



Asamblea General

Distr. general
29 de agosto de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales

El derecho a la alimentación

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, presentado de conformidad con la resolución 65/220 de la Asamblea General.

Resumen

El mejor acceso a los mercados es esencial para mejorar el medio de subsistencia de muchos pequeños agricultores de los países en desarrollo. Recientemente se ha presentado la agricultura por contrato como una solución óptima, que beneficia a las empresas en tanto compradoras, a los pequeños agricultores en tanto proveedores, y a los gobiernos. En el presente informe se determinan las cuestiones que plantea la ampliación de la agricultura por contrato y se indican varias esferas en que los gobiernos y las empresas pueden velar por que el resultado sea favorable a los pobres y contribuya a la plena realización del derecho a la alimentación. La agricultura por contrato rara vez alienta a los agricultores a remontarse por la cadena de valor y a incorporarse al embalaje, la elaboración o la comercialización de sus productos. En consecuencia, en el informe se examinan además otros modelos empresariales que podrían ser más incluyentes, como las empresas controladas por los agricultores, las empresas mixtas o las prácticas de comercialización directa de alimentos a los consumidores por los agricultores. Es fundamental velar por la existencia de diversas oportunidades de comercialización de los productos de los pequeños agricultores para reforzar su posición en la cadena alimentaria, lo que contribuye a la realización del derecho a la alimentación en las comunidades rurales y al desarrollo rural en general.

* A/66/150.

Índice

| | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| I. Introducción | 3 |
| II. Agricultura por contrato | 4 |
| A. Impulso del aumento de la agricultura por contrato | 4 |
| B. Aclaración de las consecuencias respecto del derecho a la alimentación | 6 |
| C. Necesidad de evitar la transformación negativa de la economía política de las cadenas alimentarias | 8 |
| III. Elementos que debe integrar un contrato | 13 |
| A. Viabilidad económica de largo plazo | 14 |
| B. Apoyo a los pequeños agricultores en las negociaciones | 14 |
| C. Igualdad de género | 14 |
| D. Fijación de precios | 15 |
| E. Normas de calidad | 15 |
| F. Sostenibilidad ambiental | 15 |
| G. Mediación y arreglo de controversias | 16 |
| IV. Otros modelos empresariales que pueden beneficiar a los pequeños agricultores | 16 |
| A. Empresas controladas por los agricultores | 17 |
| B. Empresas mixtas | 18 |
| C. Agricultura con el apoyo de la comunidad | 20 |
| V. Conclusiones y recomendaciones | 21 |

I. Introducción

1. Existe amplio consenso con respecto a la necesidad de hacer frente a la pobreza rural y a la falta de acceso a alimentación adecuada mediante el apoyo a la agricultura. En los últimos años, y en particular desde la crisis mundial de los precios de los alimentos de 2007-2008, ha habido una reinversión significativa en la agricultura. El Relator Especial documentó anteriormente algunos de los riesgos y oportunidades derivados de esa situación. Determinó la existencia de algunas buenas prácticas que podrían lograr que esas inversiones contribuyeran a mitigar la pobreza rural y la inseguridad alimentaria y a empoderar a los pequeños agricultores (véanse A/HRC/13/33 y Add.2 y A/65/281). A menos que la realización del derecho a la alimentación sirva como base de la reinversión actual en la agricultura, la situación de los agricultores más pobres que trabajan tierras más marginales podría agravarse con este proceso, que lleva a una mayor competencia por los recursos productivos, y con ello podría deteriorarse la dualización actual del sector agrícola.

2. Un problema clave que con frecuencia se subestima consiste en la forma de mejorar el acceso de los agricultores a los mercados. Un énfasis excesivo en la agricultura orientada a la exportación en muchos países en desarrollo puede tener consecuencias perversas, y hacer que el ingreso de esos países dependa de una escasa diversidad de productos básicos de exportación y sea altamente vulnerable a los aumentos abruptos de precios de los alimentos que importan (véase A/HRC/10/5/Add.2). Los pequeños agricultores, los pastores y los pescadores que producen para el consumo local¹ podrían ser los principales beneficiarios del refuerzo de los mercados locales y regionales, lo que mejoraría su acceso a los compradores locales, en particular a los consumidores urbanos. Por consiguiente, el Relator Especial ha estimulado permanentemente las iniciativas que puedan mejorar los vínculos entre los productores y los consumidores locales mediante infraestructura apropiada, información relativa a los precios y organización de las cadenas de valor. La directriz 4.5 de las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional señala que “Los Estados deberían, según convenga, promover el establecimiento de mercados locales y regionales en pequeña escala y el comercio fronterizo para reducir la pobreza y aumentar la seguridad alimentaria, especialmente en las zonas rurales y urbanas pobres” (véase E/CN.4/2005/131, anexo).

3. El desarrollo de mercados locales y regionales en pequeña escala parece el medio más promisorio para la realización del derecho a la alimentación en muchos países en desarrollo en que la pobreza rural es generalizada. La opción de centrar el presente informe en modelos empresariales alternativos, ya sea de los mercados locales o de la adquisición o alquiler de tierra en gran escala, es consecuente con esa convicción. Si bien los modelos empresariales alternativos, como la agricultura por contrato, se asocian en general con la inversión extranjera y con cadenas de abastecimiento mundial, esos modelos alternativos pueden ser adoptados también por los actores locales, incluidos los órganos públicos. En ciertas condiciones, los modelos alternativos pueden ayudar al desarrollo de las cadenas alimentarias localizadas, por ejemplo, al vincular las cooperativas de agricultores a la industria

¹ El presente informe se refiere principalmente a la producción de cultivos, pero la mayoría de las lecciones se pueden transponer a esos otros sectores de la agricultura, en sentido amplio.

local de elaboración de alimentos o a los comerciantes minoristas de productos locales frescos que abastecen a los consumidores urbanos.

4. El informe se basa en publicaciones científicas recientes y en varias visitas del Relator Especial. Cuenta además con las aportaciones de diversos interesados, incluidos organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, fondos y organismos de las Naciones Unidas, instituciones académicas, expertos del sector privado y organizaciones no gubernamentales.

II. Agricultura por contrato

5. Se ha definido la agricultura por contrato como un acuerdo entre agricultores y empresas de elaboración y/o comercialización respecto de la producción y el abastecimiento de productos agrícolas a plazo, con frecuencia por precios previamente determinados².

A. Impulso del aumento de la agricultura por contrato

6. La agricultura por contrato ha adquirido importancia en años recientes tanto en países desarrollados como en desarrollo³ ⁴. Los compradores la consideran un medio de reforzar el control de la cadena de abastecimiento a fin de responder a una mayor necesidad de seguridad respecto del origen de la producción y de la estandarización del producto alimentario, a medida que las normas de seguridad de calidad y alimentaria han adquirido importancia y a medida que los consumidores expresan preocupación por los aspectos ambientales y sociales de la producción⁵. El control de los agricultores bajo contrato para prevenir la comercialización extracontractual o la desviación de los insumos recibidos para usos distintos de la producción del cultivo objeto del contrato puede resultar costoso, pero en general los costos se compensan con la mayor fiabilidad y la calidad más constante de los abastecimientos en comparación con los productos adquiridos en el mercado abierto². La agricultura por contrato puede reducir los riesgos de las empresas con respecto a los altibajos de oferta y demanda y permite que las empresas promuevan normas de seguridad y otros requisitos de calidad. Los contratos permiten además a las empresas programar la entrega de los productos en plazos óptimos para sus empresas, lo que no pueden controlar cuando dependen de los precios al contado de los mercados⁴.

7. Con la agricultura por contrato las empresas transfieren la responsabilidad de la gestión a los agricultores y se pueden reducir los gastos laborales, por cuanto los

² C. Eaton y A. Shepherd, *Contract Farming: Partnerships for Growth* (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma, 2001).

³ M. Brüntrup y R. Peltzer, "Outgrowers – a key to the development of rural areas in Sub-Saharan Africa and to poverty reduction", informe del curso práctico de DEG/DIE de 18 de agosto de 2006 (Bonn, 2007).

⁴ C. da Silva, "The growing role of contract farming in agri-food systems development: drivers, theory and practice", Agricultural Management, Marketing and Finance Service, documento de trabajo núm. 9 (FAO, Roma, 2005).

⁵ R. Rama y J. Wilkinson, "Foreign direct investment and agri-food value chains in developing countries: a review of the main issues", *Commodity Market Review 2007–2008* (FAO, Roma, 2008).

agricultores por contrato suelen utilizar trabajadores de la familia sin remuneración. Además, las empresas que utilizan acuerdos de agricultura por contrato pueden mantener operaciones más fluidas porque no están limitadas por activos fijos. Estas son algunas de las razones por las que, por ejemplo, se ha considerado que la agricultura por contrato con los pequeños agricultores constituye una opción atractiva en la India para empresas de los sectores hortícola, avícola y lácteo. Aunque los costos de transacción son relativamente elevados, este modelo difunde el riesgo entre un gran número de abastecedores (el comprador, por lo tanto, no corre riesgo si alguna de las principales fuentes de oferta falla) y prevé una oferta flexible que se adapta fácilmente a las variaciones de volumen o calidad⁶.

8. Gran número de pequeños agricultores se han unido a ese tipo de sistemas³ 7. En parte como resultado del retiro o la reducción de servicios públicos de extensión en los últimos 30 años, la agricultura por contrato suele constituir la única opción viable para mejorar el medio de subsistencia, por cuando esos acuerdos garantizan el acceso a mercados así como a insumos de buena calidad (con frecuencia suministrados a precios al por mayor más bajos) y asesoramiento técnico, y facilitan el acceso a sistemas de certificación y el cumplimiento de las normas⁸. El cambio a cultivos de mayor valor, la mejor productividad y la reducción de sus costos de comercialización y transacción pueden generar mayor ingreso. La agricultura por contrato puede también mejorar el acceso de los agricultores al crédito⁹, ya sea porque las empresas prestan el crédito directamente o porque los bancos aceptan los contratos de los agricultores como garantía. Según el tipo de acuerdo, la agricultura por contrato puede constituir una garantía de que los ingresos de los agricultores serán relativamente estables y estarán aislados de las fluctuaciones de precio de los mercados². Además, las empresas pagan en ocasiones a los agricultores una prima para asegurar que no hagan transacciones fuera del contrato¹⁰. Como modelo de adquisición directa, que en general elimina al intermediario, la agricultura por

⁶ Según un estudio hecho en nombre de la Comisión Europea, si bien la mayoría de los compradores prefiere tratar con agricultores de mediana escala, por cuanto los contratos con los pequeños agricultores dan como resultado costos elevados de transacción (incluidos los costos de la supervisión), algunas de las razones por las que los pequeños agricultores pueden resultar atractivos son su dependencia del trabajo familiar barato (no remunerado) y su elevado grado de dependencia, por cuanto característicamente les resultaría difícil tener acceso a mercados sino por intermedio del comprador.

⁷ B. Vorley y otros, "Business models that are inclusive of small farmers", en *Agro-industries for development*, C. da Silva y otros, editores (Roma, CAB International y FAO, 2009).

⁸ Véase, por ejemplo, B. Minten y otros, "Global Retail Chains and Poor Farmers: Evidence from Madagascar", LICOS Discussion Papers, núm. 164/06 (que indica que los pequeños agricultores por contrato de la sierra de Madagascar producen verduras para los supermercados de Europa apoyados por compradores para dar cumplimiento a normas y requisitos fitosanitarios complejos tienen mayor bienestar, menores períodos de escasez y más estabilidad de ingresos que lo agricultores que venden a los vendedores locales al detalle). Es pertinente observar que esas conclusiones están fuertemente relacionadas con las prácticas de compra de una empresa, Lecofruit (Légumineuses Condiments Fruits de Madagascar SA), que es con mucho el mayor exportador de verduras de valor elevado de Madagascar y compra a más de 9.000 agricultores por contrato en el país, cada uno de los cuales cultiva como promedio una superficie inferior a una hectárea.

⁹ S. Setboonsarng, "Global Partnership in Poverty Reduction: Contract Farming and Regional Cooperation", documento de discusión núm. 89 del Instituto del Banco Asiático de Desarrollo (febrero de 2008).

¹⁰ P. Birthal, "Making contract farming work in smallholder agriculture", National Centre for Agricultural Economics and Policy Research, Nueva Delhi.

contrato puede considerarse además una solución conveniente para los consumidores, las empresas y los agricultores por igual⁷.

9. Los gobiernos han apoyado en general la agricultura por contrato¹¹. Lo consideran una forma de aumentar los ingresos de los agricultores, atraer inversión extranjera y reducir la carga fiscal de los gobiernos, por cuanto los compradores que tienen relaciones contractuales de largo plazo con los productores suelen prestar los servicios y los tipos de apoyo que tradicionalmente prestan los gobiernos⁹. Por lo tanto, no es desusado que las empresas se beneficien con incentivos financieros de los gobiernos para fomentar la agricultura por contrato, como exenciones tributarias o reducciones arancelarias.

B. Aclaración de las consecuencias respecto del derecho a la alimentación

10. El aporte de la agricultura por contrato a la realización del derecho a la alimentación dependerá del contexto, los términos concretos del contrato y la medida en que se adopte un enfoque basado en los derechos humanos¹². De esta manera es importante para los Estados anfitriones, los inversores y los agricultores considerar algunos de los principales beneficios y desventajas de los modelos tradicionales de agricultura por contrato, así como determinar los criterios que pueden garantizar que la agricultura por contrato beneficie auténticamente a los pequeños agricultores. Un enfoque basado en los derechos humanos hace que se consideren los criterios enunciados a continuación.

1. Obligaciones del Estado: respeto, protección y cumplimiento

11. Los Estados, con arreglo al derecho internacional, tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir el derecho a la alimentación adecuada. La obligación de respeto exige que los Estados no adopten medida alguna que tenga como resultado impedir el acceso a la alimentación adecuada. La obligación de protección exige que el Estado adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a los individuos de su acceso a la alimentación adecuada (véase E/C.12/1999/5, párr. 15). Por consiguiente, los Estados deben controlar los acuerdos de largo plazo entre los inversores y los compradores y entre agricultores y productores para prevenir el riesgo de abuso o, en los casos de abuso, velar por que existan recursos efectivos. Deben proteger además los derechos laborales fundamentales que se reconocen en los instrumentos básicos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por cuanto el incumplimiento de esos derechos puede desembocar en la violación del derecho al trabajo y a un nivel adecuado de vida reconocido en las normas internacionales de derechos humanos¹³. La obligación de cumplimiento obliga a los Estados a realizar actividades con el objeto

¹¹ Véase en particular Nueva Alianza para el Desarrollo de África, “Contract farming offers fresh hope for Africa’s declining agriculture”, East Africa Policy Brief, núm. 2 (Johannesburgo, Sudáfrica, 2006).

¹² Véanse opiniones críticas en D. Glover y K. Kusterer, *Small Farmers, Big Business: Contract Farming and Rural Development* (Nueva York, St. Martin’s Press, 1990); P. Little y M. Watts (editores), *Living Under Contract: Contract Farming and Agrarian Transformation in Sub-Saharan Africa* (Madison, University of Wisconsin Press, 1994).

¹³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 6 y 11. Véase también A/HRC/13/33, párrs. 13 a 20.

de reforzar el acceso de la gente a los recursos, a su utilización y a los medios de asegurar su medio de subsistencia, incluida la seguridad alimentaria (véase E/C.2/1999/5, párr. 15). En la mayor medida posible de los recursos disponibles, los Estados, por tanto, deben crear una atmósfera propicia para que las comunidades agrícolas celebren diversos contratos en condiciones que velen por la salvaguardia efectiva de sus derechos, a pesar de desigualdades de poder y asimetrías de información en ocasiones enormes entre las diversas partes.

12. Los Estados deben apoyar también a las comunidades agrícolas mediante la prestación de ciertos bienes y servicios necesarios para lograr un nivel adecuado de vida con la agricultura. Aunque los inversores privados pueden aportar algunos de esos bienes y servicios, lo que hace que algunos comentaristas consideren que la agricultura por contrato constituye un medio para velar por la distribución más eficiente de esos bienes y servicios¹⁴, sería erróneo considerar que la agricultura por contrato reemplaza el papel indispensable del Estado a este respecto. La Directriz 2.6 de las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación recuerda las obligaciones del Estado en los casos en que la pobreza y el hambre son predominantemente rurales. Se espera que los Estados, por ejemplo, presten asistencia técnica a los agricultores por medio de servicios públicos de extensión agrícola, velen por el acceso de los pequeños agricultores a crédito fiable y seguro a tasas razonables, y ayuden a crear mecanismos básicos de apoyo a los pequeños agricultores respecto de los precios¹⁵. La agricultura por contrato no debe pasar a constituirse en un impulsor de la privatización de los servicios de extensión¹⁶ o servir de excusa para que los gobiernos descuiden su obligación de apoyar a los agricultores con la prestación de bienes públicos, ya que precisamente son los agricultores más marginados los que sufrirían más con el retiro del apoyo estatal.

2. Necesidad de modelos empresariales no discriminatorios

13. Un enfoque basado en los derechos humanos requiere concentración en los más vulnerables, los que con mayor frecuencia quedan excluidos del progreso. Los planes de agricultura por contrato suelen excluir a los agricultores más pobres, que tienen tierras limitadas y marginales y menos recursos para invertir y que viven en zonas remotas. Los investigadores observan que los costos de transacción asociados con la aportación de insumos, créditos y servicios de extensión y la recolección y clasificación de productos constituyen incentivos negativos para las empresas que contratan con los pequeños propietarios, de manera que las empresas suelen preferir los contratos con agricultores en mediana o gran escala^{5 9 17}. A menos que se

¹⁴ L. Ortega y M. Dirven, "Agroindustria y pequeña agricultura: síntesis comparativa de distintas experiencias", informe LC/R.1663 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, 1996).

¹⁵ Véase, por ejemplo, FAO, "Pathways to success: success stories in agricultural production and food security" (Roma, 2009).

¹⁶ Véase P. BIRTHAL y otros, "Vertical coordination in high-value food commodities: implications for smallholders", MTID Discussion Paper No. 85 (International Food Policy Research Institute, Markets, Trade and Institutions Division, Washington, D.C., 2005), y I. Delforge, "Contract farming in Thailand: a view from the farm", Focus on the Global South Occasional Papers 2 (Bangkok, 2007).

¹⁷ N. Key y D. Runsten, "Contract farming, smallholders, and rural development in Latin America: the organization of agroprocessing firms and the scale of outgrower production", *World Development*, vol. 27, núm. 2 (febrero de 1999); P. Simmons y otros, "An analysis of contract farming in East Java, Bali, and Lombok, Indonesia", *Agricultural Economics*, vol. 33, S3

considere concretamente a los grupos vulnerables y marginados, pueden quedar excluidos de las oportunidades que estos modelos empresariales procuran crear. Además, los pequeños agricultores suelen hallarse en posiciones más débiles para negociar. Pueden ser analfabetos o carecer de la aptitud para defender eficazmente sus derechos e intereses en las negociaciones contractuales. Las mujeres suelen quedar marginadas, en particular cuando se adoptan las decisiones en el plano de la comunidad con procesos de adopción de decisiones de los cuales quedan excluidos de facto.

3. Necesidad de velar por la coherencia y la sostenibilidad

14. Lo que redunde en interés de las partes en ciertos arreglos contractuales o modelos empresariales puede no redundar en el interés de la comunidad en su conjunto, y las soluciones pueden no ser sostenibles. Por ejemplo, la agricultura por contrato puede desviar la producción agrícola a cultivos comerciales que, si potencialmente aumentan el ingreso de algunos productores, pueden provocar además aumentos de precios de los alimentos en el mercado local, por cuanto se producirían menos alimentos para el consumo local, con el riesgo de que los más pobres no se puedan permitir la compra de los alimentos en algunas comunidades. Esto puede constituir una violación de la obligación de que todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tenga acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla (véase E/C.12/1995/5, párr. 6). La especialización en cultivos comerciales con frecuencia implica una pérdida de la diversidad biológica y apartarse de la diversidad de los sistemas de cultivo hacia el monocultivo, lo que puede ir en desmedro de la actividad biótica del suelo y acelerar la erosión del suelo. Los Estados tienen la obligación de “proteger la sostenibilidad ecológica y la capacidad de carga de los ecosistemas a fin de asegurar la posibilidad de una mayor producción sostenible de alimentos para las generaciones presentes y futuras, impedir la contaminación del agua, proteger la fertilidad del suelo y promover la ordenación sostenible de la pesca y de los bosques” (véase E/CN.4/2005/131, anexo, párrafo 8.13).

C. Necesidad de evitar la transformación negativa de la economía política de las cadenas alimentarias

15. Un análisis de la agricultura por contrato basado en el derecho a la alimentación destaca seis problemas posibles. Los primeros cuatro surgen del cambio hacia la agricultura por contrato mismo, y dos derivan del contenido concreto del acuerdo de agricultura por contrato que conciertan algunos agricultores.

1. Especialización excesiva y prácticas agrícolas insostenibles

16. En general se asocia la agricultura por contrato con la producción de cultivos comerciales para la exportación, el monocultivo y formas de producción que dependen en gran medida de fertilizantes y plaguicidas químicos, que con

(noviembre de 2005); J. Coulter y otros, “Marrying farmer cooperation and contract farming for service provision in a liberalising sub-Saharan Africa”, *Natural Resource Perspectives*, núm. 48 (noviembre de 1999). Las pruebas a este respecto son mixtas, sin embargo. Véase el argumento de que no hay prejuicio contra los pequeños agricultores en la nota 16.

frecuencia tienen repercusiones negativas sobre la salud humana y los suelos. Ninguna de estas consecuencias de la agricultura por contrato es inevitable, sin embargo. Como ya se observó, este tipo de acuerdo contractual entre un comprador y un agricultor se puede utilizar con el fin de producir cultivos para la venta en el mercado interno y contribuir al reforzamiento de los mercados locales y, en particular, a mejorar los vínculos entre los productores rurales y los consumidores urbanos. La agricultura por contrato puede y debe incluir incentivos para avanzar hacia sistemas de cultivo más diversos, con el uso de una combinación de plantas, árboles y animales con arreglo a los principios de la agroecología (véase A/HRC/16/49). Si bien la agricultura por contrato suele implicar el suministro por el comprador de insumos, incluidos fertilizantes minerales, puede incluir además disposiciones que obliguen al productor a cumplir ciertas condiciones ambientales, por ejemplo, el uso más cauto de los plaguicidas.

2. Vulnerabilidad de los pequeños agricultores respecto de la inseguridad alimentaria como resultado de la volatilidad de los precios de los alimentos

17. La agricultura por contrato con frecuencia hace que el productor cambie de cultivos alimentarios a cultivos comerciales. Pero cuando los agricultores cambian toda su producción a cultivos no alimentarios cubiertos por los arreglos contractuales renuncian a la capacidad de producir alimentos para sus familias, con lo que pierden una valiosa red de seguridad. Esto hace que los agricultores sean más vulnerables a los aumentos de los precios de alimentos, en particular si las empresas no cumplen sus obligaciones contractuales o si el ingreso agrícola es inferior al que se esperaba en comparación con la evolución de los precios de los alimentos. Los agricultores a veces han de superar las diferencias entre ciclos contractuales, tiempo en el cual no ganan dinero alguno con la agricultura¹⁸. Para reducir el riesgo que implica el cambio a cultivos comerciales y la dependencia consiguiente de los hogares agrícolas respecto del mercado para adquirir alimentos, parte de la tierra del agricultor contratante debe dejarse al agricultor o a otros miembros de su familia que cultiven alimentos para el consumo del hogar. Esto puede ser efectivo especialmente en los casos en que el agricultor por contrato se beneficia con la transferencia de tecnología y capacidad, lo que produce un efecto multiplicador sobre las actividades agrícolas no sujetas a contrato, incluido el cultivo de subsistencia². Asimismo, los agricultores pueden utilizar los productos secundarios y residuales de las actividades de la agricultura por contrato de diversas maneras, incluso mediante la venta de los productos secundarios o su uso en actividades de subsistencia. En Madagascar los pequeños agricultores contratados por Lecofruit para la producción de verduras usan parte de la tierra para la producción de arroz, y la productividad del arroz aumenta (de 3,6 a 6 toneladas por hectárea) gracias al uso de abono y desechos y al reciclaje de los desechos de la producción de verduras. En Malí la producción de biodiesel a partir de la jatrofa por los pequeños agricultores contratados por MaliBiocarburant SA (MBSA) produce “residuos” que se pueden utilizar como fertilizante orgánico, así como glicerina utilizada para producir jabón. Se alterna el cultivo de árboles de jatrofa con maíz, al que corresponde el 80% de la superficie, lo que asegura que se dé prioridad al cultivos de alimentos básicos¹⁹. Esto debe garantizar una protección adecuada para que el agricultor por contrato se

¹⁸ I. Delforge, “Contract farming in Thailand: a view from the farm” (véase la nota 16).

¹⁹ Center for Human Rights and Global Justice, “Foreign land deals and human rights: case studies on agricultural and biofuel investment” (New York University School of Law, 2010).

cubra del riesgo de malas cosechas ocasionales o de súbitas depresiones del precio de los cultivos²⁰. Una garantía de un ingreso estable congruente con un nivel adecuado de vida es esencial, e incluso un mecanismo de precios que, como se propone más adelante, garantice un precio mínimo al productor, solo constituiría una salvaguardia equivalente si el precio estuviera vinculado al costo de producción y al costo de la vida.

18. Más allá de la familia agrícola, el cambio a cultivos comerciales aumenta la vulnerabilidad de la comunidad local a las alteraciones súbitas de precios. Cuando los cultivos contratados son productos comestibles disponibles en el mercado local, puede resultar útil la accesibilidad (física y económica) de alimentos adecuados y culturalmente aceptables para la población. Una posible solución para facilitar a la comunidad el goce del derecho a la alimentación consiste en incluir un requisito de comercialización local en el contrato en cuya virtud un porcentaje determinado de la cosecha se venda en el mercado local²¹.

3. Transformación de los pequeños agricultores en asalariados falsos en su propia tierra

19. Más en general, la agricultura por contrato puede concluir en una pérdida de control sobre la producción, incluidos los cultivos que se han de producir y la forma de producirlos. De esta manera la agricultura por contrato puede hacer que los agricultores pasen a ser esencialmente asalariados agrícolas en su propia tierra, pero sin los beneficios asociados con el trabajo remunerado, como salarios mínimos, permisos de salud y otros beneficios instituidos en la legislación. Los pequeños agricultores por contrato son considerados entonces por el comprador como intermediarios en el mercado de trabajo. Esto resulta particularmente claro después de que los propietarios dividen las plantaciones para crear pequeños predios agrícolas, posiblemente para romper el poder de las asociaciones o exonerar a las empresas de sus responsabilidades, con lo que se afecta negativamente a los antiguos trabajadores. En esta perspectiva la agricultura por contrato plantea algunas cuestiones relativas al derecho al trabajo y a las condiciones de empleo en las predios familiares. Los agricultores por contrato suelen depender del trabajo de la familia para cumplir los requisitos de trabajo. Aunque se puede considerar que esto produce mayores oportunidades de empleo, suele dar como resultado simplemente que más miembros de la familia trabajan sin remuneración porque esa puede ser la única manera de reducir los costos y de hacer que el arreglo contractual resulte ventajoso. En ese contexto el trabajo infantil puede transformarse en un problema de los convenios de agricultura por contrato²². El artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño imponen a los Estados la obligación de proteger a los niños y

²⁰ Una garantía de ese tipo puede resultar esencial para que los pequeños agricultores, que tienen aversión al riesgo, participen en un sistema de agricultura por contrato. Véase H. P. Binswanger, "Attitudes toward risk: experimental measurements in rural India", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 62, núm. 3 (1980) (que indica que los pequeños propietarios tal vez prefieran un ingreso más reducido pero estable a las utilidades posiblemente mayores pero asociadas a mayores niveles de riesgo).

²¹ L. Cotula, "Investment contracts and sustainable development: how to make contracts for fairer and more sustainable natural resource investments", *Natural Resource Issues* No. 20, International Institute for Environment and Development (IIED) (Londres, 2010).

²² S. Singh, "Contract farming in India: impacts on women and child workers", *Gatekeeper Series* No. 111, IIED (Londres, 2003).

a los jóvenes de la explotación económica y social y de castigar su empleo en trabajos que probablemente sean riesgosos o puedan interferir con la educación del niño o ser nocivos para su salud o desarrollo físico, espiritual, moral o social. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para velar por el pleno respeto de la prohibición del trabajo infantil (véase E/C.12/GC/12, párr. 24). Es pertinente además señalar que, con arreglo al artículo 9 del Pacto, los Estados deben garantizar el derecho a la seguridad social, que debe ser accesible también a los productores independientes (véase E/C.12/GC/19).

20. Hay problemas concretos relacionados con la contratación de trabajadores externos por los agricultores por contrato. Esos trabajadores pueden no estar cubiertos por las mismas leyes laborales que amparan a los trabajadores agrícolas en las grandes plantaciones. El artículo 7 del Pacto reconoce la dimensión individual del derecho al trabajo, consagrando el derecho de todos al goce de condiciones justas y favorables de trabajo. Todos los trabajadores tienen derecho a un salario justo y a igual remuneración por trabajo de igual valor sin distinción alguna; en particular, se garantiza a las mujeres condiciones de trabajo que no sean inferiores a las condiciones en que trabajan los hombres, con igual remuneración por igual trabajo, una vida decente para ellas mismas y sus familias, y condiciones de trabajo seguras y saludables. No obstante, las condiciones laborales de los trabajadores de pequeños predios suelen ser peores que las que imperan en las grandes plantaciones. Los salarios de los trabajadores de pequeños predios suelen ser sumamente bajos, y con frecuencia se paga a las trabajadoras incluso menos que a los trabajadores. La supervisión del cumplimiento de la legislación laboral es difícil, especialmente por cuanto es poco probable que los trabajadores de pequeños predios (al igual que los trabajadores agrícolas de las grandes plantaciones) estén sindicalizados, y la situación de empleo de los pequeños predios con frecuencia es insegura. La agricultura por contrato hace que los pequeños predios se parezcan más a las plantaciones en gran escala, y en este caso en particular alienta al agricultor a contratar una fuerza de trabajo externa en forma más o menos permanente. En esos casos el cumplimiento de la legislación laboral tropieza con problemas concretos, que pueden enfrentarse mejor velando por que el control de la producción por el comprador incluya además el cumplimiento de la legislación laboral interna.

4. Efectos de género

21. Las mujeres tienen menos acceso a la agricultura por contrato que los hombres. Un estudio descubrió que en la industria de horticultura de exportación de Kenia las mujeres constituían menos del 10% de los agricultores contratados, y en una muestra de 59 agricultores por contrato de frijoles franceses exportados del Senegal solo uno era una mujer²³. La capacidad de las mujeres para beneficiarse de la agricultura por contrato está determinada por sus derechos sobre la tierra y por las relaciones de poder dentro de los hogares o, cuando se negocia el contrato por medio de representantes de la comunidad o de las organizaciones de agricultores, dentro de esos grupos. De hecho, incluso en los casos en que la mujer y otros miembros de la familia hacen la mayor parte del trabajo, no es desusado que firme el contrato el marido, en tanto jefe del hogar, como se ve en la agricultura por contrato del azúcar en Sudáfrica o en la agricultura por contrato de verduras en el

²³ M. Maertens y J. Swinnen, "Are modern supply chains bearers of gender inequality?", documento presentado en el curso práctico OIT-FAO, "Gender and rural employment: differentiated pathways out of poverty" (Roma, 2009).

Punjab de la India²⁴. Además, hay estudios que sugieren que las mujeres pierden el control de la adopción de decisiones cuando se producen cultivos comerciales en lugar de hacerlo para el consumo local. Si bien las mujeres deciden acerca del uso de los alimentos producidos para el autoconsumo, no deciden la forma en que se gasta el ingreso del hogar. Por lo tanto, a menos que el marco de la agricultura por contrato respete los derechos de la mujer y esté atento a las cuestiones de género, menoscabará la igualdad de género²⁵. Por ejemplo, investigaciones hechas en la agricultura por contrato de frijoles en Kenia demuestran que, si bien las mujeres hicieron la mayor parte del trabajo, recibieron una parte limitada de los ingresos del contrato. Además, en los casos en que recibieron dinero en efectivo, se esperaba que contribuyeran a los gastos del hogar incluso cuando era responsabilidad del marido²⁶. El fortalecimiento de la posición de la mujer no solo es una cuestión de garantizar el derecho de igualdad de trato, sino además un medio de mejorar la productividad, por cuanto si las mujeres reciben mayor proporción del ingreso del cultivo tendrán un mayor incentivo para aumentar la producción. Además, la seguridad alimentaria del hogar y la salud, nutrición y educación de los niños se benefician con un mejor ingreso para la mujer, en comparación con las ventajas que resultan de un mejor ingreso para los hombres. Mientras más decidan las mujeres la forma de gastar el ingreso del hogar, más se suele gastar en las necesidades de los niños²⁵; las probabilidades de que un niño sobreviva aumentan en un 20% cuando la madre controla el presupuesto del hogar (véase A/HRC/13/32, párr. 58).

5. Posibilidades de que los pequeños agricultores se vean atrapados en ciclos de deuda

22. Si bien la capacidad de los compradores para adquirir insumos a precios al por mayor podría permitirles que pasaran las economías a los agricultores con menores precios, también es posible que, cuando un agricultor tiene acceso a insumos solamente por conducto de un comprador, el comprador cobre a los agricultores precios superiores a los del mercado por esos insumos. En el curso de las consultas el Relator Especial recibió una comunicación en la que se indicaba que, a falta de servicios públicos, la agricultura por contrato puede crear dependencia potencialmente devastadora para los pequeños agricultores respecto de la tecnología, el crédito, los insumos y los servicios prestados por las empresas con las que contratan. Esto no solo indica el peligro de que el gobierno abandone sus obligaciones de apoyar a las comunidades agricultoras prestándoles bienes públicos adecuados en la esperanza de que los inversionistas privados colmen la diferencia, sino que destaca además uno de los principales efectos negativos de la agricultura por contrato para los agricultores, la posibilidad de quedar atrapados en ciclos de deuda. Es común que los agricultores deban tomar dinero prestado para invertir en la producción agrícola según lo requiere el contrato y que a continuación no ganen suficiente dinero para cubrir sus deudas, por ejemplo, como resultado de la caída de los precios del mercado o de malas cosechas. Este riesgo es particularmente importante en los casos en que la inversión en la tierra esté relacionada

²⁴ Véase J. Behrman y otros, “The gender implications of large-scale land deals”, documento de discusión IFPRI (International Food Policy Research Institute) No. 01056 (Washington, D.C., 2011).

²⁵ Véase M.-K. Chan, “Improving opportunities for women in smallholder-based supply chains”, trabajo producido para la Fundación Bill & Melinda Gates, 2010.

²⁶ C. Dolan, “Gender and witchcraft in agrarian transition: the case of Kenyan horticulture”, *Development and Change*, vol. 44, núm. 4 (septiembre de 2002).

concretamente con un tipo de producción cuyo único comprador sea la empresa contratante, limitación que puede ser explotada por la empresa como manera de ejercer poder monopólico y con ello imponer gradualmente precios inferiores a los agricultores⁴. Los cultivos que dependen de tecnologías complejas de producción y elaboración y de insumos especializados sustanciales que son desconocidas para la mayoría de los agricultores y que requieren grandes gastos de capital aumentan significativamente el nivel de riesgo enfrentado por los agricultores, como lo demuestran los planes de agricultura por contrato de la Dirección de pequeños productores de azúcar y pequeños productores de té de Malawi²⁷. El ciclo de deuda resultante puede atrapar a los agricultores en arreglos contractuales que no son óptimos ni se pueden abandonar fácilmente, ya sea por la deuda misma o por otras razones, por ejemplo, porque el suelo se degrada con el uso intensivo de plaguicidas o porque los agricultores han perdido sus relaciones con los anteriores asociados de transacción, no pueden restablecer métodos o productos tradicionales de cultivo, o han pasado a ser demasiado dependientes de la empresa respecto de otros servicios⁴.

6. Contratos desiguales derivados de la asimetría de poder

23. La posición de los agricultores para negociar suele ser débil antes de que firmen los contratos. Es característico que tengan menos información y capacidad de negociación que sus asociados empresariales y un grado menor de conocimientos jurídicos³. La forma en que se determinan los precios, las deducciones por el suministro de insumos, las condiciones en que puede ponerse fin al contrato y la forma en que se evalúa la calidad del producto son esferas en que las cláusulas contractuales pueden beneficiar en mayor medida al comprador.

24. En virtud de cláusulas de ese tipo las empresas pueden rechazar los productos entregados declarando falsamente que no se ajustan a las normas de calidad, con lo que transfieren las pérdidas financieras a los agricultores cuando los precios de mercado son bajos. Las empresas pueden manipular los precios cuando el mecanismo de fijación de precios especificado en el contrato no es transparente, pueden utilizar fórmulas complejas para determinar precios, medidas de cantidad o medidas de precio. Pueden manipular además los calendarios de entrega para beneficiarse con los cambios de los precios de mercado o con los cambios de la calidad de los productos en que basan los precios (por ejemplo, retrasar la adquisición de caña de azúcar cuando los precios se basan en niveles de sucrosa, por cuanto estos se reducen rápidamente después de la cosecha)⁴.

III. Elementos que debe integrar un contrato

25. Los Estados deben prestar atención a algunas cuestiones, enumeradas a continuación, para velar por que los términos de la agricultura por contrato contribuyan a la realización del derecho a la alimentación. Corresponde también una

²⁷ Lo que resulta especial en este ejemplo es que el Estado, en lugar de los compradores privados, contrata a los agricultores con arreglo a este sistema suministrándoles créditos, insumos de cultivo y servicios de extensión, que los agricultores deben reembolsar. Los gastos de participación de los pequeños agricultores son desproporcionados, por cuanto los gastos fijos, incluidos los gastos para pagar los servicios de extensión, son más elevados para quienes cultivan predios pequeños. Véase M. Warning y W. Soo Hoo, "The impact of contract farming on income distribution: theory and evidence", documento preparado para la reunión anual de la Western Economics Association International (2000).

función a las agroempresas. De manera consecuente con su responsabilidad respecto de los derechos humanos (véase la resolución 17/4 del Consejo de Derechos Humanos), deben tratar de incorporar buenas prácticas en su trato con los pequeños agricultores. El Relator Especial destaca siete esferas en que se pueden introducir mejoras.

A. Viabilidad económica de largo plazo

26. El acuerdo debe ser viable para todas las partes interesadas. Si no parece viable para el comprador, puede ponerse término al contrato o el comprador puede negarse a cumplir las obligaciones cuando se halle sometido a tirantez financiera, con consecuencias negativas para el medio de subsistencia de los agricultores. Si los términos no son viables para el agricultor, por ejemplo, como resultado de una deuda insostenible, el comprador puede verse enfrentado a problemas de oferta en el corto plazo e incurrir en costos de reputación con otros agricultores, lo que puede hacer más difícil que el comprador llegue a acuerdos contractuales con otros productores en el largo plazo. Deben estructurarse los acuerdos de manera que tanto los agricultores como las empresas se beneficien y de manera que ambas partes deseen respetar el contrato y no tengan fuertes incentivos para negarse a darle cumplimiento.

B. Apoyo a los pequeños agricultores en las negociaciones

27. Para satisfacer la primera condición anteriormente indicada, y por cuanto los pequeños agricultores se hallan en una posición de negociación relativamente más débil, deben tener la posibilidad de contribuir al texto de las disposiciones contractuales, velando por que los contratos reflejen las necesidades de los agricultores y que sus obligaciones se expresen en términos que los agricultores puedan comprender. Puede corresponder un papel clave a las organizaciones de agricultores en apoyar la negociación de contratos y en prestar asesoramiento, y se refuerza la posición de los agricultores si están organizados en cooperativas que negocien en representación de sus miembros. Esto reduce también los costos de transacción para los compradores, y puede reducir el riesgo de quiebra de los agricultores al suministrar préstamos en grupo y mejores comunicaciones. Una vez redactado el contrato debe darse a los agricultores una copia. En el caso de las partes analfabetas, deben revisar el contrato escrito los representantes de los agricultores, una organización de agricultores o una organización no gubernamental que los apoye. Deben ponerse además copias a disposición de los organismos gubernamentales competentes para velar por una supervisión apropiada y reducir el riesgo de la introducción de cláusulas abusivas.

C. Igualdad de género

28. Deben hacerse los contratos en nombre de la mujer cuando se espere que la mujer sea la persona principal que trabaje en el predio, o en el caso de una pareja, en el nombre de ambas partes. No debe hacerse automáticamente a nombre del hombre que sea jefe de hogar o del hombre a cuyo nombre esté el título de la tierra que se cultiva.

D. Fijación de precios

29. Los mecanismos de fijación de precios deben ser claros y transparentes e indicar la forma en que se incorporan en los precios los costos de producción, los riesgos y los rendimientos⁷. Si bien hay diversos modelos de precios (por ejemplo, precios al contado, precios divididos, precios fijos y modelos de precios flexibles), en opinión del Relator Especial, el mecanismo ideal de fijación de precios ha de repetir la fórmula utilizada en los sistemas de comercio justo. Debe garantizarse al productor un precio mínimo fijo basado en la necesidad de satisfacer los gastos de producción y de velar por un salario de vida para todos los trabajadores interesados (incluidos los miembros de la familia, en su caso) (véase A/HRC/13/33, párrs. 14 a 17), pero se deben aumentar los precios pagados por el comprador si aumentan los precios del mercado. Este es el mecanismo de fijación de precios que usa, por ejemplo, la MBSA para la adquisición de la jatrofa producida por pequeños propietarios en Malí. Se garantiza a los agricultores, representados por una asociación de cooperativas, un precio mínimo, que puede aumentar en relación con el precio del diesel en la bomba¹⁹. Esto elimina la tentación de que el productor venda mercaderías en forma ajena a los términos del contrato y con ello la necesidad de que el comprador vigile estrechamente las actividades del productor. Garantiza por lo tanto una oferta estable al comprador, a la vez que reduce los gastos de transacción vinculados con la contratación de gran número de proveedores en pequeña escala. Los mecanismos de fijación de precios deben estar sujetos a un mecanismo independiente de arbitraje, y se debe informar a los agricultores de los precios de mercado de los productos que se comercien en el plano internacional para reducir los riesgos relacionados con la asimetría de información entre las partes.

E. Normas de calidad

30. Las normas deben ser claras y concretas de manera que las empresas no puedan manipular la aplicación de normas vagas. Por otra parte, no deben ser demasiado complejas, lo que también podría permitir a las empresas manipular las normas. Las empresas deben demostrar las normas en forma visual a los agricultores. Además, los representantes de la empresa deben explicar con antelación suficiente la forma en que se determina la calidad de los cultivos.

F. Sostenibilidad ambiental

31. La agricultura por contrato debe tratar de promover cada vez más formas agroecológicas de producción y suministrar conocimiento adecuado, así como insumos biológicos. La agricultura por contrato aumentará su sostenibilidad si se basa en modos sostenibles de producción, con intensidad de conocimientos, que dependan de la generación de fertilidad y de gestión de plagas en el predio más bien que de insumos externos. En los casos en que el contrato prevé modos de producción con gran intensidad de insumos, los requerimientos concretos deben velar por que la dependencia del productor de insumos externos (en particular, mejores cepas de semillas y fertilizantes químicos) no provoque una situación de mayor dependencia para el agricultor contratante: a) cuando el comprador suministra los insumos, deben cobrarse precios razonables, que no superen los

precios comerciales; b) se debe ofrecer a los agricultores la posibilidad de recabar seguridad para protegerlos de los cambios del precio de los insumos que se les venden, y c) otras formas de apoyo, en particular asesoramiento técnico, deben tener prioridad, velando por que se ensayen y promuevan prácticas sostenibles, incluidos control biológico, producción de abonos a partir de desechos, policultivo o agrosilvicultura.

G. Mediación y arreglo de controversias

32. Los contratos deben facilitar la comunicación entre las partes mediante estructuras apropiadas de gestión y deben determinar la forma de resolver las controversias. Debe reconocerse que en la gran mayoría de los casos en que una de las partes no cumple las obligaciones del contrato no cabe recurrir a los tribunales por cuanto las sumas suelen ser muy reducidas y por cuanto, en muchos países en desarrollo, los tribunales son prácticamente inaccesibles para los pobres de las zonas rurales. Los compradores, por otra parte, son renuentes a utilizar procedimientos judiciales formales, no solo porque no es práctico hacerlo, sino además por el riesgo de que las relaciones con las comunidades agrícolas se deterioren²⁸. El mecanismo verdadero de sanción es la descomposición de la relación contractual. El agricultor se negará a seguir suministrando al comprador si considera que la relación es desequilibrada, y la empresa dejará de comprar al agricultor si considera que no está cumpliendo las expectativas fijadas²⁹. Por lo tanto, si bien el sistema judicial es uno de los principales mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad, deben establecerse otros mecanismos. Entre ellos se hallan espacios de negociación, mecanismos independientes de arbitraje, foros en que los agricultores puedan plantear sus preocupaciones y mediación de conflictos por organizaciones no gubernamentales o terceros. Deben organizarse reuniones periódicas entre las partes para asegurar una corriente constante de comunicación de manera de determinar los problemas en forma oportuna. Se pueden fijar cuotas concretas para velar por la representación equitativa de mujeres en los comités que representen a los agricultores contratantes.

IV. Otros modelos empresariales que pueden beneficiar a los pequeños agricultores

33. La agricultura por contrato rara vez estimula a los agricultores a remontarse por la cadena de valor y pasar al embalaje, la elaboración o la comercialización de su producto. El propósito de la agricultura por contrato es organizar una división del trabajo entre el comprador y el vendedor, en que el vendedor se limita a la producción de materias primas. Además, todas las decisiones estratégicas, acerca de qué se ha de cultivar y la forma de hacerlo, y los mercados a que está destinado, corresponden al comprador. El productor es simplemente el ejecutor. Finalmente, en

²⁸ J. Kirsten y K. Sartorius, "Linking agribusiness and small-scale farmers in developing countries: is there a new role for contract farming?", *Development Southern Africa*, vol. 19, núm. 4 (2002).

²⁹ M. Warning y N. Key, "The social performance and distributional consequences of contract farming: an equilibrium analysis of the arachide de bouche program in Senegal", *World Development*, vol. 30, núm. 2 (2002); H. Guo y otros, "Contract farming in China: supply chain or ball and chain?", documento presentado en el 15º Foro y Simposio Anual de International Food and Agribusiness Management Association (2005).

la agricultura por contrato, los intereses de las dos partes difieren: si bien ambos tienen un interés claro en el éxito del acuerdo, los términos del contrato serán más o menos favorables para cada uno, a costa del otro. Por lo tanto, deben estudiarse otros modelos empresariales.

34. En opinión del Relator Especial, las empresas controladas por los agricultores, las empresas mixtas y los sistemas de agricultura apoyados por la comunidad constituyen formas interesantes y complementarias de reconsiderar la economía política de la cadena alimentaria en beneficio de los pequeños agricultores. Aunque hay otros varios modelos de organización que no se estudian en esta sección³⁰, los modelos que aquí se estudian destacan la necesidad de considerar más ampliamente la inversión en la agricultura y el acceso a los mercados por los pequeños agricultores.

A. Empresas controladas por los agricultores

35. Se puede alentar a los agricultores a que constituyan sus propias cooperativas, asociaciones o colectivos de agricultores³¹. Esas empresas controladas por los agricultores pueden ingresar en sistemas de agricultura por contrato en condiciones más favorables para los miembros, y pueden además reforzar la capacidad y la posición de negociación de los agricultores en su trato con los proveedores de insumos y los compradores de productos; pueden facilitar el acceso a los mercados y al avance hacia la elaboración, el embalaje y la comercialización de los cultivos, y pueden aumentar la capacidad de sus miembros para contribuir a la formulación y la aplicación de las políticas públicas que los afectan (véase A/HRC/13/33, párrs. 30 y 31). Por ejemplo, el ingreso total de los agricultores con la comercialización del grupo de Filipinas (apoyada por la red MASIPAG, que llega a unos 35.000 agricultores que practican la agricultura sostenible) es alrededor de un 45% superior al ingreso de otros³².

36. Los modelos de propiedad colectiva pueden dar a los pequeños agricultores más autonomía respecto de su tierra y su producción que los acuerdos tradicionales de agricultura por contrato y pueden además eliminar a los intermediarios que podrían quedarse con un gran porcentaje de las ganancias. La agricultura por contrato puede además empoderar a las agricultoras, reforzar sus derechos sobre la tierra y proteger su derecho al trabajo.

37. Las empresas controladas por los agricultores tienen problemas propios. Las grandes organizaciones pueden no responder a las necesidades de los agricultores en forma individual, como ocurre en el caso de algunas cooperativas controladas por el Estado en el pasado. En general, los grupos más reducidos y cohesionados son más exitosos que las organizaciones mayores, que podrían responder en menor medida a las necesidades de sus miembros³¹. La organización de los agricultores puede exigir mucho esfuerzo y puede no ser eficiente para los agricultores con un tiempo

³⁰ Véase S. Vermeulen y L. Cotula, "Making the most of agricultural investment: a survey of business models that provide opportunities for smallholders", IIED/FAO/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)/Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (SDC) (Londres/Roma/Berna, 2010).

³¹ Véase J. Coulter y otros., nota 17.

³² L. Bachmann y otros (editores), *Food Security and Farmer Empowerment*, MASIPAG (Los Baños, Filipinas, 2009).

limitado. En particular en los lugares en que el control democrático del grupo es débil, esas organizaciones pueden no suministrar siempre beneficios económicos a sus miembros. La dirección puede no estar suficientemente adiestrada en materia de gestión y empresa. La responsabilidad respecto de los miembros debe equilibrarse con la necesidad de conducción continua y efectiva, por ejemplo, disponiendo que los administradores profesionales informen a una junta de cooperativa elegida sin estar ellos sujetos a elecciones, como en un ejemplo de que se da cuenta de una cooperativa en Guatemala⁷. Las organizaciones constituidas por agentes externos y apoyadas por actores del desarrollo pueden ser insostenibles en el largo plazo si su viabilidad depende del nivel de apoyo que reciben. Cuando se constituyen empresas controladas por los agricultores y las dirigen organizaciones no gubernamentales, organizaciones de desarrollo o el sector público, tal vez sea conveniente fijar un plazo al apoyo externo. El diseño de una estrategia de salida de ese tipo en el plan empresarial cuando se crea la empresa debe velar por que la empresa sea sostenible y viable por derecho propio.

B. Empresas mixtas

38. Los agricultores (en general por conducto de sus organizaciones) y los inversores privados pueden crear empresas mixtas, en que cada parte contribuya en efectivo o en especie. Esos modelos empresariales garantizan en teoría que ambas partes sean asociadas y copropietarias del proyecto por igual. Ambas partes tienen participación en la empresa mixta, a la vez que conservan su condición jurídica individual y comparten las utilidades o pérdidas de la empresa mixta. Al permitir a los agricultores que sean accionistas se les permite influir en la gestión de la empresa y negociar la política de precios, compartir los beneficios (ya sea que la utilidad se reinvierta o distribuya en forma de dividendos) y mejorar el acceso al crédito y otros servicios relacionados con el predio³³.

39. Por ejemplo, la Divine Chocolate Company Ltd (anteriormente la Day Chocolate Company) fue creada en 1998 por la Kuapa Kokoo Farmer's Union (KKFU), que representa a 68.000 agricultores productores de cacao en Ghana, y Twin Trading, una organización basada en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte compuesta por 24 cooperativas de agricultores de ocho países dedicadas al desarrollo de la cadena de abastecimiento de comercio justo de café, nueces, cacao, azúcar y frutas producidas por 163.000 familias de agricultores. Christian Aid, Comic Relief y Oikocredit, una institución de microfinanzas, apoyaron también la empresa mixta con la compra de acciones, al igual que Body Shop, que posteriormente donó sus acciones a KKFU. El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido garantizó una línea de crédito bancario de un importante banco comercial, que dio a Divine Chocolate mejor acceso a las finanzas y le permitió donar gran cantidad de acciones a KKFU, lo que dio como resultado una mayor capacidad de adopción de decisiones respecto de las operaciones. KKFU posee actualmente el 45% de las acciones de Divine Chocolate, así como el 33% de las acciones de la filial estadounidense de Divine, creada en 2007. Divine Chocolate vendió más de 71,5 millones de dólares en chocolate en sus primeros nueve años de actividad. En 2001 se pagaron dividendos por primera vez, tras compensar los

³³ M. de Koning y B. de Steenhuijsen Piters, "Farmers as shareholders: a close look at recent experience", boletín del Royal Tropical Institute, núm. 390 (2009).

gastos de establecimiento. Siguen siendo simbólicos (un pago directo de 1 dólar por miembro), pero ese pago se sumó a los precios fijados por KKFU, la prima de comercio justo y las utilidades del programa de apoyo a los agricultores y desarrollo, al que Divine aportó más de 1,22 millones de dólares en sus primeros 10 años de actividad. Este sistema facilitó actividades y proyectos de generación de ingresos apoyados por la comunidad (incluidos pozos, escuelas, instalaciones sanitarias y molinos), así como la capacitación de agricultores y la adopción de decisiones en forma participativa³⁴.

40. MBSA es otro modelo promisorio de empresa mixta, centrado en la producción de biodiesel de jatrofa en colaboración con pequeños propietarios de Malí y Burkina Faso, con el apoyo de inversores institucionales privados holandeses y el Gobierno de los Países Bajos. En Malí, 2.611 agricultores participaron en 2009, tras plantar 1,6 millones de árboles de jatrofa en 3.250 hectáreas de tierra. Los agricultores están organizados en 12 cooperativas, reunidos en una asociación de agricultores. La asociación negocia el precio de la jatrofa con MBSA y apoya a los agricultores. La asociación de agricultores está representada en la junta de la empresa y posee el 20% de sus acciones. Los agricultores, por lo tanto, se benefician directamente de la venta de sus productos y del pago de dividendos en tanto accionistas¹⁹.

41. Sin embargo, las empresas mixtas no constituyen una panacea. Algunos estudios indican que este modelo no mejora necesariamente el medio de subsistencia de los pequeños agricultores ni mejora el desarrollo rural y la realización del derecho a la alimentación. La empresa controla con frecuencia todas las decisiones empresariales, y la empresa mixta podría manipular las cuentas para evitar el pago de dividendos²¹. En Sudáfrica surgieron dudas, por ejemplo, después de que se alentó a los programas de restitución de tierras y los programas de redistribución posteriores a 1994 a crear empresas mixtas con agroindustrias o a concertar acuerdos de alquiler que otorgaran a los antiguos propietarios el uso de sus tierras en condiciones que en ocasiones se consideraron injustas^{34 35}; y en Malasia, después de que el Gobierno estimuló el “Konsep Baru” (nuevo concepto), estimuló la producción de aceite de palma en tierra sujeta a derechos consuetudinarios autóctonos en Sabah y Sarawak en forma de una empresa mixta de tres vías entre una empresa mixta privada de plantaciones (con el 60% de las acciones), una comunidad local (el 30%) y un organismo paraestatal (el 10%) en que las comunidades locales en efecto renunciaron a toda su capacidad de adopción de decisiones cotidianas dentro de la empresa mixta³⁰.

42. Para reducir esos riesgos las organizaciones de agricultores y los gobiernos anfitriones deben tener representantes en el consejo de la empresa mixta, que ha de incluir salvaguardias respecto de los accionistas minoritarios. Los socios locales pueden estar representados también en el consejo de la empresa matriz.

³⁴ L. Cotula y R. Leonard (editores), “Alternatives to land acquisitions: agricultural investment and collaborative business models”, cap. 2, IIED-SDC-IFAD/Centro Terra Viva (Londres/Berna/Roma/Maputo, 2010).

³⁵ R. Ofreño, “The leaseback mode of agrarian reform: strengths, weaknesses and options”, *Action for Economic Reforms, Poverty Series* (septiembre de 2000); véase una situación semejante en Filipinas, C. Flores-Obanil y M. Manahan, “Leaseback arrangements: reversing agrarian reform gains in the Philippines”, *Farm Bulletin*, vol. 1, núm. 2 (2006).

C. Agricultura con el apoyo de la comunidad

43. La comercialización directa de alimentos al consumidor es una manera incluso más innovadora de vincular a los pequeños agricultores con los mercados en condiciones que les permitan aumentar su ingreso y controlar a la vez su producción. Aunque todavía son relativamente marginales, los sistemas locales de producción de alimentos han hecho progresos espectaculares en los últimos años en diversos países desarrollados. En los Estados Unidos de América la venta directa de alimentos a los consumidores más que se duplicó en 10 años, pasando de 551 millones de dólares en 1997 a 1,2 millones de dólares en 2007, y el número de mercados de productores aumentó de 2.756 en 1998 a 5.274 en 2009. En 1986 había dos organizaciones con el apoyo de la comunidad, en tanto que actualmente se estima que hay unas 1.400 organizaciones de ese tipo. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos estima que en 2007 había unos 136.817 predios que vendían directamente a los consumidores³⁶. La agricultura moderna con el apoyo de la comunidad surgió en el Japón con el sistema Teikei, y actualmente tiene fuerte crecimiento en varios países, incluidos el Canadá y Francia, donde la red de “Associations pour le maintien d’une agriculture paysanne” incluye ahora 1.200 sistemas. Aunque con frecuencia se vinculan con una mayor demanda de los consumidores por productos orgánicos, esas iniciativas aseguran a los agricultores un lugar en que se les garantizan la venta de sus productos e ingresos estables.

44. Hay dos intentos interesantes por vincular a los pequeños agricultores con los consumidores locales con una redefinición de los sistemas locales de producción de alimentos en Belo Horizonte (Brasil) y en Durban (Sudáfrica). El Relator Especial estudió detenidamente ambos ejemplos en misiones oficiales a esos países en 2009 y 2011. En 1993 Belo Horizonte promulgó una ley municipal en que se fijaba un marco normativo basado en el concepto de soberanía alimentaria y se creó una Secretaría de Normas y Abastecimiento de Alimentos. En ese marco procuró crear varios canales de acceso económico a alimentos saludables. Por cuanto se consideró que los mercados convencionales con frecuencia eran demasiado costosos para los grupos de bajos ingresos y por cuanto los sectores más pobres de la ciudad, las favelas, habitualmente no contaban con buenos servicios de distribución de alimentos, la Secretaría creó servicios móviles de distribución de alimentos. Procuró apoyar la agricultura de las familias mediante la adquisición de alimentos por el Gobierno y con incentivos que asignaban prioridad a los productores locales, considerando que ese apoyo era fundamental para reducir la migración a las ciudades y alentar los métodos orgánicos de producción. El sistema local de producción de alimentos de la ciudad fue reconsiderado mediante la integración de cadenas logísticas y de abastecimiento de todo el sistema de distribución de alimentos y vinculando directamente a los productores locales con los consumidores para reducir los precios. En 2008 se seleccionó a 34 productores de ocho municipalidades rurales de Belo Horizonte en un proceso público, se les asignaron centros fijos de venta en toda la ciudad, y se reguló el precio y la calidad de sus productos para velar por que los alimentos fueran económicos y saludables. Ese mismo año la ciudad administró 49 mercados convencionales y siete mercados orgánicos que beneficiaron a 97 pequeños productores de las zonas aledañas.

³⁶ S. Martínez y otros, “Local food systems: concepts, impacts and issues”, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Economic Research Report No. ERR-97 (mayo de 2010).

45. En la municipalidad de la ciudad de Durban/eThekweni, con una población cercana a 4 millones de habitantes, una nueva Sección de Gestión Agrícola de la municipalidad procura no solo apoyar los huertos de producción de alimentos de la comunidad, sino también minigranjas de la comunidad y nuevas granjas comerciales. La municipalidad determinó la existencia de 26 asociaciones de agricultores y 800 huertos de la comunidad y aspira a mejorar los vínculos de los mercados con los residentes urbanos. Se estima que, a condición de que haya apoyo adecuado, esos huertos pueden generar 60.000 empleos. Un objetivo clave de la municipalidad es lograr cada vez mayor autosuficiencia respecto de alimentos frescos y económicos mediante la venta de excedentes al centro urbano. La Sección creó seis núcleos para aplicar esa estrategia, de hecho, centros para apoyar a los agricultores locales y aumentar su capacidad para comercializar sus productos, incluidos centros en que se demuestran técnicas de la agroecología, un centro de investigación y desarrollo de agroecología, centros de capacitación, un núcleo de embalaje y comercialización y, en el futuro, un banco de semillas.

V. Conclusiones y recomendaciones

46. El Relator Especial, tras su examen de modelos empresariales alternativos, llega a la conclusión de que todos tienen riesgos y beneficios potenciales para la realización del derecho a la alimentación y que corresponde a los gobiernos un papel fundamental en la protección de los individuos respecto de los muchos riesgos implicados y para asegurar que la agricultura por contrato y otros modelos empresariales apoyen el derecho a la alimentación de los pequeños productores, sus comunidades locales y la población entera.

47. Los gobiernos deben apoyar la organización de los agricultores en cooperativas y otros tipos de organizaciones de productores que puedan aumentar su capacidad de negociación y ayudarlos a avanzar en la cadena de valores en cuanto a las actividades de embalaje, elaboración y comercialización de los productos, y ayudarlos a adquirir insumos y a vender sus productos en mejores circunstancias. Esta condición es necesaria para garantizar la equidad de las negociaciones entre inversores y organizaciones de agricultores. Los gobiernos pueden prestar además asesoramiento jurídico a los agricultores o sus organizaciones con el fin de aumentar su capacidad de negociación y velar por que todo contrato que decidan concertar sea económicamente sostenible para ellos.

48. Como parte de sus estrategias nacionales para la realización del derecho a la alimentación, los gobiernos deben crear una atmósfera que propicie el desarrollo de los mercados locales en beneficio de los pequeños agricultores y la creación de diversas opciones para conectar a los pequeños agricultores de las zonas rurales con los consumidores urbanos. Mientras más alternativas tengan los agricultores para tener acceso a los mercados, más fuerte será su posición para negociar los términos de los acuerdos con entidades privadas para la agricultura por contrato o para crear empresas mixtas.

49. Los gobiernos tienen la obligación de apoyar la realización del derecho a la alimentación en la medida máxima de los recursos de que dispongan, prestando a los pequeños agricultores el apoyo apropiado, incluso mediante:

- a) La prestación de servicios de infraestructura estables y fiables, como carreteras, agua, electricidad y comunicaciones;
- b) El apoyo a los mercados tradicionales y al por mayor;
- c) La creación de sistemas que permitan a los pequeños agricultores ascender por la cadena de valores, incluso mediante la determinación en el plano local o regional de las asociaciones que se pueden establecer entre productores, embaladores, elaboradores y comerciantes al detalle;
- d) La exigencia de que los servicios de extensión pública presten asesoramiento a los agricultores acerca de la forma de crear empresas mixtas con empresas o de establecer entidades comerciales controladas por los agricultores.

50. Los gobiernos pueden estimular además la creación de fuentes preferenciales de aprovisionamiento de los pequeños agricultores mediante incentivos fiscales o dándoles acceso a sistemas públicos de adquisición condicionados al cumplimiento por el licitante de ciertas exigencias en cuanto a la fuente.

51. Los gobiernos deben velar por un grado suficiente de competencia entre comerciantes para impedir que los agricultores se vean atrapados en relaciones desiguales con un comerciante a falta de otros compradores de un cultivo determinado. En particular, los gobiernos deben velar por que la expansión de la agricultura por contrato no dé como resultado el desmantelamiento de los sistemas de apoyo público y la privatización de los servicios de extensión agrícola, lo que limitaría la diversidad de opciones disponibles a los pequeños agricultores y aumentaría la asimetría de poder entre los pequeños agricultores no organizados y los actores privados que operan a escala nacional, regional o mundial.

52. Los gobiernos deben velar por que la supervisión regulatoria se mantenga al nivel de la expansión y la complejidad de los modelos empresariales, incluida la agricultura en pequeña escala. Se deben regular ciertas cláusulas fundamentales de los contratos, incluidas las relativas a la fijación de precios, la determinación de la calidad y las condiciones en que se suministran los insumos, y la reserva de parte de la tierra para la producción de cultivos alimentarios para el autoconsumo. Los contratos, una vez concertados por las partes, deben someterse a una verificación para que las autoridades velen para determinar si hay abuso y, en su caso, ponerle remedio; además, debe contarse con mecanismos judiciales de solución de controversias. Debe prestarse especial atención a los siete aspectos críticos y buenas prácticas de la agricultura por contrato indicados en la sección III *supra*. Además, los organismos gubernamentales deben:

- a) Supervisar las condiciones de trabajo en la agricultura por contrato y velar por que la expansión de esa agricultura no provoque la sobreexplotación del trabajo familiar barato o una presión indirecta para la reducción de los derechos laborales de los trabajadores agrícolas;
- b) Vincular su apoyo a la agricultura por contrato al cumplimiento de ciertas condiciones ambientales, como el menor uso de fertilizantes químicos, la

plantación de árboles, o la adopción de un plan comercial que prevea un cambio gradual hacia tipos más sostenibles de agricultura.

53. Las instituciones nacionales de seguridad alimentaria deben supervisar y evaluar el aporte de los diversos modelos empresariales estudiados en el presente informe a la realización del derecho a la alimentación. Esas instituciones pueden basarse en la labor del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición del Brasil o en la labor específica de la Comisión de Derechos Humanos sudafricana respecto de cuestiones relativas a la seguridad alimentaria. Los gobiernos deben establecer además foros en que se pueda examinar la equidad de las cadenas alimentarias entre productores, elaboradores, comerciantes al detalle y consumidores para velar por que se pague a los agricultores un precio justo por los alimentos que producen. Esos foros pueden examinar:

a) La forma en que el precio en el predio se relaciona con el precio al detalle y si la diferencia entre ambos se mantiene dentro de márgenes razonables;

b) La forma en que se pueden establecer vínculos más directos entre productores y consumidores.

Esto se debe considerar parte de una empresa de mayor entidad de desarrollo de los sistemas locales de producción de alimentos y, con ello, de creación de otros mercados para la producción de la agricultura en pequeña escala.

54. Las agroempresas deben incorporar las siete buenas prácticas indicadas en la sección III en su trato con pequeños agricultores.

55. Los asociados para el desarrollo y las organizaciones internacionales pueden velar por que los sistemas de agricultura por contrato beneficien a los pequeños productores pobres de alimentos y respeten los principios del derecho a la alimentación adecuada, incluso mediante el aumento de la capacidad de las organizaciones de base comunitaria para negociar acuerdos equitativos con el sector privado, contribuyendo a financiar la participación de las comunidades locales en las empresas mixtas o apoyando a las empresas controladas por los agricultores para adquirir los activos y la capacidad de gestión necesarios para ascender por la cadena de valor, ya que frecuentemente se requiere apoyo inicial para iniciar empresas que logren autosostenerse.