad para mejorar su capacidad de gestión y de cumplimiento de los requisitos y normas cada vez más complejos de los compradores y de las autoridades públicas activas en los mercados de alimentos regionales y mundiales.

³² Por ejemplo, entre 1982 y 2002 el porcentaje de aldeas con organizaciones de productores aumentó de 8 a 65% en el Senegal y de 21 a 91% en Burkina Faso. Se estima que 250 millones de agricultores de los países en desarrollo pertenecen a una asociación. Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, pág. 88 (del texto en inglés).

³³ Véase Programa Mundial de Alimentos, Serie de informes sobre el hambre en el mundo, *El hambre y los mercados* (Londres, Earthscan, 2009), pág. 133 (del texto en inglés); International Food Policy Research Institute (IFPRI), "Responding to the Global Food Crisis: Three Perspectives", 2008. Sobre la función de las instituciones de acción colectiva en el mejoramiento del acceso a los mercados para los pobres de las zonas rurales, véase H. Markelova y otros, "Collective action for smallholder market access", *Food Policy*, vol. 34, N° 1 (febrero de 2009), pág. 1.

³⁴ Véase la Recomendación N° 193 (2002) de la OIT sobre la promoción de las cooperativas; Evaluación internacional de la ciencia y la tecnología agrícolas para el desarrollo, *Agriculture at a Crossroads: Global Summary for Decision Makers* (2009), conclusión principal 12, pág. 6; párrafo 12 b) ii) de la resolución 17/1, y párrafo 19 (pág. 42) del informe de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible sobre su 17° período de sesiones, resumen del Presidente, E/2009/29-E/CN.17/2009/19.

32. Los Estados también podrían establecer entidades de comercialización (o prestarles apoyo), con capacidad para comprar volúmenes determinados de alimentos básicos a precios remunerativos, con el fin de ejercer presión sobre los comerciantes privados para que mejoren sus propias ofertas. Esas entidades, que deben establecerse con la participación de las organizaciones de agricultores, podrían ayudar a los agricultores a comercializar sus productos o a cumplir las normas impuestas por los grandes compradores de productos básicos o por los minoristas. Podrían, por ejemplo, establecer un sistema de certificación transparente y fiable. Entidades de comercialización han utilizado a veces en el pasado su poder de monopsonio para reducir artificialmente los precios pagados a los agricultores, a fin de garantizar alimentos baratos para los consumidores urbanos o para obtener divisas de las exportaciones de alimentos y poder así financiar las políticas de industrialización; en algunas ocasiones los bajos precios de los productos alimentarios han redundado en interés de las industrias nacionales de transformación de alimentos³⁵. En efecto, se cobraban impuestos a los agricultores y se subvencionaba a la población urbana, situación que se vio agravada aún más por los elevados precios de los insumos, como resultado de los aranceles impuestos a los insumos importados y de un tipo de cambio reducido artificialmente³⁶. En ese contexto, las juntas de comercialización, de hecho, impedían que los agricultores mantuvieran el control sobre los precios que se pagaban por sus productos, lo que condujo a la aparición de mercados paralelos de agricultores y, a veces, a la corrupción de los funcionarios de la junta de comercialización. Debe hacerse todo lo posible por evitar que se repitan esos errores del pasado. De ahí que en la gestión de esos organismos sean tan importantes la participación, la rendición de cuentas y la transparencia.

33. Por último, los Estados podrían utilizar sus sistemas de contratación pública para apoyar a los pequeños agricultores. El sector público es un consumidor muy importante de bienes y servicios, los cuales representan, por lo general, entre el 10 y el 15% del PIB nacional y hasta el 16% en la Unión Europea³⁷. Las autoridades públicas podrían ejercer una influencia importante sobre las prácticas de compra de los proveedores, imponiendo requisitos como el de que estos paguen un precio justo a los productores finales o se abastezcan de los pequeños agricultores. Esta herramienta podría también servir para crear conciencia entre el público en general sobre el impacto de las opciones de los consumidores. Podría alentar a las empresas del sector agroindustrial a desarrollar sus cadenas de producción y distribución en función de las exigencias de participación en las licitaciones públicas, lo que tendría un impacto que no se limitaría a los suministros específicos de los contratos para los que han sido seleccionadas. Por supuesto, la introducción en los regímenes de contratación pública de criterios que pretenden contribuir al derecho a la alimentación debe hacerse en forma no discriminatoria y transparente y, por consiguiente, es necesario evitar basarse en criterios no objetivos que no sean comprensibles por terceros. Sin embargo, no debería haber ningún obstáculo para que en los sistemas de adquisición de alimentos se incluyan especificaciones técnicas en relación, por ejemplo, con la necesidad de que un porcentaje determinado de alimentos se obtenga de los pequeños agricultores o se compre de conformidad con los principios del comercio justo. El Programa brasileño de compra de alimentos a la agricultura familiar es un buen ejemplo del potencial que tienen dichas herramientas.

³⁵ Véase Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa: the Political Basis of Agricultural Policies* (Berkeley, University of California Press, 2005), cap. 1.

³⁶ Alberto Valdés y Ammar Siamwalla, *Foreign Trade Regime, Exchange Rate Policy, and the Structure of Incentives*, en John Mellor y Raisuddin Ahmed (eds.), *Agricultural Price Policy for Developing Countries*, (IFPRI, Johns Hopkins University Press, 1989), pág. 110.

³⁷ Véase <http://www.ustr.gov/trade-topics/government-procurement>; y http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm.

2. Mejoramiento del poder de negociación de los pequeños agricultores: derecho de la competencia y prácticas abusivas

34. Cuando las empresas, para abastecerse, pueden elegir entre grandes productores o pequeños agricultores, prefieren por lo general a los grandes productores, por los menores costos de transacción que ello entraña y porque esos productores tienen un acceso más fácil al capital y, por lo tanto, a activos de la explotación agrícola no relacionados con la tierra, como las instalaciones de almacenamiento, los invernaderos o los sistemas de riego. A menos que se organicen en cooperativas o que reciban otro tipo de apoyo para la adquisición de esos activos, los pequeños agricultores solo pueden contrarrestar esa desventaja con sus menores costos laborales. La consecuencia preocupante es que los pequeños agricultores pagan un precio elevado para entrar en la cadena mundial de producción y distribución; debido a los obstáculos estructurales que enfrentan, solo pueden competir aceptando salarios bajos para quienes trabajan en la explotación agrícola (a menudo miembros de la familia) y entrando en una situación de gran dependencia del comprador. El Estado debe intervenir para solucionar esos problemas estructurales actuando en la esfera de la política de competencia, identificando y prohibiendo las prácticas desleales.

35. Los Estados podrían tratar de combatir la concentración excesiva en la cadena alimentaria o los abusos de posición dominante adquirida por algunos actores. Sin embargo, la legislación de la competencia en su forma actual no está debidamente adaptada a las circunstancias que debilitan la posición negociadora de los pequeños agricultores³⁸. En primer lugar, aunque se ha avanzado en los últimos años, en muchos países en desarrollo el derecho de la competencia es débil o inexistente³⁹. En segundo lugar, el derecho de la competencia en general pretende proteger a los consumidores finales y no a los proveedores presionados por los compradores. El derecho de la competencia debería, sin embargo, constituir también un freno contra el excesivo poder de negociación del comprador y no solo contra el poder de negociación del vendedor⁴⁰. El potencial de la nueva concepción del derecho de la competencia se ilustra en la Ley de la competencia de Sudáfrica de 1988, que ha sido invocada, por ejemplo, para entablar procesos contra los procesadores de leche por actuar en colusión para fijar precios en perjuicio de los proveedores⁴¹. En tercer lugar, el

³⁸ Véase, por ejemplo, R. Clarke y otros, *Buyer Power and Competition in European Food Retailing*, (Edward Elgar Publishing, 2002); B. Hoekman y P. Mavroidis, *Economic development, competition policy and the WTO*, documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo N° 2917, 2002; L. Dodd y S. Asfaha, *Rebalancing the supply chain: buyer power, commodities and competition policy*, South Centre and Traidcraft, abril de 2008.

³⁹ Por ejemplo, un estudio sobre países africanos que aparece en el sitio web del Foro Global de la Competencia revela que de 38 Estados, 20 están apenas en el proceso de establecer un régimen de derecho de la competencia o carecen por completo de dicho régimen. Véase: <http://www.globalcompetitionforum.org/africa.htm>, y T. Stewart, J. Clarke y S. Joekes, *Ley de competencia en acción: experiencias de los países en desarrollo* (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, 2007), págs. 26 a 41 (de la versión en inglés).

⁴⁰ Las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales se refieren al hecho de que las empresas deberán abstenerse de repartirse o subdividir los mercados mediante el reparto de proveedores (IX, 1).

⁴¹ Reclamación transmitida por la Comisión de la Competencia de Sudáfrica al Tribunal de la Competencia de Sudáfrica contra Clover Industries Ltd. y otros, el 7 de diciembre de 2006. La causa está actualmente pendiente de resolución en el Tribunal de la Competencia. La Ley de la competencia de Sudáfrica de 1988 dispone que su propósito es "promover y mantener la competencia en la República a fin de... c) proporcionar empleo y promover el bienestar social y económico de los sudafricanos... e) garantizar que las empresas pequeñas y medianas puedan participar en pie de igualdad en la economía; y f) promover una mayor distribución de la propiedad, en particular

uso del derecho de la competencia para enfrentar los abusos de la posición dominante o los carteles en las cadenas mundiales de producción y distribución puede exigir la aplicación de dicho derecho a las empresas extranjeras. Pero mientras que la aplicación extraterritorial de las normas de la competencia es común cuando el comportamiento anticompetitivo afecta el bienestar de los consumidores del Estado en cuestión, no es frecuente cuando afecta a los productores de ese Estado que tratan de acceder a los mercados de exportación y no pueden hacerlo en condiciones razonablemente ventajosas debido a la excesiva concentración del poder de negociación del comprador. Para poder combatir eficazmente la concentración en las cadenas mundiales de alimentación, los Estados donde están asentados los proveedores deben hacer extensivas sus normas relativas a la competencia a los compradores extranjeros cuyos abusos afectan a los vendedores nacionales, elaborando respuestas regionales cuando su vulnerabilidad como economía pequeña sea motivo de preocupación; y los Estados donde los consumidores se vean afectados deberán aceptar la responsabilidad de hacer frente a tales abusos, que pueden restringir la elección de los consumidores al permitir que sean los compradores los que determinan quiénes pueden acceder a sus mercados. Si es necesario, los Estados deberían cooperar estableciendo disposiciones que permitan a los proveedores de un país denunciar los abusos de posición dominante cometidos por los comerciantes o los supermercados de otro país.

36. Los Estados podrían también tratar de identificar y prohibir una serie de prácticas que son particularmente perjudiciales para los proveedores. En este sentido se han documentado diversas prácticas abusivas⁴². Por ejemplo, un comprador dominante puede exigir a los proveedores un descuento en el precio de mercado que refleje las economías realizadas por el vendedor debido a una mayor producción, o bien puede ajustar retroactivamente los términos de la oferta. En su investigación de 2008 sobre el mercado de los comestibles, la Comisión de la Competencia del Reino Unido señaló que de las 52 prácticas que había identificado en su investigación anterior de 2000, 26 se referían a "prácticas que tienen posibilidades de crear incertidumbre entre los proveedores respecto de sus ingresos o gastos como resultado de transferirles riesgos excesivos o gastos inesperados"⁴³. Ciertas prácticas podrían prohibirse, ya que constituyen un ejercicio indebido del poder de negociación del comprador. El Código de buenas prácticas de los supermercados del Reino Unido podría servir como fuente de inspiración en ese sentido. Entre los requisitos de dicho Código cabe citar los siguientes: una definición clara de las condiciones comerciales acordadas entre proveedor y comprador; ninguna demora indebida en los pagos; ninguna reducción retroactiva en el precio, a menos que se proporcione una notificación razonable, a más tardar antes de la entrega; ninguna obligación impuesta al proveedor de contribuir a los costos de comercialización; ninguna indemnización exigida al comprador por la no realización de las ventas previstas o por el deterioro de la mercancía; circunstancias limitadas en que el minorista puede pedir a los proveedores el pago de una suma fija por acceder a los estantes; ninguna obligación impuesta al proveedor de contribuir de manera desproporcionada a las promociones; ningún cambio en la gestión de la cadena

aumentando la participación en la propiedad por parte de las personas históricamente desfavorecidas (cap. 1, art. 2).

⁴² ActionAid, *Who Pays? How British Supermarkets are keeping Women Workers in Poverty*, puede consultarse en http://www.actionaid.org.uk/1486/who_pays_campaign.html. Véase también *Collateral Damage. How Price Wars between UK Supermarkets Helped to Destroy Livelihoods in the Banana and Pineapple Supply Chains*, Banana Link, 2006 (donde se describe cómo las presiones sobre los precios ejercidas por los minoristas del Reino Unido han obligado a los productores de banano a recortar salarios, sustituir a trabajadores permanentes por trabajadores con contrato temporal y suprimir los derechos sindicales).

⁴³ Competition Commission, *The Supply of Groceries in the UK. Market Investigation* (2008), párr. 9.51, págs. 166 y 167.

de producción y distribución sin previo aviso razonable; y ningún pago injustificado impuesto al proveedor por las denuncias de los consumidores.

C. La función de los compradores en el respeto del derecho a la alimentación

37. Los compradores también podrían mejorar la capacidad de los pequeños agricultores de acceder a los mercados, sean éstos locales, regionales o mundiales. Se ha observado que el cambio de las cadenas determinadas por la oferta a las cadenas determinadas por los compradores, vinculado a la expansión de las grandes redes de venta al por menor ("supermercadización"), puede conducir a una mayor exclusión de los pequeños agricultores⁴⁴. Esta exclusión se debe, en parte, a la imposición de normas en la cadena de producción y distribución que a los pequeños agricultores les resulta difícil cumplir. Además de prestar apoyo a los pequeños agricultores para que puedan cumplir dichas normas, es necesario integrarlos de manera tal que se les garantice un nivel de vida adecuado, lo que incluye una alimentación adecuada, como exige el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En opinión del Relator Especial, tres cuestiones son esenciales.

1. Las normas privadas

38. El sector agroindustrial ha dedicado importantes esfuerzos a la elaboración de normas privadas, sistemas de rastreabilidad y certificación por terceros a fin de acompañar y facilitar el auge del comercio mundial de la fruta fresca, las hortalizas y el pescado. La iniciativa más importante en este sentido fue el establecimiento por los minoristas europeos del Protocolo sobre buenas prácticas agrícolas (EurepGAP), que se convirtió en GLOBALGAP, un sistema de certificación que abarca el proceso de producción agrícola desde la entrada de los insumos hasta la salida del producto de la granja. Se suele considerar que la elaboración de normas es una herramienta para garantizar que la globalización de las cadenas de alimentos cumpla criterios sociales y ambientales rigurosos. Sin embargo, la atención se ha centrado más en cuestiones de higiene y seguridad alimentaria que en preocupaciones sociales y ambientales.

39. La elaboración de normas privadas ha redundado en perjuicio de los pequeños agricultores⁴⁵. En efecto, el cumplimiento de las normas ha requerido a menudo niveles de capitalización mayores de lo que podían permitirse muchos pequeños agricultores, y el elevado costo de vigilar el cumplimiento de estas en un gran número de unidades ha alentado a las empresas exportadoras a sustituir a los pequeños agricultores por grandes

⁴⁴ Véase D. Sautier y otros, "Case-studies of agri-processing and contract agriculture in Africa", Rimisp-Latin American Center for Rural Development, 2006.

⁴⁵ En su estudio sobre la cadena de exportación de hortalizas en el Senegal, Johan F. M. Swinnen y Miet Maertens concluyeron que el endurecimiento de las normas dio lugar a la sustitución de la explotación agrícola por contrato con pequeños agricultores por la producción integrada de la propiedad. Señalaron, no obstante, que los hogares más pobres resultaron beneficiados al ser empleados en esas propiedades en lugar de producir ellos mismos para los mercados mundiales. (M. Maertens and J. F. M. Swinnen, "Trade, Standards and Poverty: Evidence from Senegal", *World Development*, vol. 37, N° 1 (enero de 2009), pág. 161. Sin embargo, la agricultura en plantaciones requiere en general mucha menos mano de obra que la agricultura en pequeña escala, por lo que es poco probable que, en la mayor parte de los casos, las consecuencias sobre el empleo compensen la mayor concentración de la producción.

explotaciones agrícolas comerciales⁴⁶. Esta consecuencia solo puede evitarse con el pago por los mayoristas de una prima como premio al cumplimiento, al menos durante los primeros años de aplicación, y mediante la prestación de asistencia técnica para facilitar el cumplimiento de las normas. En la actualidad, unos cuantos pequeños productores certificados logran permanecer dentro del sistema, pero solo gracias al apoyo de donantes, situación que no es sostenible. La investigación en los sectores hortícolas de Kenya y Zambia ha puesto de manifiesto que "los costos medios ordinarios del cumplimiento de GLOBALGAP suelen superar la mitad del margen de los [pequeños agricultores]"⁴⁷. Por esta razón, en las Directrices de los pequeños agricultores de la Iniciativa de comercio ético (ETI), elaboradas en 2006, se considera que "los minoristas no pueden esperar que los pequeños agricultores asuman toda la carga que supone cumplir con las nuevas normas técnicas. [Los distribuidores] pueden ayudar a los pequeños agricultores asumiendo parte del riesgo de la transición a los procesos de producción que deben cumplir con esas normas. Pueden, por ejemplo, invertir en asistencia técnica, materiales y fondos para la producción de los pequeños agricultores"⁴⁸.

40. El sector de la agroindustria podría tomar medidas proactivas para ayudar a los pequeños agricultores que deseen entrar en las cadenas mundiales de producción y distribución. Como primer paso, el sector podría evaluar cuidadosamente el impacto de las normas privadas en el derecho a la alimentación. Esto es válido para las normas que ha adoptado en el pasado y para las que tiene previsto adoptar en el futuro. Esas evaluaciones deben llevarse a cabo con la participación de los propios pequeños agricultores, que están en mejores condiciones para identificar los obstáculos que pueden enfrentar al tratar de cumplir las normas⁴⁹. En segundo lugar, el sector debería reconocer las limitaciones del enfoque de inspección/auditoría e ir más allá de ese enfoque. De hecho, ese enfoque no ayuda a los pequeños agricultores a superar los problemas de cumplimiento, ni ayuda a los compradores a entender los obstáculos con que se enfrentan sus proveedores. El Relator Especial considera que es fundamental la participación de los pequeños agricultores en la elaboración y el cumplimiento de las normas. En ese sentido, cabe celebrar la puesta en marcha del Proyecto del Observador para África y Embajador de los pequeños agricultores por GLOBALGAP, en mayo de 2007, porque permite recabar información que será utilizada para la elaboración de normas por GLOBALGAP.

41. El sector agroindustrial podría hacer más para reformar a fondo sus relaciones con los pequeños agricultores y, en particular, reforzar la capacidad de sus proveedores para cumplir con las normas sociales y ambientales. Las Directrices de los pequeños agricultores de la ETI establecen una serie de medidas que deberán aplicarse en forma sucesiva dentro de plazos determinados. Se deberán identificar la naturaleza y la posición de los pequeños agricultores dentro de la cadena de producción y distribución y, posteriormente, proceder a la evaluación de sus necesidades y prioridades, no solo en relación con las cuestiones laborales sino también con respecto a las cuestiones operacionales. Luego se deberá elaborar un "plan de desarrollo y mejoramiento" cuya naturaleza deberá variar según el

⁴⁶ Véase, por ejemplo, el Programa de Normas del Sector Agroalimentario dirigido en 2005-2008 por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD) y el Instituto de los Recursos Naturales (IRN) con el apoyo del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), que puede consultarse en <http://www.agrifoodstandards.net/>.

⁴⁷ *Ibíd.*, "Costs and benefits of GLOBALGAP compliance for smallholders: synthesised findings", 2008.

⁴⁸ Párr. 4.5.

⁴⁹ Véanse también las detalladas recomendaciones propuestas por Andrew Graffham y Jerry Cooper, en "Making GLOBALGAP smallholder friendly: can GLOBALGAP be made simpler and less costly without compromising integrity?", Agrifood Standards project, IIED-NRI-DFID, julio de 2008.

mercado de que se trate. Por último, deberán realizarse, con los pequeños agricultores, evaluaciones periódicas de esos planes, en las que deberán participar los agricultores y otros actores de la cadena de producción y distribución.

42. Es posible que la imposición de normas por parte de las empresas del sector agroindustrial también tenga que enfrentarse de manera diferente. Las normas de calificación de los productos en relación con regiones culturales o geográficas específicas podrían actuar como contrapeso para alentar una nueva vinculación de los agricultores con sus mercados locales, y aumentar el atractivo de esos mercados para los productores. Algunos ejemplos regionales, como Cojote Rojo en México o Local Food Plus en Canadá, muestran que esas etiquetas presentan ventajas bien diferenciadas, en cuanto renuevan el interés por la agricultura y luchan contra la dualización actual, según la cual si los productores no se las arreglan para unirse a las cadenas de exportación agrícola no son reconocidos ni recompensados suficientemente⁵⁰. Es alentador en este sentido el surgimiento de organizaciones locales y regionales que experimentan con las cadenas alternativas de suministro de alimentos —tales como el movimiento Slow Food— que también incluyen algún tipo de certificación, aunque sea en un sistema descentralizado y siguiendo un método de gestión de abajo hacia arriba. Los Estados, que en los dos últimos decenios han cedido al sector privado una parte de su responsabilidad en la regulación de las cadenas de alimentos, podrían aprovechar hoy el fortalecimiento de esas experiencias locales para crear diversas opciones para los agricultores y los consumidores.

2. La explotación agrícola por contrato

43. Una modalidad que se suele mencionar como medio de mejorar la capacidad de los pequeños agricultores para participar en las cadenas de mayor valor es la explotación agrícola por contrato. Según esta modalidad, los pequeños agricultores reciben crédito, insumos y asistencia técnica de un comprador que normalmente se compromete a comprar volúmenes predefinidos a precios determinados, con lo que se garantiza que el productor tendrá un mercado y que la inversión rendirá frutos⁵¹.

44. Idealmente, la explotación agrícola por contrato debería beneficiar a ambas partes, por una parte, mejorar la capacidad de los agricultores para modernizar y aumentar su producción y, por otra, garantizarle al comprador un suministro estable. Sin embargo, dado que en muchos casos son muy pocas las alternativas que puede tener el agricultor, es particularmente importante garantizar que dichos contratos no den lugar a resultados inequitativos⁵². Este riesgo existe cuando los agricultores no tienen acceso a crédito ni a asesoramiento técnico, porque las políticas públicas no les proporcionan el tipo de apoyo que requieren. Se han documentado casos de abusos, por ejemplo, en que el comprador concede préstamos al proveedor que este no puede reembolsar, o se aprovecha de su posición dominante para vender los insumos por encima de los precios del mercado.

45. Como mínimo, los acuerdos de explotación agrícola por contrato no deben dar lugar a que una parte desproporcionada del valor vaya al comprador y se transfieran al productor todos los riesgos vinculados a la producción (como resultado de fenómenos relacionados

⁵⁰ Véase H. Friedmann y A. McNair, "Whose rules rule? Contested projects to certify "local production for distant consumers"", *Journal of Agrarian Change*, vol. 8, Nos. 2 a 3 (abril de 2008), pág. 408.

⁵¹ S. Henson, O. Masakurea y D. Boselie, "Private food safety and quality standards for fresh produce exporters: the case of Hortico Agrisystems, Zimbabwe", *Food Policy*, vol. 30, N° 4 (agosto de 2005), pág. 371.

⁵² Con respecto a los riesgos inherentes a la explotación agrícola por contrato, véase P. D. Little y M. J. Watts, eds., *Living under Contract: Contract Farming and Agrarian Transformation in Sub-Saharan Africa* (Madison, University of Wisconsin Press, 1994).

con el clima o las plagas, o debido a cambios en las preferencias de los consumidores). Para la negociación de acuerdos específicos deben utilizarse como base contratos modelo que deben incluir los siguientes aspectos: a) la fijación de precios a niveles predefinidos que protejan a los productores de las variaciones en los precios de mercado; b) si el productor paga los insumos, la adaptación de los precios pagados al productor debe tener en cuenta cualquier aumento en el costo de los insumos; c) la garantía de por lo menos un ingreso mínimo calculado sobre la base de los resultados previstos; y d) mecanismos de reparación adecuados, incluidas sanciones automáticas, si el comprador no cumple con sus obligaciones. Esto transferiría el riesgo al comprador, pero el comprador deberá poder contar con mecanismos de reaseguro a fin de que esas formas de explotación agrícola por contrato sean sostenibles a largo plazo.

3. El comercio justo

46. Un segmento todavía pequeño del mercado, pero que está creciendo, funciona en base a los principios del "comercio justo". Este segmento representó alrededor de 5.880 millones de dólares de los EE. UU. en ventas en todo el mundo a finales de 2008, y su aumento en los últimos años ha sido espectacular. Aunque todavía representa menos del 1% del comercio total⁵³ y se sigue centrando en el café, el banano, el cacao, el té, el azúcar y otras frutas y sus jugos, incluye un número cada vez mayor de productos básicos y de mecanismos⁵⁴. Dondequiera que se haya introducido, el comercio justo ha aportado mejoras importantes para los agricultores que se benefician de dicho régimen⁵⁵. A diferencia de otros sistemas de certificación, como el SA8000, la Rainforest Alliance y el UTZ, el comercio justo (según se define en la Carta de principios del comercio justo⁵⁶), no solo vela por que en la cadena de producción y distribución se cumplan las condiciones ambientales y sociales, sino que, además, garantiza al productor un precio mínimo que puede ser significativamente superior al precio corriente del mercado mundial. El precio mínimo se calcula de forma tal que sea suficiente para cubrir los costos de vida y de producción sostenibles. Los contratos de comercio justo son a largo plazo, lo que permite la planificación y las prácticas de producción sostenible⁵⁷.

47. El movimiento de comercio justo se enfrenta ahora a tres retos principales. En primer lugar, la proliferación de etiquetas relacionadas con las prácticas ambientales y/o sociales "sostenibles" ha creado confusión entre los consumidores, que pueden no estar

⁵³ Hay grandes variaciones según el producto básico de que se trate. Por lo que se refiere al banano, de los 13,5 millones de toneladas que se exportan en todo el mundo, anualmente se comercian 500.000 t con arreglo a la certificación de comercio justo.

⁵⁴ Véase L. T. Reynolds, D. Murray y J. Wilkinson, eds., *Fair Trade. The Challenges of Transforming Globalization*, (Londres y Nueva York, Routledge, 2007).

⁵⁵ Aunque el mandato del comercio justo se centraba inicialmente en los pequeños productores desfavorecidos, este se ha modificado y actualmente comprende también la protección de los trabajadores de las plantaciones a gran escala, lo cual conduce a la incorporación de nuevos criterios de certificación, como la representación democrática de los trabajadores y las buenas condiciones de trabajo. Sin embargo, en consonancia con los orígenes históricos del comercio justo, dicho mandato se examina en este informe en la sección dedicada a los pequeños agricultores.

⁵⁶ Esta Carta fue adoptada conjuntamente por las Organizaciones de certificación del comercio justo (FLO) y por la Organización internacional del comercio equitativo (WFTO), las dos principales organizaciones de establecimiento de normas para el comercio justo.

⁵⁷ Sununtar Setboonsarng, "Can ethical trade certification contribute to the attainment of the Millennium Development Goals? A review of organic and fair-trade certification" (2008), Asian Development Bank Institute, documento de debate N° 115.

siempre bien informados acerca de la especificidad del comercio justo⁵⁸. El Relator Especial identifica en este ámbito indicios de funcionamiento de la "Ley de Gresham": entre la gran variedad de planes que hacen alarde de sostenibilidad en las cadenas de producción y distribución, las etiquetas menos efectivas —las que ofrecen menos beneficios a los productores, y al mismo tiempo tranquilizan a los consumidores a expensas del proveedor— pueden desplazar a las mejores. En segundo lugar, la oferta de productos de comercio justo supera la demanda de los consumidores⁵⁹. En consecuencia, si bien los organismos de comercio justo pueden garantizar un precio mínimo para el producto que se vende, no pueden garantizar que el producto vaya a ser efectivamente vendido. Esto lleva a la preocupación de que los compradores pueden elegir entre sus proveedores, prefiriendo en general a aquellos con quienes tienen una relación establecida, con lo que los posibles nuevos participantes se enfrentan a obstáculos insuperables. En tercer lugar, los regímenes de comercio justo pueden encerrar a los productores en una relación de dependencia en la que estos proporcionan materias primas, en lugar de recibir las herramientas para progresivamente diversificar, elaborar, empacar y comercializar directamente sus productos, y captar así una proporción mayor del valor total creado a lo largo de la cadena.

48. Tanto los minoristas como los gobiernos deberían hacer más para promover el comercio justo y, en la negociación con los pequeños agricultores, buscar formas de superar los problemas mencionados anteriormente. Los Estados deberían aclarar el significado jurídico del concepto de comercio justo y prohibir cualquier utilización abusiva de la etiqueta. Es necesario disipar la confusión existente entre los consumidores por lo que respecta a los diversos regímenes de certificación mediante campañas de información que pongan de relieve los méritos respectivos de cada uno de ellos. Los Estados también podrían crear incentivos para fomentar la demanda, tales como la reducción de los aranceles de importación para los productos que tienen la certificación de comercio justo, y podrían apoyar la creación de redes u organizaciones nacionales de comercio justo para asegurarse de que puedan aprovechar las oportunidades nacionales e internacionales. Por último, los organismos públicos a todos los niveles, de los países desarrollados y de los países en desarrollo, podrían considerar la posibilidad de favorecer los productos de comercio justo en sus regímenes de contratación pública.

D. Las vías de recurso

49. Tanto las empresas del sector agroindustrial como los Estados deben ser conscientes de que, de no existir mecanismos adecuados de reclamación o recurso, las medidas mencionadas anteriormente pueden seguir siendo ineficaces. Por ejemplo, los Estados deben garantizar que, si prohíben determinadas prácticas desleales de los compradores, los proveedores víctimas de tales prácticas tengan la posibilidad de quejarse sin temor de sufrir represalias. Dado que a veces los proveedores se abstienen de quejarse por temor a ser excluidos de las listas de los seleccionados, los Estados podrían considerar la posibilidad de establecer un *Ombudsman* para vigilar las políticas y prácticas de los compradores. Si se establecen entidades de comercialización que ofrecen comprar a los pequeños agricultores a determinados precios, la fijación de los precios y la selección entre los posibles

⁵⁸ L. T. Reynolds, D. Murray y A. Heller, "Regulating sustainability in the coffee sector: a comparative analysis of third-party environmental and social certification initiatives", *Agriculture and Human Values*, vol. 24, N° 2 (junio de 2007), pág. 147.

⁵⁹ Joni Valkila, Anja Nygren, "Impacts of Fair Trade certification on coffee farmers, cooperatives, and laborers in Nicaragua", *Agriculture and Human Values*, (2009); D. Murray, L. Reynolds y P. Taylor, "The future of Fair Trade Coffee: dilemmas facing Latin America's small-scale producers", *Development in Practice*, vol. 16, N° 2 (abril de 2006) pág. 179.

beneficiarios deben definirse de manera transparente con criterios objetivos, y quienes no puedan vender sus cosechas deben tener la posibilidad de quejarse. Si los organismos públicos incluyen especificaciones técnicas en los sistemas de contratación pública que dan prioridad a los pequeños propietarios o al comercio justo, la no aplicación de tales especificaciones podría dar lugar a la anulación de la adjudicación de un contrato público.

50. Los compradores, sean mayoristas o minoristas, deberían también velar por que existan mecanismos para garantizar que sus relaciones con los proveedores sean transparentes y promuevan así la confianza. Para reducir la incertidumbre en la explotación agrícola por contrato deben estipularse claramente las obligaciones del comprador y, en caso de incumplimiento, aplicarse sanciones definidas previamente.

V. Recomendaciones

51. El Relator Especial hace las siguientes recomendaciones.

52. Los Estados deberían:

a) **Mejorar la protección de los trabajadores agrícolas:** a) ratificando todos los convenios pertinentes de la OIT para el sector agroalimentario, en particular el Convenio N° 99 (1951) relativo a los métodos para la fijación de salarios mínimos en la agricultura; el Convenio N° 129 (1969) relativo a la inspección del trabajo en la agricultura; el Convenio N° 184 (2001) relativo a la seguridad y la salud en la agricultura; el Convenio N° 110 (1958) relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones; y el Convenio N° 141 (1975) sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social; y b) velando por que su legislación establezca un salario mínimo correspondiente al menos a un "salario vital" como lo exigen las normas internacionales de derechos humanos y definido de conformidad con los criterios identificados en este informe.

b) **Vigilar el cumplimiento de la legislación laboral:** a) destinando a las inspecciones de trabajo en la agricultura los recursos necesarios para que funcionen eficazmente, a fin de satisfacer realmente las exigencias del Convenio de la OIT sobre la inspección del trabajo; y b) adoptando las medidas necesarias, tanto legislativas como de otra índole, para reducir en la mayor medida posible el número de los trabajadores en la economía no estructurada, a fin de garantizar progresivamente que los trabajadores agrícolas estén protegidos por los mismos programas de seguridad social aplicables a otros sectores. Ello debería incluir, entre otras cosas, el establecimiento de un sistema que haga obligatorio el registro de los trabajadores agrícolas, así como el de los proveedores de mano de obra, como condición mínima para evitar que mediante la contratación externa se eludan los requisitos legales.

c) **Emprender proactivamente políticas públicas encaminadas a ampliar las opciones que tienen los pequeños propietarios para vender sus productos en los mercados locales o mundiales a un precio decente:** a) fortaleciendo los mercados locales y nacionales y apoyando la continua diversificación de los canales de comercialización y distribución; b) apoyando la creación de cooperativas de agricultores y otras organizaciones de productores; c) estableciendo o defendiendo entidades de comercialización de productores flexibles y eficientes sujetas a la autoridad del gobierno pero con una fuerte participación de los productores en su gestión; d) utilizando sus sistemas de contratación pública para apoyar a los pequeños agricultores; y e) promoviendo y mejorando los sistemas de comercio justo.

d) **Reforzar el poder de negociación de los pequeños agricultores y equiparar sus relaciones con el sector agroindustrial:** a) prohibiendo las prácticas que

constituyen un ejercicio indebido del poder de negociación del comprador; y b) luchando contra la excesiva concentración en la cadena alimentaria o contra los abusos de posición dominante adquirida por algunos actores. Esto requiere establecer regímenes de competencia que presten atención al excesivo poder de negociación de los compradores en el sector agroalimentario e idear autoridades de la competencia dotadas de mecanismos que permitan a los proveedores afectados presentar denuncias sin temor a represalias de los compradores dominantes.

e) Reanudar su intervención en la regulación pública de las cadenas mundiales de alimentación: a) garantizando que las normas desarrolladas por el sector privado no tengan consecuencias secundarias negativas e imprevistas en la observancia del derecho a la alimentación; b) considerando el potencial de los sistemas alternativos descentralizados de certificación, tales como los que califican a los productos en relación con regiones geográficas o culturales específicas, y fortaleciendo dichos sistemas; y c) participando de forma más amplia en el desarrollo de normas a través de la cooperación internacional.

53. Los actores privados del sector agroindustrial deberían:

a) Abstenerse de prácticas que constituyan un ejercicio indebido del poder de negociación del comprador, identificadas por los Estados en los que operan;

b) En sus relaciones con los trabajadores, utilizar su influencia sobre los proveedores para garantizar que, como resultado de la vinculación de estos a las cadenas mundiales de valor, los salarios y las condiciones de trabajo mejoren en vez de degradarse: a) procurando celebrar acuerdos marco internacionales con sindicatos mundiales, guiados por los principios enunciados en este informe; b) considerando la posibilidad de contraer compromisos unilaterales para vigilar el cumplimiento de las normas de la OIT en la cadena de producción y distribución, y apoyando al mismo tiempo a sus proveedores en el logro del cumplimiento; y c) realizando actividades de indagación en toda la cadena para asegurarse de que la participación en la cadena sea rentable para todos los participantes, incluidos los pequeños productores;

c) En sus relaciones con los pequeños agricultores:

i) Incluir a los pequeños agricultores en la elaboración y el cumplimiento de normas laborales, ambientales o de seguridad alimentaria y facilitar el acceso de dichos agricultores a las cadenas de producción y distribución mundiales; como mínimo, garantizar que la imposición de normas privadas no excluya a los pequeños agricultores de las cadenas de alimentos certificados (evaluando el impacto de las normas privadas en el derecho a la alimentación);

ii) Negociar acuerdos de explotación agrícola por contrato que respeten el derecho a la alimentación de los pequeños agricultores y los criterios expuestos en este informe;

iii) Promover el comercio justo otorgando a sus productos un mayor espacio en las estanterías y organizando campañas de información en las que se destaque la importancia y contribución singulares del comercio justo.