

# Hacia la sostenibilidad de las cadenas de suministro del cacao: opciones de regulación para la UE



c/ Gaztambide, 50. Bajo. Madrid 28015. España

[www.comerciojusto.org](http://www.comerciojusto.org)

El presente informe procede del estudio “Towards sustainable cocoa supply chains: Regulatory options for the EU”.

**La edición en castellano ha sido realizada por la Coordinadora Estatal de Comercio Justo en el marco del Proyecto “Trade Fair, Live Fair” que cuenta con financiación de la Unión Europea.**

**Coordinación de la edición en castellano:** Marta Lozano (dirección CECJ), Marta Guijarro (responsable de comunicación CECJ)

**Traducción:** Cooperativa AEIOU



*This publication has been produced with the financial assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the authors and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union.*

*Febrero de 2020*

Autor: Duncan Brack

Fotografías por Francisco Sierra, Maartje de Graaf, Tropenbos International y las siguientes cuentas de Flickr: CIFOR, jbdodane, Ecosystem Services for Poverty Alleviation y Ministerio de Agricultura y Ganadería de Ecuador

Foto de portada por Maartje de Graaf

Diseño: Constantin Nimigean

*Junio de 2019*

## **Agradecimientos**

Nos gustaría dar las gracias a todas las personas y organizaciones que han contribuido a la preparación del presente documento, a través de entrevistas, reuniones y comentarios a los borradores; vuestra ayuda y aportaciones han sido inestimables. Queremos hacer una mención especial para Julia Christian, de Fern. Si bien el documento ha sido encargado por Fern, Tropenbos International, Fairtrade International y la Oficina de Defensa del Comercio Justo, el contenido y opiniones expresadas en el mismo, así como cualquier error accidental, son responsabilidad exclusiva del autor.



**Fern UK**, 1C Fosseyway Business Centre, Stratford Road, Moreton in Marsh, GL56 9NQ, Reino Unido

**Fern Brussels**, Rue d'Édimbourg, 26, 1050 Bruselas,

Bélgica [www.fern.org](http://www.fern.org)

**Tropenbos International**

Lawickse Allee 11

6701AN Wageningen, Países

Bajos [www.tropenbos.org](http://www.tropenbos.org)

**The Fair Trade Advocacy Office**

Rue Fernand Bernier 15 1060

Bruselas, Bélgica

[www.fairtradeadvocacy.org](http://www.fairtradeadvocacy.org)

*Este documento ha sido publicado gracias al apoyo de la Fundación Arcus, la Unión Europea y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso se interpretará como reflejo de las opiniones de los organismos patrocinadores*



# Índice

<b>Resumen</b>	<b>5</b>
<b>1 Introducción</b>	<b>13</b>
<b>2 Antecedentes: el cacao y sus impactos</b>	<b>15</b>
2.1 Pobreza, ingresos y productividad	
2.2 Trabajo infantil	
2.3 Deforestación	
2.4 Gobernanza e ilegalidad	
2.5 Retos para el futuro	
<b>3 Antecedentes: iniciativas existentes</b>	<b>21</b>
3.1 Certificación y estándares	
3.2 Iniciativas promovidas por las partes interesadas y los países productores	
3.3 Compromisos de los países consumidores	
3.4 ¿Son suficientes las iniciativas existentes?	
<b>4 La necesidad de regulación comunitaria</b>	<b>30</b>
4.1 Empresas, derechos humanos y medio ambiente	
4.2 La pertinencia de la actuación por parte de la UR	
<b>5 Estándares para la regulación comunitaria</b>	<b>35</b>
<b>6 Opciones centradas en los países productores</b>	<b>38</b>
Opción A: Acuerdos bilaterales con los países productores de cacao	
Opción B: Sistema de tarjetas	
<b>7 Opciones centradas en el mercado de la UE</b>	<b>46</b>
Opción C: Política de contratación pública	
Opción D: Regulación de las ventas en el mercado comunitario	
<b>8 Opciones centradas en el ámbito empresarial</b>	<b>51</b>
Opción E: Reforma de la legislación en materia de competencia	
Opción F: Divulgación de la información corporativa sobre las cadenas de suministro de cacao	
Opción G: Reglamento de diligencia debida para el cacao que se comercializa en el mercado comunitario	
Opción H: Exigencia empresarial general para actuar con debida diligencia	
<b>9 Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>70</b>

# Resumen

**El objetivo del presente documento es contribuir al debate sobre una potencial normativa que regule la entrada en el mercado de la Unión Europea (UE) del cacao y los productos que contengan cacao, chocolate incluido. En el mismo se ofrecen distintas posibilidades de actuación y se analizan sus ventajas e inconvenientes.**

## Antecedentes

El cacao es una importante fuente de ingresos y empleo para las poblaciones rurales, y en particular para los entre cinco y seis millones de personas que cultivan más del 90% del cacao mundial. En total, cerca de 50 millones de personas tienen el cacao como su principal medio de sustento. No obstante, la mayor parte de quienes producen cacao viven en situación de pobreza, lo que ha derivado en un uso generalizado de mano de obra infantil. Por otro lado, el cultivo de cacao constituye una de las principales causas de deforestación, especialmente en Costa de Marfil y Ghana, cuya producción supone dos tercios del total mundial y dos tercios de las importaciones de la UE. En ambos países, muchos de los problemas encuentran su explicación en los deficientes estándares de gobernabilidad y en las escasas garantías de aplicación de la ley; se calcula que, como mínimo, entre un 30% y un 40% de la producción de cacao en Costa de Marfil es ilegal.

Han sido numerosas las iniciativas de carácter voluntario que se han acometido para combatir dichos problemas. Así, el uso de sistemas de certificación es más común en el mercado de cacao que en el de la mayoría de los productos agrícolas, se ha publicado una nueva normativa de la Organización Internacional de Normalización (ISO) para el cacao sostenible y muchas empresas han desarrollado programas propios. Asimismo, se han puesto en marcha organizaciones e iniciativas destinadas a combatir el trabajo infantil y la deforestación, al tiempo que varios Estados Miembros de la UE han anunciado programas dirigidos a la sostenibilidad de sector del cacao.

Sin embargo, existe una creciente sensación de que aunque dichas iniciativas han tenido algunos impactos positivos, en general no han tenido éxito, y no parece que lo vayan a tener, a la hora de atajar la pobreza, el trabajo infantil, la deforestación o la ilegalidad presente en todo el sector del cacao. Ésta ha sido la postura defendida por numerosas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), a la que, en los últimos meses, se han sumado varias empresas de comercialización y procesamiento de cacao. Los sistemas de certificación y los programas de empresa no protegen a la mayoría de las personas que producen el cacao y tampoco cuentan con control directo sobre algunas de las cuestiones fundamentales para el sustento de estas, como el acceso a infraestructura, a los insumos o a los servicios de apoyo. En cualquier caso, no todas las empresas presentes en los mercados de la UE han adoptado compromisos o programas para afrontar estos problemas. Y si bien las empresas

pueden tener una cierta capacidad para mejorar los estándares en los centros de producción a los que acuden a comprar directamente granos de cacao, esto es mucho más difícil en las difusas cadenas de suministro indirectas que implican a comerciantes e intermediarios. Por su parte, los sistemas nacionales de trazabilidad sin igualmente inadecuados o inexistentes.

En un ámbito más general, entre las cuestiones que más afectan a las condiciones del sector del cacao se encuentran la gobernanza de la tierra y los bosques y el cumplimiento de la ley; el uso de la tierra y la planificación del sector de del cacao; el establecimiento de los precios nacionales de cacao y del volumen anual de producción de cacao; y la política de educación, todas ellas responsabilidades gubernamentales. Esta situación dificulta que los actores involucrados puedan ejercer presión alguna e impide que la aplicación de los sistemas de certificación y los programas de empresa en los centros de producción y las cadenas de suministro constituya en sí misma una solución. Quizá la clave que explica toda esta situación es que las debilidades sistémicas relativas a la gobernanza y al cumplimiento de la ley, incluida la prevalencia de la corrupción, son las responsables en última instancia de socavar todos los esfuerzos para garantizar una producción sostenible en el ámbito nacional.

## **La pertinencia de la intervención por parte de la UE y los objetivos de la misma**

La Comisión Europea ya está contemplando opciones que engloben a toda la UE a la hora de reducir el impacto del consumo que la misma tiene sobre los bosques a escala global. Una de estas opciones es la posible adaptación del enfoque que ya se asumiera en 2003 en el «Plan de acción de la UE sobre la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales» (FLEGT). También existe un creciente interés en lo que concierne a las medidas para limitar los impactos negativos que las actividades empresariales tienen sobre los derechos humanos, la normativa laboral y el medioambiente, en consonancia con las líneas establecidas en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU). Hasta el momento, esto ha supuesto la adopción de leyes diversas en Francia, los Países Bajos, el Reino Unido, así como de cierta jurisdicción fuera de la UE.

En la medida en que la UE es el mayor importador mundial de cacao y de productos que contienen cacao, su consumo, así como cualquier regulación impuesta sobre la importación, tiene potenciales consecuencias sobre las condiciones de producción en los países de origen. En consecuencia, existen argumentos sólidos para reclamar la regulación por parte de las autoridades gubernamentales de toda la UE, aunque de momento no existe un consenso sobre cuáles deberían ser las medidas. El presente documento plantea ocho posibles opciones a seguir por parte de la UE (y, en principio, por otros países consumidores), la mayoría de las cuales se inspiran en medidas similares aplicadas sobre otros bienes o productos. La mayoría de las opciones no son excluyentes y se pueden combinar de maneras diversas. Todas las

opciones se pueden aplicar también a otros bienes asociados con impactos negativos sobre el medioambiente o los derechos humanos como pueden ser la deforestación, los trabajos forzados o el trabajo infantil.

Uno de los asuntos sobre los que se necesita llegar a consenso son los estándares que se pretenden conseguir con esta normativa de la UE. Los objetivos que abordarían los principales efectos negativos de la producción de cacao se podrían dividir en cuatro grupos:

1. Respeto por las leyes del país productor, incluidas las leyes relativas a: derechos humanos; trabajos forzados y trabajo infantil; condiciones laborales como el salario mínimo y las garantías de salud y seguridad; derecho a la propiedad y acceso a la tierra; y protección medioambiental, incluida la protección de los bosques.
2. Respeto por los derechos humanos y el derecho laboral internacionales, incluidas las prohibiciones relativas a trabajos forzados y trabajo infantil; el derecho a unas condiciones laborales dignas; el derecho a un salario mínimo para la clase trabajadora y a un ingreso de subsistencia para grupos agricultores a pequeña escala; y el derecho a la libre asociación.
3. Mejoras en la gobernanza y el cumplimiento de la ley.
4. La promoción de estándares más estrictos en relación con la producción de cacao que los que proporcionan las leyes nacionales, entre los que se incluyen: mejoras en la protección de los derechos de titularidad, propiedad y acceso a la tierra; mejoras en las condiciones laborales y de vida, tales como mayores salarios garantizados a través del establecimiento de precios mínimos y otras intervenciones; y mejoras en las regulaciones medioambientales, especialmente en aquellas relativas a la protección de los bosques, como pueden ser la prohibición sobre la deforestación, la conservación de los árboles de sombra o la obligación de plantar nuevos árboles.

Las opciones se agrupan en tres amplias categorías:

## 1. Opciones centradas en los países productores

Estas dos opciones se centran en las acciones dirigidas directamente a modificar las condiciones de los países productores de cacao.

**Opción A:** Prevé que la UE negocie acuerdos bilaterales con los principales países productores de cacao y proporcione asimismo asistencia financiera y de fomento de capacidades para alcanzar los estándares acordados para la producción de cacao en el país productor y mejorar los estándares de gobernanza y aplicación de la ley. Esta condición es complementaria a casi todo el resto de opciones planteadas a continuación y podría constituir un componente valioso del paquete de medidas relativo a la producción y consumo de cacao. Esta opción se inspira en los Acuerdos de Asociación Voluntaria (VPA), dependientes del Plan de Acción FLEGT entre la UE y los países exportadores de madera. Los VPA han sido diseñados para garantizar que todos los productos derivados de la madera que se exportan a la UE han sido producidos legalmente; una vez los productos cuentan con la licencia FLEGT, su acceso al mercado comunitario es más sencillo. Aun cuando la implantación de los sistemas de licencia se ha demostrado como un proceso difícil y prolongado, la negociación e implementación de los VPA, en algunos casos, ha mejorado de manera significativa la gobernanza y el cumplimiento de las leyes, lo que ha redundado en una mayor transparencia y rendición de cuentas en el sector maderero, así como en una reducción de la tala ilegal. Este modelo podría adoptarse en el sector del cacao, ya sea en aras de la legalidad de la producción o de objetivos más generales.

**Opción B:** Consiste en un sistema de tarjetas a través del cual la UE entra en diálogo con países que exportan cacao a la UE y expide tarjetas amarillas (advertencia) o rojas (prohibición a la importación o notificación de alto riesgo) a aquellos que no combatan las prácticas ilegales en la cadena de suministro. Esta opción se basa en el reglamento de la UE relativo a la pesca ilegal, No Declarada y No Regulada (INDNR), que se ha demostrado efectiva a la hora de alentar a varios países a mejorar sus estándares. Sin embargo, en la medida en que el cacao se produce en muy pocos países, la opción de prohibiciones a la importación no es directamente aplicable en este caso. En cualquier caso, se podría analizar si el dispositivo de avisos tempranos podría combinarse con acuerdos bilaterales similares a los VPA. Asimismo, a eso se le podría sumar el reglamento de diligencia debida que analizaremos más adelante, y que serviría como indicador del nivel de riesgo asociado con el país productor.

## 2. Opciones centradas en el mercado de la UE

Estas dos opciones se centran en las medidas aplicadas al mercado de la UE, o a un segmento específico del mismo: los productos adquiridos por compradores gubernamentales.

**Opción C:** En esta opción los gobiernos recurrirían a sus políticas de contratación pública para exigir que la compra de cacao, o de cualquier producto que contenga cacao, por parte de instituciones públicas cumpla con los criterios mínimos de abastecimiento responsable en términos de legalidad y con los estrictos estándares sociales y medioambientales. Todos los Estados Miembros de la UE son importantes consumidores de productos de alimentación y servicios de restauración, la mayoría de los cuales ya cuentan con marcos legales para la contratación sostenible y muchos han aprobado políticas de contratación de madera que obligan a los compradores a adquirir productos que contengan madera legal y sostenible. En la práctica, la aplicación de este enfoque en el sector del cacao probablemente implicaría que las instituciones públicas tendrían que ampararse en los sistemas de certificación del cacao y los programas de empresa para discernir entre productos. Aun cuando esto significaría un paso importante en la dirección adecuada (ya que contribuiría al crecimiento del mercado de cacao obtenido de manera responsable y enviaría un mensaje al mismo sobre el propósito de cada gobierno), no parece probable que supusiera un cambio fundamental en el sector del cacao.

**Opción D:** Esta opción consiste en ampliar la estrategia anterior a todo el mercado de la UE mediante la obligación de que todo el cacao y los productos que contengan cacao y estén a la venta en el mercado cumplan con los criterios mínimos de abastecimiento responsable; o, en la medida de lo posible, que estén producidos de manera legal. Como ocurre con las políticas públicas de contratación, esto debería tener repercusiones, principalmente a través del incremento en la adopción de sistemas de certificación y programas de empresa para el abastecimiento responsable y sostenible. Sin embargo, esto puede suponer un desafío de las disciplinas comerciales establecidas por la Organización Mundial de Comercio (OMC), además de constituir una estrategia menos flexible y probablemente más lenta que los reglamentos de diligencia debida incluidas en las opciones F y G. No parece probable que esta opción suponga un cambio radical en el sector.

## 3. Opciones centradas en el ámbito empresarial

**Opción E:** En esta opción se revisa, aclara o enmienda la ley de competencia para conceder a las empresas una mayor libertad para colaborar en iniciativas de sostenibilidad, para tener en cuenta en coste de los factores externos y, sobre todo, para debatir y abordar los bajos precios que se paga a los productores y productoras. En la práctica, la ley de competencia, cuyo objetivo consiste en proteger a los consumidores de conductas anticompetitivas por parte de las empresas, puede tener un efecto disuasorio sobre la colaboración en aras de la sostenibilidad, en particular en asuntos como los bajos precios o los ingresos de los agricultores y agricultoras, asuntos que se hallan en la raíz

de muchos de los problemas del sector del cacao. Una interpretación más amplia de la ley de competencia (ya sea a través de aclaraciones realizadas por las autoridades responsables de la competencia o mediante una nueva redacción de la legislación) permitiría a las empresas colaborar con el propósito de alcanzar la sostenibilidad a largo plazo.

**Opción F:** Prevé establecer la obligación para las empresas que comercializan cacao o productos que contienen cacao en el mercado comunitario de examinar sus cadenas de suministro ante el riesgo de operar con cacao producido ilegalmente o sin los estrictos estándares sociales o medioambientales, así como de publicar informes periódicos sobre el alcance de dicho riesgo. Dicha obligación no exige ninguna otra acción más allá de publicar el informe, pero se da por sentado que la medida en sí misma supondría un incentivo para la acción como consecuencia del incremento de transparencia. Esta opción está inspirada en varias iniciativas de denuncia, entre las que se incluyen el sistema voluntario de denuncia del Proyecto de Información sobre las Emisiones de Carbono (CDP) relativo a los bienes que ponen en riesgo los bosques, la Ley de Esclavitud Moderna del Reino Unido y la Directiva de Divulgación de Información No Financiera de la UE. Sin embargo, la mayor parte de las grandes empresas de cacao y chocolate ya proporcionan una gran cantidad de información y esto no ha redundado en la resolución de los problemas.

**Opción G:** Prevé establecer la obligación para a todas las empresas que comercializan cacao o productos que contienen cacao en el mercado de la UE de diseñar un sistema de diligencia debida dirigido a minimizar el riesgo de trabajar con cacao producido ilegalmente o sin los estrictos estándares sociales o medioambientales. En la práctica esto significaría que deberían contar con información acerca de la materia prima original, con un análisis del riesgo de incumplimiento de los objetivos acordados y con una estrategia para mitigar los riesgos de dicho incumplimiento. Esta propuesta se inspira en el Reglamento de la Madera de la UE, que ha contribuido a eliminar la madera ilegal del mercado comunitario, y en el Reglamento sobre Minerales en Zona de Conflicto. Ambos reglamentos exigen a las empresas sistemas de diligencia debida. El cacao podría incluirse dentro de un reglamento más amplio de diligencia debida que cubriera todos los bienes que ponen en riesgo los bosques, con una aplicación sincronizada por bienes. Esto podría desempeñar un papel fundamental a la hora de incentivar a los países productores de cacao para llegar a acuerdos bilaterales del tipo VPA.

**Opción H:** La última opción propone ampliar la normativa bajo la cual las empresas que operan en la UE estarían obligadas a implantar un sistema de diligencia debida con el propósito de minimizar el riesgo de vulneración de los derechos humanos, las libertades fundamentales y los derechos a la salud y seguridad, así como del daño medioambiental en sus actividades y en sus cadenas de suministro. Las empresas se verían ante la exigencia de implementar un plan de diligencia debida para eludir dichos impactos, y de publicar un informe de los progresos alcanzados. Esta opción encuentra sus cimientos en la ley francesa *Devoir de Vigilance* de 2017, así como en propuestas similares que se están adoptando en otros países. Esta opción no es específica de ningún bien o producto, sino que cubre las actividades y cadenas de suministro en general, aunque se podría facilitar orientación específica para ciertas cadenas de

suministro como la del cacao. Esto tiene la ventaja sobre el enfoque de diligencia debida basado en los bienes de la opción G de que evita la necesidad de legislar por bienes o por sectores, a pesar de que representa un cambio radical de las prácticas empresariales, y de que su implementación sería más lenta y probablemente estaría restringida tan solo a las grandes empresas.

## Conclusiones y recomendaciones

En la medida en que constituye el mayor consumidor de cacao procedente de Ghana y Costa de Marfil, la UE ha de desempeñar un papel fundamental en la resolución de los problemas relacionados con el sector del cacao. Pero la solución no es sencilla ni única. Se requiere una actuación en varios niveles y por parte de varios actores. Probablemente ninguna de estas opciones, aplicadas aisladamente, tendrá éxito a la hora de promover el desarrollo de una cadena de suministro de cacao sostenible que cumpla con los objetivos de respetar los derechos humanos y las normativas laborales, el pago de precios equitativos, la protección del medioambiente y la mejora en la gobernanza y el cumplimiento de la ley.

Sin embargo, la implementación de un paquete de opciones por parte de la UE y los Estados Miembros podría tener un impacto mucho mayor. **La opción A (acuerdos bilaterales) podría contribuir al acometimiento de actuaciones fundamentales por parte de los gobiernos de los países productores. Tanto las opciones G como H (reglamento de diligencia debida) afectarían de manera directa al comportamiento de las empresas implicadas en la cadena de suministro que operan en la UE, e incentivaría a los gobiernos de los países productores a firmar ese tipo de acuerdos. La opción E (revisión de la ley de competencia) respaldaría a las empresas a la hora de abordar el problema de los bajos precios pagados a quienes cultivan el cacao y probablemente también sea necesaria para posibilitar la inclusión de criterios relativos a los precios y a la remuneración en el reglamento de diligencia debida.**

Ninguna de las opciones descritas en este documento son sencillas de implementar; todas ellas se encontrarán con retos y obstáculos. Pero la necesidad de actuar es imperiosa. Esperamos que el estudio de las opciones que aquí se presentan contribuya a encontrar una solución, a crear centros de producción de cacao y cadenas de suministro sostenibles de cara al futuro y a fomentar análisis complementarios y más detallados sobre las numerosas cuestiones que dichas opciones plantean, así como sobre los potenciales impactos que tendrán sobre los



# 1 Introducción

En los últimos años se ha prestado una mayor atención a las repercusiones negativas de la producción del cacao. A pesar de que el cacao es una fuente importante de ingresos y de empleo para la población rural, la mayor parte de quienes producen cacao viven en situación de pobreza, lo que ha derivado en el uso generalizado de mano de obra infantil. El cultivo de cacao constituye, por otro lado, una de las principales causas de deforestación, especialmente en Costa de Marfil y Ghana, cuya producción supone dos tercios del total mundial.

Si bien es cierto que ha habido numerosas iniciativas de carácter voluntario (a menudo dirigidas por o restringidas a las empresas) para combatir dichos efectos, éstas no han sido capaces de resolver los problemas. Ésta ha sido la postura defendida por numerosas ONG, a la que, en los últimos meses, se han sumado varias empresas de comercialización y procesamiento de cacao. En la medida en que la UE es el mayor importador mundial de cacao, cualquier regulación impuesta sobre la importación o comercialización tiene repercusiones potenciales sobre las condiciones de producción. En consecuencia, existen argumentos sólidos para reclamar medidas por parte de las autoridades gubernamentales de toda la UE, aunque de momento no existe un consenso sobre cuáles deberían ser dichas medidas.

El objetivo del presente documento es contribuir al debate sobre regulación en la UE. En el mismo se ofrecen distintas posibilidades de actuación (basadas en su mayoría en la experiencia acumulada gracias a iniciativas existentes en otros sectores) y se analizan sus ventajas e inconvenientes.

El apartado 2 ofrece un breve resumen de los efectos de la producción del cacao, mientras que en el apartado 3 se repasan las iniciativas más importantes que existen actualmente para hacer frente a los mismos, así como otros proyectos relevantes. El apartado 4 constituye la justificación de la necesidad de una normativa en el ámbito de la UE, en tanto que el apartado 5 analiza los estándares apropiados que la regulación de producción del cacao debería perseguir. Los apartados 6, 7 y 8 describen ocho posibles opciones agrupadas bajo tres amplias categorías: dos de ellos centrados en los países productores (apartado 6), otros dos en los mercados de consumo de la UE (apartado 7) y los últimos cuatro en la regulación de las empresas (apartado 8). La mayoría de las opciones no son excluyentes y se pueden combinar de maneras diversas. El apartado 9 esboza unas conclusiones para la combinación óptima de opciones a adoptar por la UE y examina brevemente sus posibles efectos.

Las medidas diseñadas para influir sobre las instituciones financieras públicas y privadas que invierten en el sector del cacao ofrecen otra vía para lidiar con los retos que aquí se plantean. Esta vía abre cuestiones de muy diverso orden, razón por la cual no se tratarán en el presente informe. Cabe señalar que este documento se refiere fundamentalmente a la situación en los principales países productores del África Occidental: Costa de Marfil y Ghana, los mayores productores globales de cacao y donde los efectos negativos son más evidentes. Como no puede ser de otro modo, todas las opciones analizadas aquí son aplicables a otros países productores (en los casos en los que afecten a actividades comerciales, de acuerdo con las disciplinas de la OMC, se requeriría una aplicación no discriminatoria en todo caso). Y aunque el presente informe se centre en el cacao, todas las opciones analizadas podrían aplicarse a otros bienes cuya producción tenga consecuencias negativas relacionadas con la deforestación, la pobreza y los trabajos forzados o el trabajo infantil.

## 2 Antecedentes: el cacao y sus impactos

El árbol del cacao (*Theobroma cacao*) crece en los climas calurosos y lluviosos de los trópicos, en una estrecha franja que se encuentra a 10 grados al norte y al sur del ecuador. La vaina del fruto del árbol del cacao contiene las semillas que luego se extraen, fermentan y secan para convertirse en granos de cacao. Estos granos se tuestan y desvainan de modo que el resultado son unas virutas que se muelen para obtener una pasta conocida como licor de cacao, que a continuación se prensa para extraer la manteca de cacao, que a su vez se convierte en una masa a la que se llama torta de cacao, que de nuevo se muele para obtener el fino polvo de cacao. Aunque la manteca de cacao también se utilice para la fabricación de cosméticos, la inmensa mayoría del licor, manteca y polvo de cacao se destina a las industrias de la repostería y la confitería, y, más específicamente, para la confección del chocolate.

La mayor parte de la producción de cacao se concentra en el África Occidental, donde se encuentran cuatro de los seis países productores más importantes: Costa de Marfil (43% del total global en 2016/17), Ghana (20%), Camerún (5%) y Nigeria (5%). Los otros dos países serían Ecuador (6%) e Indonesia (6%).<sup>1</sup> La producción mundial de cacao se ha incrementado en un 3% de media anual durante las últimas dos décadas (aunque con variaciones sustanciales entre años), alcanzando en 2016/17 una estimación de 4,7 millones de toneladas.

La mayor parte de la producción se destina a la exportación, especialmente desde el África Occidental, una zona donde el consumo doméstico es muy escaso. Los principales mercados de exportación se encuentran en Europa, que supone alrededor del 40% del consumo total; a continuación se encuentra EEUU, con alrededor del 20%.<sup>2</sup> En 2017, dos tercios de las importaciones de la UE de granos de cacao atendiendo a su valor tenían su origen en Costa de Marfil (52%) y Ghana (15%).<sup>3</sup> Actualmente, Costa de Marfil también cuenta con la mayor industria global de procesamiento (molido), por delante de los Países Bajos que hasta hace poco ocupaba el primer puesto. Esto se debe a que, en los últimos años, las empresas de procesamiento y manufacturación están trasladando sus centros de molido a los países productores. En el ámbito global, el valor del mercado de cacao ascendió a alrededor de 10.000 millones de dólares estadounidenses en 2016; las proyecciones calculan un crecimiento anual de 3,5%, por lo que se estima que en 2026 alcanzará la cifra de 14.500 millones (véase apartado 2.5)<sup>4</sup>

Se estima que el mercado mundial de chocolate, valorado en 103.000 millones de dólares estadounidenses en 2017, crecerá a un ritmo del 7% anual, alcanzando los 162.000 millones en 2024.<sup>5</sup> Aun cuando se cree que Europa seguirá constituyendo la primera región consumidora, se espera un crecimiento en la zona de Asia y el

Pacífico, especialmente en China e India (en consonancia con el aumento de los ingresos y la asimilación de los hábitos alimenticios occidentales), y en Norteamérica. La fusión de empresas y las adquisiciones de unas sobre otras ha provocado un incremento de la concentración industrial; así, Barry Callebaut (Suiza), Cargill (EEUU) y Olam (Singapur) suponen alrededor del 60% del procesamiento mundial de cacao, mientras que Mars (EEUU), Nestlé (Suiza), Mondelez (EEUU), Hershey's (EEUU), Ferrero (Italia) y Lindt (Suiza) constituyen el 40% del mercado global de consumo de chocolate.<sup>6</sup>

El cacao supone una importante fuente de ingresos y empleo para las poblaciones rurales de los países productores, en particular para los entre 5 y 6 millones de agricultores y agricultoras a pequeña escala que cultivan cerca del 90% del cacao mundial.<sup>7</sup> Más aún, otros 14 millones de trabajadores y trabajadoras rurales dependen directamente del cacao, y alrededor de 50 millones de personas en total basan su sustento en la producción de cacao. En Ghana, por ejemplo, el cacao es el sustento de alrededor de 6 millones de personas, el 30% de la población. El cacao representa también una fuente esencial del mercado de divisas: es el producto más exportado de Costa de Marfil, con un valor de 2.000 millones de dólares estadounidenses en 2013, y supone el 17% de todas las exportaciones; en el caso de Ghana, es su tercer producto más exportado, el 11% de todas sus exportaciones, con un valor de 1.400 millones de dólares estadounidenses en 2013.

## 2.1 Pobreza, ingresos y productividad

Muchos productores y productoras de cacao viven en situación de pobreza. En 2018 Fairtrade International estimó que, como media, una familia dedicada a la producción de cacao en el área rural de Costa de Marfil ingresaba tan solo el 37% de la renta mínima de subsistencia: 0,78 dólares estadounidenses diarios frente los 2,51 diarios estimados.<sup>8</sup> A pesar del enorme volumen del mercado global de chocolate, el valor que reciben los productores y productoras de cacao del producto final es mínimo y probablemente seguirá menguando en el futuro: de media, quienes producen cacao reciben entre un 3% y un 7% del precio de venta final de una barra de chocolate, lo que contrasta con el 50% que recibían en la década de los setenta o el 16% que recibían en la década de los ochenta.<sup>9</sup> En comparación, las marcas fabricantes de chocolate obtienen alrededor del 40% del precio final y los minoristas cerca del 35%.

1 Organización Internacional del Cacao, previsiones para 2016/17 del *Boletín Trimestral de Estadísticas del Cacao*, ICCO (agosto de 2018).

2 Antonie Fountain y Friedel Huetz-Adams, *Cocoa Barometer 2018* (Barómetro del cacao 2018).

3 Comtrade, Naciones Unidas, estadísticas para HS180100 (granos de cacao).

4 *Cocoa Market: Global Industry Analysis 2012–2016 and Opportunity Assessment 2017–2026* (Mercado del cacao: análisis de la industria global 2012-2016 y evaluación de oportunidades 2017-2026) Future Market Insights, febrero de 2017.

5 *Chocolate Market by Type of Chocolate (Dark, Milk, and White) and by Sales Category (Everyday Chocolate, Premium Chocolate, and Seasonal Chocolate): Global Industry Perspective, Comprehensive Analysis, and Forecast, 2017–2024* (Mercado del chocolate por tipos de chocolate (negro, con leche y blanco) y por categoría de ventas (de consumo diario, Premium, de temporada): Perspectiva de la Industria Global. Análisis y previsión integrales 2017-2024) Zion Market Research, octubre de 2018.

6 Fountain y Huetz-Adams, *Cocoa Barometer 2018* (Barómetro del Cacao 2018).

7 Todas las cifras de este párrafo: *Fairtrade and Cocoa: Commodity Briefing* (Fairtrade y cacao: informe de bienes) Fundación Fairtrade, abril de 2016.

La mayoría de los centros de producción de cacao son muy pequeños. Los agricultores y agricultoras del África Occidental suelen trabajar parcelas de unas cuantas hectáreas (ha), en las que, habitualmente, junto al cacao, que constituye el principal ingreso de efectivo de la familia, también cultivan alimentos para ellos mismos. En líneas generales, este ingreso es demasiado bajo como para que las familias agricultoras se puedan permitir invertir en mejoras para la productividad o para prácticas más sostenibles. Un terreno de entre 2 y 4 ha normalmente produce entre 300 y 400 kg de granos de cacao por ha al año, probablemente la mitad de su rendimiento potencial.

Foto: Tropenbos International



Esto se debe fundamentalmente a los deficientes métodos agrícolas, así como a la falta de acceso a insumos, tecnología, subvenciones y servicios de crédito o de extensión agrícola. Las familias agricultoras por lo general no pueden permitirse introducir mejoras relacionadas con la fertilidad de una tierra agotada o con la sustitución de árboles del cacao envejecidos o enfermos; tan solo alrededor del 10% de quienes producen cacao del África Occidental pueden permitirse el uso de fertilizantes.<sup>10</sup> El incremento en la producción de los últimos años se deriva sobre todo del aumento del área total cultivada más que del incremento en la productividad. Entre 1990 y 2017, el área cultivada con cacao ha pasado de 0,7 millones de ha a 1,7 millones de ha en Ghana y de 1,6 millones de ha a 4,1 millones de ha en Costa de Marfil, un incremento del 150% entre los dos países.<sup>11</sup>

8 Centro Marfileño para la Investigación Económica y Social (CIRES), *Living Income Report: Rural Côte d'Ivoire Cocoa-growing areas* (Informe de ingresos de subsistencia: zonas rurales de cultivo de cacao en Costa de Marfil) ISEAL Alliance, Sustainable Food Lab and GIZ, 2018.

9 *Fairtrade and Cocoa*; Oliver Nieburg, «Paying the Price of Chocolate: Breaking Cocoa Farming's Cycle of Poverty» (Pagar el precio del chocolate: romper el ciclo de pobreza del cultivo de cacao), *ConfectioneryNews.com*, 2014.

Históricamente, el cacao ha sido un bien altamente volátil en lo que se refiere al mercado y a los precios, y son muchos los factores que contribuyen a la inestabilidad de los precios y a los ciclos permanentes de expansión-contracción. La sobreproducción de 2016-17 vio cómo los precios de mercado globales se precipitaban a un tercio de su valor entre septiembre de 2016 y febrero de 2017 (de más de 3.000 dólares estadounidenses por tonelada se pasó a menos de 1.900). Los pequeños agricultores fueron testigos de cómo sus ingresos disminuyeron en un tercio en el año siguiente. En ocasiones, las cooperativas producción de cacao han contribuido a incrementar los ingresos de los agricultores y agricultoras y a reducir los costes de producción a través de la distribución de insumos y servicios, pero en la mayoría de los casos no cuentan con la envergadura o el apoyo suficientes para negociar los precios; y en cualquier caso, la mayoría de las personas que cultivan cacao no son miembros de dichas cooperativas. El apoyo por parte del gobierno ha sido de ayuda en ocasiones, pero también ha sido insuficiente para resolver el problema. Los patrones meteorológicos (en la actualidad más variables como consecuencia del cambio climático), las plagas, las enfermedades y la inestabilidad política (Costa de Marfil ha sufrido dos guerras civiles, una entre 2002 y 2007 y otra en 2011) añaden retos adicionales para los productores y productoras de cacao.

## 2.2 Trabajo infantil

La trampa de la pobreza del cacao, unida a los fracasos en la aplicación de la ley, ha derivado en un uso generalizado de mano de obra infantil. En 2015, un informe de la Universidad de Tulane estimaba que 1,2 millones de menores en Costa de Marfil y 0,9 millones en Ghana trabajaban en el sector del cacao, de los cuales el 80%-90% se ocupaban de tareas peligrosas como soportar cargas pesadas, manipular productos químicos peligrosos o trabajar con herramientas peligrosas como machetes.<sup>12</sup> Estudios posteriores han demostrado que, una semana antes de que se emitiera el informe, en las zonas medias y altas de cultivo de cacao, el 26% de menores de Costa de Marfil y el 46% en Ghana trabajaban más horas de las permitidas para sus edades.<sup>13</sup>

Después de los informes publicados y difundidos por los medios de comunicación y las ONG en 2000 y 2001 sobre el uso generalizado de mano de obra infantil en la producción del cacao, incluida una de sus peores versiones como la trata de menores, en 2001, el senador Tom Harkin y el diputado Eliot Engel, ambos estadounidenses, negociaron el «Protocolo para el cultivo y procesamiento de los granos de cacao y sus productos derivados de tal modo que cumplan con la Convención 182 de la [Organización Internacional del Trabajo] OIT relativa a la prohibición y actuación inmediata para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil» (comúnmente conocido como el Protocolo Harkin-Engel) con las empresas de cacao más importantes a nivel mundial. El protocolo es un acuerdo no vinculante, sin implicaciones legales, que pretende que la industria del cacao se regule a sí misma, a pesar de que Engel amenazara con incorporar legislación si los plazos establecidos en el protocolo, incluido el del fin del trabajo infantil

para 2005, no se cumplían. Dicha amenaza finalmente no se ha llevado a cabo.

En 2002 se estableció la Iniciativa Internacional del Cacao para trabajar de manera conjunta con la industria del cacao y el chocolate, la sociedad civil, las comunidades productoras y los gobiernos nacionales de los países productores de cacao para avanzar en el camino hacia la eliminación del trabajo infantil.<sup>14</sup> La iniciativa lleva a cabo actividades de concienciación y orienta a las comunidades sobre las causas y consecuencias del trabajo infantil, la importancia de la escolarización y la formación profesional de cara a mejorar las perspectivas de futuro de los niños y niñas, así como sobre los efectos negativos del trabajo infantil en la salud y educación de los menores. También ayuda a las comunidades productoras de cacao a desarrollar sus propios Planes de Acción Comunitarios e incorpora Sistemas de Vigilancia y Corrección del Trabajo Infantil a la cadena de suministro de las empresas de chocolate y cacao para que identifiquen y remedien los casos de trabajo infantil.

Después de que algunos de los objetivos iniciales incluidos en el Protocolo Harkin-Engel no se cumplieran en el plazo establecido de 2005, y aun cuando algunos sí se cumplieran, éste se prorrogó hasta 2008; acuerdos posteriores volvieron a ampliar el plazo a 2010, 2015 y, más recientemente, a 2020. En 2010 se acordó reducir las peores formas de trabajo infantil en Costa de Marfil y Ghana en un 70% (en total) para 2020.

A pesar de las iniciativas sectoriales, y a pesar de los compromisos y programas empresariales, el estudio de 2015 de la Universidad de Tulane concluyó que el número total de menores en el sector del cacao en Costa de Marfil se había incrementado en un 46% entre 2008-09 y 2013-14, principalmente debido al crecimiento de la producción total y al correspondiente aumento de familias productoras de cacao.<sup>15</sup> En Ghana, sin embargo, el número había descendido un 6%, y en el balance global entre los dos países se había producido una reducción en el número de menores implicados en tareas peligrosas, así como un aumento de niños y niñas matriculados en escuelas, entre los que se contaban niños que anteriormente habían trabajado en el cacao. No obstante, de acuerdo con las conclusiones del informe del *Barómetro del cacao* de 2018, «ni una sola empresa o gobierno se encuentra mínimamente cerca del objetivo sectorial que implica la eliminación del trabajo infantil, como ni siquiera están cerca del compromiso de reducción en un 70% del trabajo infantil para 2020».<sup>16</sup>

---

10 *Fairtrade and Cocoa*.

11 Datos de FAOSTAT en: <http://www.fao.org/faostat/en/#data>.

12 Escuela de Salud Pública y Medicina Tropical de la Universidad de Tulane, *2013/14 Survey Research on Child Labor in West African Cocoa Growing Areas* (Investigación por encuesta sobre trabajo infantil en las zonas de cultivo de cacao de África Occidental), 2015.

13 *Bitter Sweets: Prevalence of forced labour and child labour in the cocoa sectors of Côte d'Ivoire and Ghana* (Dulces amargos: Prevalencia de trabajos forzados y trabajo infantil en los sectores del cacao de Costa de Marfil y Ghana), WalkFree Foundation, septiembre de 2018.

14 <https://cocoainitiative.org>

---

## 2.3 Deforestación

Los árboles del cacao crecen bien bajo la sombra, que resulta indispensable en los primeros años. El entorno original de los árboles del cacao era el bosque tropical mesoamericano, que proporciona de manera natural árboles de sombra. Sin embargo, para habilitar espacio para el cacao es necesario eliminar algunos árboles, y a menudo se elimina el bosque completo para potenciar un crecimiento más rápido de los árboles y aumentar su rendimiento total, ya que cuando el sol incide directamente, garantiza mayores cosechas a corto y medio plazo, por lo que éste ha sido el modelo promovido por las autoridades.<sup>17</sup> La tala de bosques también proporciona un ingreso adicional para los agricultores y agricultoras, aunque a menudo el método utilizado es el de la quema de árboles.

Sin embargo, a medida que los árboles del cacao envejecen, su productividad descende y son más vulnerables a las enfermedades. Por otro lado, las consecuencias ecológicas de la eliminación masiva de flora y de árboles de sombra, entre las que se incluyen una disminución en la humedad y fertilidad de la tierra, la erosión y la alteración de los ciclos de precipitaciones, reducen las cosechas aún más. La replantación en estas circunstancias es menos atractiva que eliminar un nuevo bosque, de manera que se instaura un modelo bajo el cual la producción de cacao migra de una región boscosa a otra eliminando bosques a su paso.<sup>18</sup>

Aunque a escala global el cacao es un factor menos determinante en el proceso de deforestación que el aceite de palma, la soja o la carne de vacuno, sí ha sido un elemento esencial en este sentido en el África Occidental. Como ya se ha apuntado anteriormente, el área total destinada a la producción de cacao en Ghana y Costa de Marfil ascendió de 2,3 millones de ha a 5,8 millones de ha entre 1990 y 2017. En ambos países solo quedan vestigios del bosque primario que existió en el pasado. Costa de Marfil perdió el 80% de sus bosques entre 1960 y 2010. Por tanto, el cacao importado por la UE entre 1990 y 2008 equivale aproximadamente al 8% de la deforestación, o lo que es lo mismo, 0,6 millones de ha de bosque desaparecido.<sup>19</sup>

Entre los efectos de la deforestación se cuentan la pérdida de biodiversidad, la destrucción de los medios de subsistencia de aquellas comunidades que dependen de los productos del bosque más allá del cacao y la transformación medioambiental en el ámbito local y regional. El norte de Ghana y Costa de Marfil son áreas calurosas y secas que limitan con el Sahel, cuya frontera se va deslizando cada año más al sur. En una de las zonas más vulnerables a la desertificación (ahora en peligro más acuciante como consecuencia del cambio climático), la destrucción de los bosques del África Occidental amenaza con acelerar el avance del desierto.

---

## 2.4 Gobernanza e ilegalidad

Muchos de los problemas concernientes a la producción de cacao en el África Occidental encuentran su explicación en los deficientes estándares de gobernanza y en las escasas garantías de aplicación de la ley;

En Ghana, la eliminación del bosque en parques naturales y reservas forestales está prohibida por ley, pero en la práctica ésta no se aplica bien. Si bien se han eliminado algunos centros de producción ubicados en zonas protegidas, el Consejo del Cacao de Ghana (COCOBOD) ha proporcionado servicios a las familias productoras de cacao asentados en reservas forestales taladas ilegalmente, y no se ha impuesto sanción alguna a la compra del cacao procedente de dichas explotaciones ilegales.<sup>20</sup> En tanto que los granos de cacao son relativamente sencillos de rastrear hasta las comunidades de origen, resulta más complicado saber el centro de producción del que proceden, pues el sistema de trazabilidad se basa en estimaciones de la productividad realizadas por las empresas exportadoras en cada centro de producción; asimismo, los centros de producción a menudo venden la cosecha a diferentes empresas, y no resulta difícil ocultar el cacao proveniente de reservas forestales en los informes económicos.

Los estándares de gobernanza son peores aún en Costa de Marfil, entre otras razones porque algunas partes del país han sido recientemente zonas de conflicto y la capacidad de ejercer la autoridad por parte del Estado es todavía muy débil. La tala ilegal de bosques es una práctica generalizada que, como en Ghana, también se lleva a cabo en reservas forestales y parques nacionales.<sup>21</sup> Aunque en los últimos años se ha desalojado a familias agricultoras de sus plantaciones ilegales en reservas forestales, se han dedicado muy pocos esfuerzos a ofrecer alternativas de sustento y se ha denunciado a las autoridades por extorsión y maltrato físico. Se estima que entre un 30% y 40% de la cosecha de cacao de Costa de Marfil procede de zonas clasificadas y protegidas, lo que convierte el cultivo en ilegal.<sup>22</sup>

La inconsistencia de los derechos de propiedad sobre la tierra y los bosques también es una causa de problemas en ambos países. En la práctica, los árboles son propiedad del Estado y no de quien cultiva, de manera que el gobierno cuenta con la autoridad para talar árboles mediante la concesión del terreno a una empresa maderera, lo que desincentiva a quienes producen el cacao a la hora de permitir el rebrote natural de los árboles que crecen junto a los árboles del cacao en sus terrenos. Los agricultores y agricultoras en ocasiones también talan sus propios árboles para evitar la eliminación ilegal o informal por parte de los grupos extractores. Por otro lado, muchos agricultores y agricultoras son migrantes que solo cuentan con derechos temporales de acceso a la tierra, circunstancia que de nuevo desincentiva la sustitución de árboles del cacao envejecidos o improductivos.

---

15 2013/14 Survey Research on Child Labor in West African Cocoa Growing Areas (Investigación por encuesta sobre trabajo infantil en las zonas de cultivo de cacao de África Occidental),

16 Fountain y Huetz-Adams, *Cocoa Barometer 2018* (Barómetro del Cacao 2018).

17 Alan Kroeger et al, *Eliminating Deforestation from the Cocoa Supply Chain* (La eliminación de la deforestación en las cadenas de suministro de cacao), Climate Focus y Grupo del Banco Mundial, marzo 2017.

18 *Ibíd.*

Los nuevos sistemas de tenencia y registro de los árboles que está siendo implantado en Ghana, junto con las reformas sobre la tenencia de los árboles en Costa de Marfil, pueden contribuir a abordar estos problemas, aunque esto dependerá de su implementación.<sup>23</sup> En cualquier caso, no existen procesos de planificación efectivos sobre el uso de la tierra en ninguno de los dos países, y la coordinación entre organismos gubernamentales como las agencias nacionales del cacao y los ministerios de la tierra y de los bosques es deficiente.

Foto: Tropenbos International



Ambos países también cuentan con marcos legales que prohíben las peores formas de trabajo infantil. En los últimos años, Costa de Marfil ha aprobado una ley que ilegaliza la trata y expande la definición de trabajo peligroso. El Departamento de Trabajo estadounidense (que periódicamente publica informes sobre trabajo infantil y trabajos forzados en el ámbito internacional) ha reconocido que dicho país ha acometido *avances significativos* en 2017.<sup>24</sup> Sin embargo, los recursos, el personal y la formación destinada tanto a los cargos responsables del cumplimiento de la ley como a los inspectores laborales no ha sido suficiente como para que las leyes se aplicaran de manera consistente; por ejemplo, en 2017 no se llevó a cabo ninguna inspección en el sector informal, donde se concentra la mayor parte del trabajo infantil. En el caso de Ghana, se considera que se han logrado *avances moderados*, si bien la situación no es tan grave como en Costa de Marfil. Sin embargo, los problemas son similares ya que también existe una falta de recursos y personal para llevar a cabo las inspecciones y obligar a que se aplique la ley, así como algunos vacíos legales.

19 Dieter Cuyppers et al, *The Impact of EU Consumption on Deforestation* (El impacto del consumo de la UE sobre la deforestación), Comisión Europea, 2013, Vol. 1.

20 Samuel Kwabene Nketiah et al, *Scoping Study for the Relevance of FLEGT-VPA for Sustainable Agro-Commodity (Cocoa) Initiatives in Ghana* (Estudio preliminar para la relevancia de los FLEGT-VPA para la sostenibilidad de las iniciativas sobre los bienes agrícolas (cacao) en Ghana), Tropenbos International, agosto de 2018;

*Learning Lessons from FLEGT-VPA to Promote Governance Reform in Ghana's Cocoa Sector* (Aprendizajes de los FLEGT-VPA para promover la reforma de la gobernanza en el sector del cacao de Ghana), Tropenbos International, 2018.

21 Etelle Higonnet, Marisa Bellantonio y Glenn Hurowitz, *Chocolate's Dark Secret: How the Cocoa Industry Destroys National Parks* (El secreto oscuro del cacao: cómo la industria del cacao destruye parques nacionales) Mighty Earth, septiembre de 2017); Cécile Barbière, «Forests decimated by cocoa farming in Côte d'Ivoire» (La destrucción de los bosques por el cultivo de cacao en Costa de Marfil), EURACTIV.fr, enero de 2018.

22 Fountain y Huetz-Adams, *Barómetro del Cacao 2018*.

23 Véase «Unleashing the Potential of Tree Ownership in Ghana» (El impulso del potencial de la tenencia de árboles en Ghana), Fundación Mundial del Cacao, 28 de febrero de 2019.

En los últimos años ha aparecido una nueva amenaza para la producción de cacao en la forma de actividades mineras ilegales.<sup>25</sup> El acusado incremento en los precios del oro a nivel mundial desde principios de siglo (en 2011 se había multiplicado por más de seis aunque actualmente la cifra solo se ha cuadruplicado) supuso el aumento del número de mineros artesanales indígenas y la llegada de personal extranjero (de China principalmente) a ambos países. Aunque una parte de esta actividad es legal, mucha no cumple con los requisitos legales y, en su búsqueda de los depósitos de oro, está significando la destrucción de centros de producción de cacao.

## 2.5 Retos para el futuro

Todos los factores descritos anteriormente constituyen una amenaza potencial para la viabilidad de la industria del cacao. Los árboles del cacao envejecidos o enfermos, la persistente falta de inversión en los centros de producción, la deforestación y la degradación del suelo están socavando los intentos de incrementar la productividad. La pobreza, acentuada por los bajos y volátiles precios, parece estar disuadiendo a las siguientes generaciones de dedicarse a la producción del cacao. Según informes de 2008, la edad media de quienes cultivan cacao en África Occidental era de 51 años.<sup>26</sup> En los últimos años, las minas de oro también han alejado a éstos de sus explotaciones.

En 2012, Mars alertó de la probable escasez de granos de cacao para el futuro como consecuencia de la «inviabilidad a futuro de las presiones económicas y medioambientales que sufren los productores de cacao», un aviso del que se hizo eco Barry Callebut en 2014, y que quedó reflejado en la Declaración de Berlín, firmada por los actores que participaron en la Cuarta Conferencia Mundial del Cacao en abril de 2018.<sup>27</sup> Los miedos de las empresas ante las expectativas de déficit de un millón de toneladas para 2020, sin embargo, se demostraron infundados, pues las inversiones adicionales que se hicieron en el sector del cacao, junto con otros factores, generaron un amplio excedente (y ampliación de las reservas) en 2016/17. Como consecuencia de esto se produjo el desplome en los precios de mercado mencionado en el apartado 2.1, con repercusiones negativas sobre los ingresos y niveles de pobreza de los agricultores y agricultoras. En 2018, el gobierno de Costa de Marfil suspendió temporalmente la distribución de material de siembra de alto rendimiento entre quienes producen el cacao, con la intención de limitar el volumen de producción, aunque, en la medida en que la causa primordial del problema era la expansión de las zonas de plantación de cacao y no la productividad de los centros, esta medida fue con toda probabilidad contraproducente.

24 *US Department of Labor's 2017 Findings on the Worst Forms of Child Labor* (Hallazgos de 2017 de las peores formas de trabajo infantil del Departamento estadounidense de Trabajo), solicitado a través de la Ley de Comercio y Desarrollo de 2000 (Departamento de Trabajo de EEUU, 2018).

25 «Ivory Coast: Illegal gold digging destroying cocoa plantations» (Costa de Marfil: la destrucción de las plantaciones de cacao por la extracción ilegal de oro), *AfricaNews.com*, 4 de septiembre de 2016; Stacey Knott, «Swapping Cocoa for Karats» (El intercambio de cacao por quilates), *USNews.com*, 21 de julio de 2017.

Puede que los miedos relativos a la escasez del cacao a corto plazo no se hayan cumplido, pero parece poco probable que los problemas mencionados anteriormente (pobreza, trabajo infantil, deforestación, ilegalidad) puedan resolverse sin tomar medidas más radicales.<sup>28</sup> Los incrementos en la producción, ya sean a través del aumento de la productividad o de la expansión de las zonas de plantación, posiblemente rebajen aún más los precios a nivel global, lo que, unido a las señales de los últimos años de estabilización de la demanda mundial de cacao o, como mínimo, de un incremento más suave de la misma, acrecienta la urgencia de evitar seguir reduciendo los ingresos de los productores de cacao.<sup>29</sup>

La combinación de factores como el reducido tamaño de las explotaciones, la baja productividad y los bajos precios hace que la producción de cacao ya sea insostenible en la actualidad. Para contribuir a que las familias agricultoras obtengan un ingreso mínimo de subsistencia es necesario implementar soluciones holísticas que incluyan, entre otras medidas, mecanismos para fijar precios más altos. De igual modo, para que la producción sea sostenible, las familias agricultoras necesitan apoyo para producir más y mejor sobre menos superficie, poniendo en práctica técnicas agrícolas que protejan los bosques y el medioambiente local, y promuevan la diversificación en sus centros de producción y el desarrollo de fuentes alternativas de ingresos. También es esencial el desarrollo de medios de sustento alternativos al cultivo de cacao.

El siguiente apartado analiza las iniciativas existentes dirigidas a obtener estos resultados, al tiempo que examina las razones por las que éstas han sido insuficientes hasta el momento.

---

26 *Fairtrade and Cocoa*.

27 Rick Pendrous, «Mars urges action on cocoa to beat shortage» (Mars insta a la toma de medidas sobre el cacao para combatir la escasez), *Food Manufacture*, 12 de junio de 2012; Tamsin Ford et al., «The cocoa crisis: why the world's stash of chocolate is melting away» (La crisis del cacao: por qué las reservas mundiales de cacao se están deritiendo), *Guardian*, 21 de noviembre de 2014; Declaración de Berlín, abril de 2018, <https://www.icco.org/about-us/icco-news/387-berlin-declaration-of-the-fourth-world-cocoa-conference.html>.

28 Para un debate más amplio, véase, por ejemplo: Laurent Pipitone, «The state of today's cocoa market, as ICCO revises its forecast for production and grindings» (El estado actual del mercado de cacao, en tanto que ICCO revisa sus previsiones de producción y molido), *Confectionery News.com*, 11 de junio de 2018.

29 Fountain y Huetz-Adams, *Cocoa Barometer 2018* (Barómetro del Cacao 2018).

---

## 3 Antecedentes: iniciativas existentes

Las preocupaciones concernientes a la producción del cacao y sus efectos se vienen expresando desde hace muchos años. Como resultado de ello, se han emprendido una gran variedad de iniciativas desde el sector privado y desde las diversas partes interesadas, con resultados variables. Recientemente, tanto los gobiernos de los países productores como los de los países consumidores han impulsado o participado en sus propias iniciativas, en ocasiones asociados con el sector privado. Este apartado constituye un resumen de todas ellas.

### 3.1 Certificación y estándares

Los sistemas de certificación buscan promover la producción y el consumo de bienes producidos de acuerdo con los estrictos estándares sociales y/o medioambientales que establece la normativa de mercado. Generalmente incluyen una serie de principios, criterios e indicadores que en ocasiones están diseñados a través de procesos consultivos de las partes implicadas y, habitualmente, están sujetos a revisiones periódicas. También establecen los procedimientos a seguir por parte de los organismos de certificación acreditados a la hora de conceder certificados a empresas y productos que cumplan con los criterios, así como otros procedimientos para rastrear el movimiento de los productos a lo largo de la cadena de suministro.

Los sistemas principales de certificación utilizados en el sector del cacao son cuatro, Dos de ellos, UTZ y Rainforest Alliance, se acaban de fusionar, y se espera la creación de un nuevo estándar para principios de 2020. En conjunto han certificado entre 1,3 y 3,1 millones de ha (la cifra total es difícil de calcular ya que existe producción que se certifica mediante más de un sistema); la mediana, 2,4 millones de ha, representa el 23% de toda la superficie global de cultivo de cacao.<sup>30</sup> A continuación se detalla la cobertura de los cuatro sistemas en 2015:

- Más de un millón de hectáreas recibieron la *certificación UTZ*. A través de este estándar se abordan asuntos relacionados con el ámbito social y medioambiental, entre los que se incluyen criterios específicos sobre la deforestación y la degradación del bosque. No se garantiza que los productos certificados por este sistema cuenten con un suplemento en el precio, aunque dicha certificación tiende a incrementar las cosechas y, por lo tanto, los ingresos.
- El cacao de *Rainforest Alliance* cubre más de 0,74 millones de hectáreas y cumple con los estándares de la Red de Agricultura Sostenible (RAS), una serie detallada de criterios medioambientales, sociales y económicos, entre los que se incluyen criterios específicos relacionados con los bosques. Al igual que en el caso de UTZ, los productos certificados bajo este sistema no tienen garantizado un suplemento en el precio.

- La certificación *Fairtrade International* cubre más de 0,57 millones de hectáreas. Los estándares de Fairtrade están orientados principalmente a combatir la pobreza y a empoderar a los productores y productoras. Entre los criterios comerciales para las empresas compradoras se incluyen un nivel de precios mínimos garantizados (que se activó a raíz del desplome de precios de 2016-17) y una comisión fija para las organizaciones de productores. Los impactos medioambientales negativos sobre zonas protegidas y de alto valor de conservación deben evitarse y las organizaciones productoras certificadas han de contar con procedimientos para asegurar que sus miembros no generan deforestación en las zonas definidas.
- El cacao *Orgánico* certificado cubre más de 0,27 millones de hectáreas. Los estándares orgánicos varían de un país a otro y de una región a otra, pero en líneas generales implican un compromiso para proteger el medioambiente y evitar el uso de pesticidas y fertilizantes. Habitualmente no se refiere específicamente a los bosques ni establece criterios relacionados con los derechos humanos o laborales.

La tendencia hacia la certificación del cacao es un fenómeno que se da más en el ámbito de la producción que en el de la compra. En 2017 se estima que se certificó el 22% del cacao comercializado a nivel global<sup>31</sup>, lo que significa diez veces más si lo comparamos con el 2% de diez años antes, una tasa de crecimiento en la certificación mayor que la de cualquier otro bien procedente del trópico, si exceptuamos el café.

32

Algunas empresas de la industria del cacao y el chocolate se han comprometido a ofrecer cacao 100% certificado para una fecha establecida, como es el caso de Ferrero y Hershey (ambas para 2020). Otras empresas, sin embargo, reconocen las limitaciones de la certificación (ver a continuación), razón por la cual están combinando soluciones como invertir en certificación, comprar cacao certificado con sus propios programas o descartar directamente el uso de certificaciones. Varias empresas han establecido el objetivo de ofrecer cacao obtenido de manera 100% responsable o sostenible (Barry Callebut, para 2025, y Cargill, para 2030), lo que implica combinar la compra de cacao certificado con la implementación de sus propios programas de abastecimiento y trazabilidad. Otras empresas, entre las que se cuentan Lindt y Mondelez, han dejado de utilizar los sistemas de certificación existentes para desarrollar los suyos propios. El programa *Cocoa Life* de Mondelez ha sustituido su sistema de certificación anterior, Fairtrade, en Ghana. Actualmente, Mars está trabajando en un sistema de certificación que pretende ir más allá de los estándares y prácticas incluidos en los sistemas actuales para garantizar en 2025 que el 100% de su cacao se obtiene de manera responsable y trazable.

---

30 Julia Lemoud, Jason Potts, Gregory Sampson, Salvador Garibay, Matthew Lynch, Vivek Voora, Helga Willery Joseph Wozniak, *The State of Sustainable Markets – Statistics and Emerging Trends 2017* (El estado de los mercados sostenibles – estadísticas y tendencias emergentes), ITC, 2017.

Aparte de los sistemas de certificación y las iniciativas empresariales, en 2019 la Organización Internacional de Normalización (ISO) terminó de desarrollar la norma ISO 34101 para la sostenibilidad y trazabilidad del proceso de producción del cacao. Dicha norma cubre cuatro ámbitos: exigencias para los sistemas de gestión de la sostenibilidad, para el desempeño (relativos a los aspectos económicos, sociales y ambientales), para la trazabilidad y para los esquemas de certificación. El Comité Europeo de Normalización (CEN) se encuentra inmerso en el proceso de ratificación de la norma. Muchos de los elementos incluidos en la norma ISO 34101 ya forman parte de los sistemas de certificación existentes, pero no incluye ninguna exigencia relativa a los precios mínimos o a los suplementos a los precios; en la medida en que constituyen potenciales obstáculos al comercio y la competencia, dichos requisitos no se pueden incluir debido a la relación que la ISO mantiene con la OMC (la OMC reconoce las medidas basadas en las normas ISO en la medida en que cumplan con las regulaciones de la propia OMC). En marzo de 2019 se supo que tanto Ghana como Costa de Marfil habían desarrollado sus propias normativas más allá de la ISO 43101, principalmente por su fracaso a la hora de abordar la problemática de los ingresos de quienes producen el cacao <sup>33</sup> a los que sistemas de certificación y programas de empresa analizados anteriormente habría que sumar las diferentes iniciativas promovidas desde el sector privado y las diferentes partes interesadas, algunas de las cuales están orientadas a mejorar las normativas laborales y otras a asuntos más amplios relativos a la sostenibilidad.

### 3.2 Iniciativas promovidas por las partes interesadas y los países productores

Como ya se apuntara en el apartado 2.2, en 2002 se creó la Iniciativa Internacional del Cacao para trabajar conjuntamente con la industria del cacao y el chocolate con el objetivo de garantizar que en el proceso de producción no se recurriera al trabajo forzoso o infantil.

La Fundación Mundial del Cacao, creada en 2000, es una organización internacional cuyos socios representan a más cien empresas miembros que forman parte de la cadena de valor del cacao. Su objetivo consiste en catalizar las actuaciones realizadas por los sectores público y privado para acelerar la sostenibilidad del cacao a través de alianzas entre los diferentes actores, de inversiones públicas y privadas, de debates sobre políticas y del intercambio de conocimiento y aprendizajes.<sup>34</sup> Entre otras iniciativas destaca su coordinación desde 2014 de la *Cocoa Action*, una estrategia voluntaria pansectorial que pretende alinear a las principales empresas de cacao y chocolate, a los gobiernos de los países productores y a los principales agentes implicados en los asuntos prioritarios para la sostenibilidad del cacao.<sup>35</sup> La mayor parte de las empresas más importantes de cacao y chocolate participan en dicha iniciativa.

31 Oliver Nieburg, «What does "going beyond certification" in cocoa sustainability really mean?» (¿Qué significa realmente «ir más allá de la certificación» en la sostenibilidad del cacao?), [ConfectioneryNews.com](http://ConfectioneryNews.com), 20 de febrero de 2018.

32 Laurent Pipitone, «Cocoa markets still "unethical, unfair" despite 10 years of sustainability in the industry» (Mercados de cacao no éticos e injustos pese a los 10 años de sostenibilidad en la industria), [ConfectioneryNews.com](http://ConfectioneryNews.com), 13 de noviembre de 2018.

33 «Ghana joins forces with Ivory Coast to kick against inimical ISO standard to cocoa farmers» (Ghana suma fuerzas con Costa de Marfil para oponerse a la norma ISO perjudicial para los productores de cacao), [mynewsgh.com](http://mynewsgh.com), 13 de marzo de 2019.

34 <https://www.worldcocoafoundation.org>

---

Tras las conferencias que tuvieron lugar en 2007 y 2009 en la convocatoria «Mesa Redonda para una Economía Sostenible del Cacao», un proceso multilateral destinado a fomentar el diálogo sobre sostenibilidad en la economía del cacao, la Organización Internacional del Cacao (ICCO) ha organizado una serie de Conferencias Mundiales del Cacao para convocar a los actores pertenecientes a todas las partes implicadas.<sup>36</sup> La más reciente tuvo lugar en Berlín en abril de 2018.

El proyecto más reciente es la Iniciativa Cacao y Bosques, creada en 2017 de manera conjunta por la Fundación Mundial del Cacao, la Iniciativa de Comercio Sostenible (IDH) y la Unidad de Sostenibilidad Internacional de la Fundación Príncipe de Gales.<sup>37</sup> Los gobiernos de Costa de Marfil y Ghana, participantes de la iniciativa desde un principio, a los que se sumó Colombia en 2018, han acordado «Marcos de acción» para con las empresas de chocolate y cacao con el propósito de acabar con la deforestación y de repoblar zonas de bosques. Entre los compromisos se incluyen la introducción de un mapeo de centros de producción y de sistemas de trazabilidad, la moratoria de la conversión de zonas boscosas en terrenos para la producción de cacao, la prohibición de la producción de cacao ilegal en parques nacionales, la imposición efectiva de las políticas forestales nacionales y el desarrollo de medios de subsistencia alternativos para los agricultores y agricultoras afectados.

En marzo de 2019, los gobiernos de Costa de Marfil y Ghana, junto con las 33 empresas involucradas en la iniciativa, publicaron los planes de acción actualizados para cumplir con los anteriores compromisos.<sup>38</sup> Entre las prioridades establecidas por Costa de Marfil figuraban la aprobación de un nuevo «Código forestal», la creación de un «Fondo de preservación y rehabilitación de los bosques nacionales», el desarrollo y la implementación de un sistema de nacional para la trazabilidad del cacao y la puesta en marcha de proyectos piloto en cinco regiones prioritarias. El «Plan nacional para Ghana» incluye utilizar el «Programa para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación» (REDD+) de los bosques de cacao en Ghana como palanca para reducir significativamente las emisiones de gas invernadero procedentes de la deforestación y potenciar las reservas de carbono mediante una gestión forestal sostenible. Entre las actividades que se prevén estarían la ampliación de los enfoques paisajísticos para acabar con la degradación forestal en seis zonas calientes de intervención, la mejora en la productividad del cacao mediante la adopción de prácticas respetuosas con el medioambiente y el fortalecimiento del mapeo de la red de suministro.

### **3.3 Compromisos de los países consumidores**

Varios gobiernos de países consumidores están empezando a asumir compromisos dirigidos a limitar las compras o importaciones al cacao cuya producción sea sostenible o no derive en deforestación, como ya ocurre con otros bienes asociados con una alto riesgo de deforestación, especialmente el aceite de palma y, más recientemente, la soja.

---

Bélgica es el tercer mayor importador de granos de cacao de Europa; alrededor de 500 empresas están presentes en la industria del procesamiento de cacao y el sector del chocolate, desde grandes multinacionales a pequeñas y medianas empresas (pymes) pasando por chocolateros artesanales. En diciembre de 2018, el gobierno anunció, con la campaña 'Más allá del chocolate', su compromiso de combatir la deforestación y el trabajo infantil y garantizar un ingreso de subsistencia para los productores de cacao.<sup>39</sup> El objetivo de dicho compromiso es que, para finales de 2025 como tarde, todo el chocolate que se produzca o con el que se comercie en Bélgica cumpla con las normativas de certificación o esté producido con cacao procedente de empresas con programas específicos de sostenibilidad.

De la misma forma, para finales de 2025 se deberán respetar plenamente los acuerdos firmados entre los gobiernos y los socios privados bajo el paraguas de la Iniciativa Cacao y Bosques. Así, para 2030, la deforestación como resultado de la producción de cacao para el sector belga de chocolate debería ser una cosa del pasado, y, asimismo, todos los productores de cacao deberían recibir como mínimo un salario de subsistencia. Entre los firmantes de dicho compromiso se contaban empresas belgas e internacionales de cacao y chocolate, minoristas, sindicatos, grupos de la sociedad civil, inversores de impacto social, universidades y sistemas de certificación.

Alemania es el segundo mayor importador de granos de cacao de Europa. En 2012 se lanzó la Iniciativa Alemana para el Cacao Sostenible (GISCO), en colaboración con el gobierno, el sector de la confitería, las empresas minoristas y la sociedad civil, con el objetivo de garantizar para el 2020 que como mínimo el 70% del cacao contenido en los productos finales que se venden en Alemania procedan cultivos certificados o verificados por organismos independientes. En enero de 2019, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo y el de Alimentación y Agricultura inauguraron un «Plan de acción para un sector del cacao sostenible». Más allá de los diez puntos que se incluían en el plan de acción, se establecía el objetivo a largo plazo de que el 100% del cacao comercializado contase con certificación, junto con el objetivo de establecer «reglamentos vinculantes que fijen estándares homogéneos para el cacao producido de manera sostenible. El cumplimiento de dichos estándares puede ser voluntario o estar regulado mediante leyes. Tenemos un compromiso con el establecimiento de una normativa homogénea en el ámbito europeo para el cultivo sostenible de cacao». <sup>40</sup> El gobierno alemán también se ha comprometido a crear a lo largo de 2019 un «Grupo de trabajo para el ingreso de subsistencia» con el objetivo de incidir en los precios e ingresos del sector del cacao. <sup>41</sup>

---

35 <https://www.worldcocoaoundation.org/about-wcf/cocoaaction/>

36 <http://www.worldcocoaconference.org>

37 <https://www.worldcocoaoundation.org/initiative/cocoa-forests-initiative/>

38 Véase <https://www.worldcocoaoundation.org/press-release/action-plans-to-end-deforestation-released-by-governments-of-cote-divoire-and-ghana-and-leading-chocolate-cocoa-companies/>

39 [https://diplomatie.belgium.be/en/newsroom/news/2018/beyond\\_chocolate](https://diplomatie.belgium.be/en/newsroom/news/2018/beyond_chocolate)

Más allá del cacao, en noviembre de 2018, el gobierno francés hizo pública una estrategia nacional con propuestas para acabar como tarde en 2030 con la importación de productos vinculados a la deforestación y a la agricultura no sostenible, así como para ayudar a las empresas a cumplir con sus propios objetivos relacionados con la deforestación y alentar a las instituciones financieras a tener en cuenta las cuestiones sociales y medioambientales a la hora de tomar decisiones relativas a la inversión.<sup>42</sup> Asimismo, propuso la implantación de exigencias de diligencia debida sobre las empresas que operan en Europa y en el ámbito internacional, basadas en la ley francesa *Devoir de Vigilance* de 2017, que obliga a las empresas a identificar y mitigar los riesgos sociales y medioambientales relacionados con sus actividades y cadenas de suministro (véase apartado 8.4). La estrategia incluía el uso de la ayuda al desarrollo, las políticas de contratación pública y los criterios mínimos en el caso de las materias primas para biocombustible, así como la creación de una plataforma para combatir la deforestación, compuesta por empresas, ONG y organismos públicos que defiendan la implementación y seguimiento de los compromisos de cero deforestación asumidos por los representantes del sector privado, en concreto con la tarea de facilitar el trabajo de trazabilidad y de análisis de riesgos en las cadenas de suministro. El gobierno reconoció que cualquier normativa que afecte a las importaciones debería ser aplicada a nivel europeo y apuntó que el sector del cacao parecía «maduro para la aprobación de este tipo de normativa».

El gobierno británico está empezando a barajar opciones para desarrollar una estrategia contra la deforestación, tras el compromiso adquirido en 2018 en el documento *Un futuro verde: nuestro plan a 25 años para mejorar el medioambiente*, en el que se asumía «dejar una huella menor sobre el medioambiente global a través del fomento de la sostenibilidad y el fortalecimiento de las cadenas de suministro de deforestación cero».<sup>43</sup> Dicho documento identificaba el cacao y el aceite de palma como bienes clave que requerían una atención especial (si bien también se pretendía expandir la estrategia a otros bienes), e incluía una propuesta de poner en marcha «una iniciativa intergubernamental que ofreciese recursos a nivel global [...] para trabajar con las empresas, las ONG, los países productores y los países intermediarios. Esta iniciativa aunará los esfuerzos de los actores clave a la hora de identificar las actuaciones a desarrollar en las cadenas de suministro para mejorar la sostenibilidad de los productos y reducir la deforestación».

40 Resumen disponible en: <https://www.worldcocoafoundation.org/blog/germany-presents-10-points-action-plan-for-a-sustainable-cocoa-sector/>.

41 *Craving a Change in chocolate: How to secure a living income for cocoa farmers* (La necesidad de un cambio en el chocolate: cómo asegurar ingresos de subsistencia para los productores de cacao) Fairtrade Foundation, 2019.

42 *Stratégie Nationale de Lutte Contre la Déforestation Importée 2018-2030* (Estrategia nacional de lucha contra la importación de deforestación), Ministerio de Transición Ecológica y Solidaria, 2018; resumen disponible en: <https://www.gouvernement.fr/en/ending-deforestation-caused-by-importing-unsustainable-products>

43 Gobierno del Reino Unido, *A Green Future: Our 25 Year Plan to Improve the Environment* (Un futuro verde: un plan a 25 años para mejorar el medioambiente) 2018, pág. 110.

Actualmente, la Comisión Europea está evaluando las posibilidades de una intervención por parte de la UE en relación con la deforestación, tras varios años de debate sobre dicho asunto, en parte espoleada por el modelo del Plan de Acción FLEGT de la UE para combatir la tala ilegal y el comercio de madera ilegal (véanse apartados 6.1 y 8.3). En marzo de 2018, la Comisión publicó un estudio de viabilidad sobre las opciones de la UE para avanzar en la lucha contra la deforestación, en el que exponía veinte instrumentos políticos potenciales a adoptar por la UE y/o sus Estados Miembros.<sup>44</sup> Entre las propuestas se incluían un mayor respaldo a la agricultura que no genere deforestación, un uso más estricto de las políticas de contratación públicas por parte de los Estados Miembros de la UE, la implementación de un reglamento de diligencia debida relativo a los bienes que ponen en riesgo los bosques y un escrutinio más exigente de las inversiones en agricultura en los países productores. A principios de 2019, la Comisión lanzó una consulta sobre la hoja de ruta que establecería las opciones a considerar por la nueva Comisión que tomará posesión a finales de dicho año.

Las instituciones de la UE también han debatido sobre las posibles actuaciones para combatir el trabajo infantil. En 2012 el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que se exigían medidas en contra del uso de mano de obra infantil en el sector del cacao, entre las que se incluía el uso de preferencias comerciales.<sup>45</sup> Dos años antes, el Parlamento había instado a la UE a implantar un mecanismo de trazabilidad sobre los bienes producidos con trabajos forzados o mano de obra infantil, con el propósito de prohibir su importación. Dicho llamamiento se reiteró en 2016 tras un informe de la Comisión Europea en el que se concluía que las restricciones al comercio tendrían un efecto limitado o posiblemente negativo.<sup>46</sup> Hasta el momento, dicha propuesta legislativa aún no se ha implantado.

### **3.4 ¿Son suficientes las iniciativas existentes?**

Existe un consenso generalizado en torno a la idea de que las iniciativas existentes relativas al cacao (analizadas en los apartados anteriores), si bien han sido útiles, no han alcanzado, y no es probable que alcancen, los objetivos de una cadena de suministro de cacao y chocolate completamente sostenible, ni en lo que se refiere a los aspectos sociales ni a los medioambientales. Así, en abril de 2018, la Declaración de Berlín aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial del Cacao reconocía que «han proliferado los esfuerzos en todo el sector para mejorar las vidas de los agricultores, las comunidades y el medioambiente. Sin embargo, éstos no han sido suficientes para alcanzar un impacto significativo a escala» (párrafo 1). La Declaración concluía que «se requiere una nueva visión que permita alcanzar una verdadera sostenibilidad en todo el sector» (párrafo 12) y establecía una serie de recomendaciones relacionadas con la producción, la industria, el consumo y la gestión, una de las cuales instaba a «todas las partes implicadas [...] a fortalecer la diligencia debida relativa a los derechos humanos a lo largo de la cadena de suministro, a través de potenciales disposiciones regulatorias adoptadas por los gobiernos».<sup>47</sup> En octubre de 2018, Joseph Boahen Aidoo, el director general del Consejo del Cacao de Ghana, declaró que el mercado del cacao todavía es «poco ético e injusto».<sup>48</sup> En febrero de 2019, Michel

Arrion, el recientemente nombrado director de la Organización Internacional del Cacao (ICCO), afirmó que existían argumentos suficientes para «triplicar el precio del cacao que afecta a quienes lo cultivan[...] Hemos estado discutiendo durante 15 años sobre trabajo infantil, deforestación y los excesivamente bajos precios agrícolas. Es el momento de actuar y de acometer una subida».<sup>49</sup>

A pesar de que el sistema de certificación se ha introducido en el sector del cacao de manera relativamente exitosa en comparación con otros productos agrícolas, está comúnmente aceptado que la certificación sola no es solución suficiente para los problemas relacionados con la producción del cacao (de hecho, en los propios sistemas de certificación no se afirma que lo sean).<sup>50</sup> Si bien la certificación ha tenido efectos positivos, hasta el momento no ha contribuido de manera significativa a proporcionar ingresos de subsistencia a los productores, a reducir el trabajo infantil o a detener la deforestación. Aunque el ingreso medio de los agricultores y agricultoras cuyos cultivos cuentan con certificación tiende, efectivamente, a ser superior al de sus homólogos sin certificación, el impacto general ha sido relativamente bajo. Los suplementos de precio otorgados a través de la certificación Fairtrade tan solo suponen una pequeña diferencia en los ingresos de los agricultores y agricultoras, si bien los incrementos en los suplementos obligatorios y en los precios mínimos obligatorios fijados por Fairtrade para octubre de 2019 significarán una ayuda importante para quienes producen el cacao, del mismo modo que los suplementos al precio también pueden constituir una importante fuente de ingresos para las cooperativas.<sup>51</sup> Sin embargo, resulta difícil hacer llegar la certificación a los agricultores y agricultoras particulares que no están organizados en cooperativas u otro tipo de grupos. Por otro lado, cuando los organismos auditores de la certificación realizan sus visitas ocasionales es fácil que no detecten, o que se les oculte, el empleo de mano de obra infantil, por lo que no se puede afirmar que los programas de certificación garanticen que sus productos no están elaborados con trabajo infantil (aun cuando sí está claro que se toman medidas cuando se identifica el uso de mano de obra infantil durante las auditorías).

Ni los programas de certificación ni los propios sistemas de las empresas tienen control directo sobre la serie de variables que afectan de manera fundamental a los medios de subsistencia de quienes cultivan el cacao, entre los que se incluyen el acceso a infraestructura (colegios, atención médica, carreteras, mercados, etc.) o a los insumos que les permitan incrementar su productividad. Por otro lado, si bien las empresas pueden cumplir con los estrictos estándares cuando adquieren granos de cacao directamente de los centros de producción, esto resulta mucho más difícil en el caso de las cadenas de suministro indirectas en las que participan comerciantes e intermediarios, los responsables de la mayor parte de los suministros de las empresas.

44 Disponible en: [http://ec.europa.eu/environment/forests/studies\\_EUaction\\_deforestation\\_palm\\_oil.htm](http://ec.europa.eu/environment/forests/studies_EUaction_deforestation_palm_oil.htm).

45 Resolución del Parlamento Europeo del 14 de marzo de 2012 sobre trabajo infantil en el sector del cacao.

46 «Ban on import of goods produced using modern forms of slavery and forced labour, including that of children» (Prohibición a la importación de bienes producidos mediante formas modernas de esclavitud y trabajos forzados, incluido el trabajo infantil), página web del Parlamento Europeo, 20 de enero de 2018 (<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-europe-as-a-stronger-global-actor/file-ban-on-import-of-goods-produced-using-modern-forms-of-slavery>).

47 Véase <https://www.icco.org/about-us/icco-news/387-berlin-declaration-of-the-fourth-world-cocoa-conference.html>

48 Pipitone, «Cocoa markets still "unethical, unfair" despite 10 years of sustainability in the industry» (Mercados de cacao no éticos e injustos pese a los 10 años de sostenibilidad en la industria).

49 Anthony Myers, «Cocoa 2019: the economics and political of cocoa» (Cacaolate 2019: la economía y la política del cacao), [ConfectioneryNews.com](http://www.confectionerynews.com), 22 de febrero de 2019.

50 Véase, por ejemplo, Fountain y Huetz-Adams, *Cocoa Barometer 2018* (Barómetro del Cacao 2018).

Aun cuando en Ghana exista un sistema nacional de trazabilidad, éste no permite rastrear de manera integral el producto hasta el bosque de origen (véase apartado 2.4). Por su parte, en Costa de Marfil no existe dicho sistema, a pesar de que dicho país se ha comprometido a implementarlo bajo la Iniciativa Cacao y Bosques.

En un nivel más general, la gobernanza de tierras y bosques; el uso de la tierra y la planificación del sector del cacao; el establecimiento de precios nacionales y de los niveles de producción de cacao; y la política educativa, todos ellos tienen importantes repercusiones sobre las condiciones del sector del cacao y son responsabilidad del gobierno, razón por la cual puede resultar difícil ejercer presión por parte tanto de los actores externos como de los programas de certificación y de las empresas aplicados en los centros de producción o en la cadena de suministro. Sin embargo, probablemente sean las debilidades sistémicas en la gobernanza y la aplicación de la ley las que de manera crucial socaven los numerosos esfuerzos dirigidos a alcanzar una producción sostenible en el ámbito nacional.

Foto: Maartje de Graaf



51 «Cocoa farmers to earn more through a higher Fairtrade Minimum Price» (El incremento de los ingresos de los productores de cacao a través de una mayor Precio Mínimo Fairtrade), Fairtrade International, 3 de diciembre de 2018.

---

## 4 La necesidad de una regulación comunitaria

Como ya se ha explicado, las iniciativas existentes analizadas en el apartado 3 se han encontrado con problemas a la hora de enfrentarse a los problemas relacionados con la pobreza, el trabajo infantil, la deforestación y la ilegalidad que aún persisten en todo el sector del cacao. El impacto y la cobertura de los sistemas de certificación y los programas de empresa han sido muy limitados y existen muchos factores que escapan a su capacidad de influencia, como pueden ser las actuaciones de los gobiernos de los países productores en cuestiones de ámbito más general con incidencia sobre el sector del cacao o las acciones dirigidas a solventar la deficiente gobernanza y las escasas garantías en el cumplimiento de la ley.

Al mismo tiempo, sin embargo, está creciendo la presión sobre el sector del cacao y el chocolate para mejorar sus estándares, ya sea a través de la actuación de las empresas, de los gobiernos o de ambas. Tanto los gobiernos como las empresas están centrando su atención en los productos que ponen en peligro los bosques, incluido el cacao, por una serie de razones entre las que se incluyen los efectos negativos examinados anteriormente, una mayor conciencia sobre la importancia de los bosques y el uso de la tierra en la lucha contra el cambio climático y un creciente interés por parte del sector inversor en la sostenibilidad. Por encima de esto, en los últimos años se ha incrementado el foco de atención internacional sobre el comportamiento de las empresas y su repercusión sobre los derechos humanos y el medioambiente, así como la predisposición de los gobiernos de los países consumidores para regular dicho comportamiento y para aumentar el escrutinio de las cadenas de suministro.

### 4.1 Empresas, derechos humanos y medioambiente

En 2008, el profesor John Ruggie, Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Empresa, presentó el marco 'proteger, respetar, remediar', en el que se apuntaban líneas de acción como las obligaciones de los Estados a la hora de proteger los derechos humanos de los abusos (incluidos los cometidos por las empresas); la responsabilidad de las empresas a la hora de respetar los derechos humanos (tanto en lo relativo a infringir los derechos de terceras personas como en lo que se refiere a corregir los efectos negativos); y la necesidad de que los Estados y las empresas faciliten el acceso a remedios adecuados y efectivos por parte de las víctimas de abusos de derechos humanos relacionados con las actividades de las empresas. Dicho marco no establecía ninguna obligación legal nueva para las empresas y los Estados; los derechos fundamentales que

defiende son los mismos que se pueden encontrar en instrumentos internacionales como la Carta de Derechos Humanos o en las normas laborales básicas de la Organización Internacional del Trabajo. En 2011 se aprobaron los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas para proporcionar directrices sobre cómo las partes deberían poner en práctica el marco 'proteger, respetar, remediar'.<sup>52</sup>

La publicación de dichos Principios Rectores tuvo repercusión sobre otros procesos como fue el caso de las revisiones de las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera Internacional (perteneciente al Grupo del Banco Mundial). También condujo a la formulación de la Guía de Responsabilidad Social ISO 26000, que incorpora de manera minuciosa el marco 'proteger, respetar, remediar' y sus pasos de implementación. Asimismo, contribuyó a preparar el terreno para una serie de iniciativas nacionales orientadas a que las empresas asuman la responsabilidad de examinar sus cadenas de suministro en busca de posibles abusos de derechos humanos como la esclavitud moderna, así como de ejercer la diligencia debida para evitar abusos de derechos humanos o daño medioambiental en sus actividades o en sus cadenas de suministro. Actualmente existe legislación relativa a la esclavitud moderna en las cadenas de suministro en California, el Reino Unido y Australia; al trabajo infantil en las cadenas de suministro en los Países Bajos; a los abusos de los derechos humanos y al daño medioambiental en general en Francia y (en fase de preparación) en Suiza (véanse más detalles en el apartado 8). Muchos otros países están debatiendo las opciones para aprobar leyes similares. En 2016, el gobierno alemán estableció su objetivo de que para 2020, como mínimo, el 50% de las empresas nacionales con más de 500 empleados aplicara los enfoques de diligencia debida en materia de derechos humanos. En 2018, el nuevo gobierno de coalición declaró que si no se alcanzaba dicho objetivo, incorporaría la legislación apropiada en el ámbito nacional y reclamaría lo mismo para la UE.<sup>53</sup>

En marzo de 2019, La Dirección General (DG) de Justicia de la Comisión Europea encargó un examen detallado de la regulación existente así como propuestas de diligencia debida en la cadena de suministro en materia de derechos humanos, medioambiente y gobernanza, con el propósito de «ayudar a la Comisión a evaluar las diferentes opciones relativas a la diligencia debida a lo largo de la cadena de suministro y sus posibles efectos».<sup>54</sup> El 19 de marzo el grupo de trabajo informal del Parlamento Europeo sobre Conducta Empresarial Responsable presentó el Plan de Acción Paralelo de la UE sobre Conducta Empresarial Responsable, que reclama la aprobación de legislación que exija a las corporaciones cumplir con la diligencia debida en materia de derechos humanos en todas sus actividades, inversiones, relaciones empresariales y cadenas de suministro.<sup>55</sup>

52 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'*. (ACNUDH, 2011).

---

## 4.2 La pertinencia de la actuación por parte de la UE

En la medida en que la UE es el mayor importador y procesador de granos de cacao y de productos que contienen cacao, así como el mayor consumidor de cacao y chocolate, también cuenta con la capacidad para influir sobre las condiciones bajo las cuales se produce y, por tanto, la oportunidad de corregir los efectos negativos mencionados anteriormente. Y puede hacerlo o bien mediante la aprobación de legislación que especifique los estándares que deben cumplir los productos que contengan cacao y que se comercialicen en el mercado comunitario o que modifique el comportamiento de las empresas en lo relativo a sus cadenas de suministro para el cacao y los productos que contengan cacao, o bien a través del compromiso de fomentar y apoyar la intervención de los gobiernos de los países productores; o bien también mediante una combinación de las tres estrategias. Estos pasos supondrían un incentivo para los gobiernos de los países productores y unas prescripciones para todas las empresas que operen en la UE y estén implicadas en la cadena de suministro del cacao, que redundaría en un contexto más propicio para la producción del cacao y favorecería el cierre de los mercados de la UE para los productos que no cumplan los estándares especificados en las nuevas medidas (véase apartado 5). Una normativa que afectara a toda la UE también prevendría el desarrollo de un repertorio de enfoques diferentes entre los Estados Miembros de la UE.

En los últimos años, la UE ha adoptado este tipo de medidas centradas en los países consumidores o en la demanda de sectores como la madera procedente de la tala ilegal, la pesca ilegal o los minerales en zonas de conflicto. Como ya hemos señalado anteriormente, algunos Estados Miembro están empezando a regular determinados aspectos relativos al comportamiento de las empresas, y la Comisión Europea ha iniciado procesos orientados a regular la comercialización de productos que ponen en riesgo los bosques, así como el comportamiento de las empresas en general.

Es bajo este escenario de iniciativas lanzadas por los Estados Miembro y por la UE que algunas empresas de cacao y chocolate han reclamado una normativa para toda la UE pues reconocen que las medidas de carácter voluntario no han alcanzado los objetivos deseados. En marzo de 2019, Virginie Mahin, la representante de sostenibilidad social global y derechos humanos de Mondelez International, señaló que «muchas empresas como la nuestra ya están implementando medidas de diligencia debida y queremos evitar un mosaico de legislaciones nacionales [...] Si bien existen un buen número de iniciativas voluntarias, seguimos pensando que sería beneficioso contar con una ley vinculante a nivel europeo que estableciera un terreno de juego en igualdad de condiciones, y trajera consigo una actualización de las empresas en la cadena de suministro, que no tuviera que enfrentarse a la misma presión frente al público consumidor [...] Necesitamos estar seguros de que existe una coherencia de normas en todos los sectores políticos de la UE, del comercio a la ayuda externa, con una mezcla inteligente de medidas entre las que se incluye la diligencia debida en la cadena de suministro».<sup>56</sup> El Grupo Barry Callebaut escribió un tuit en el que manifestaba que «la política de diligencia debida de la UE añade valor

al crear las condiciones de igualdad entre empresas mediante el impulso de una demanda de materias primas obtenidas de manera sostenible. Para que esto tenga sentido, tiene que estar integrado en una estrategia unificada por los planes de acción acordados entre la UE y los países de origen». <sup>57</sup> Unos días antes, John Ament, vicepresidente global de cacao de Mars, había aceptado que «parece inevitable que en el futuro existirá algún tipo de regulación sobre la cadena de suministro del cacao [...] Dicha legislación podría generar el contexto necesario para superar los retos a los que se enfrenta el sector del cacao». <sup>58</sup>

¿Cuál debería ser el formato de esta normativa? Los apartados 6,7 y 8 del presente documento ofrecen ocho posibles opciones de actuación para la UE (y, en principio, para otros países consumidores):

Opciones centradas en las medidas tomadas por y con los países productores (apartado 6):

**Opción A:** Acuerdos bilaterales con los países productores de cacao

**Opción B:** Sistema de tarjetas

Opciones centradas en la regulación del mercado de la UE, o de segmentos del mismo (apartado 7):

**Opción C:** Políticas públicas de contratación

**Opción D:** Regulación de las ventas en el mercado de la UE

Opciones para regular la actuación de las empresas (apartado 8):

**Opción E:** Información corporativa sobre las cadenas de suministro del cacao

**Opción F:** Reforma de la ley de competencia

**Opción G:** Reglamento de diligencia debida para el cacao que comercializa en el mercado comunitario

**Opción H:** Exigencia empresarial general para actuar con la debida diligencia

52 Saskia Wilks y Johannes Blankenbach, «Will Germany become a leader in the drive for corporate due diligence on human rights?» (¿Puede Alemania convertirse en el líder hacia la diligencia debida corporativa en materia de derechos humanos?), Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, 20 de febrero de 2019.

53 «Call for input: EU Commission study on regulatory options for mandatory human rights due diligence» (Petición de aportaciones: un estudio de la Comisión Europea sobre opciones normativas para la diligencia debida en materia de derechos humanos preceptivos, Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, 22 de marzo de 2019. El texto citado procede del comunicado que lanzó la DG de Justicia.

54 *Plan de Acción Paralelo sobre la Implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos dentro de la UE*, disponible en: <https://responsiblebusinessconduct.eu/wp-content/uploads/2019/03/SHADOW-EU-Action-Plan-on-Business-and-Human-Rights.pdf>.

---

Casi todas estas medidas han sido aplicadas a otros bienes o productos en algunas jurisdicciones nacionales o en la propia UE. En los apartados que figuran a continuación se ofrecen aprendizajes extraídos de dichos sectores. La mayoría de las opciones no son excluyentes y varias combinaciones son posibles. Todas las opciones son también aplicables a otros productos asociados con impactos negativos sobre el medioambiente y los derechos humanos, como pueden ser la deforestación, los trabajos forzados o el trabajo infantil.

Antes de analizar las opciones de regulación, es preciso mantener un debate sobre los estándares que se pretenden alcanzar con la misma en relación con la producción del cacao.

55 Benjamin Fox, «Companies will support EU law on due diligence, but need assurances on liability» (Las empresas apoyarán la regulación de diligencia debida, pero necesitan garantías de responsabilidad civil), [Euractiv.com](https://euractiv.com), 19 de marzo de 2019.

56 Véase <https://twitter.com/BCgroupnews/status/1111153494537445377>.

57 Véase <https://www.linkedin.com/pulse/threats-opportunities-facing-cocoa-what-role-can-industry-john-ament/>.

---

## 5 Estándares para la regulación comunitaria

¿Qué estándares sociales y medioambientales debería promover la nueva estrategia de la UE para combatir la pobreza, el trabajo infantil, la deforestación o la deficiente gobernanza vinculadas al sector del cacao? Esta pregunta será uno de los asuntos de debate en el contexto del desarrollo de la norma, pero a continuación se proponen cuatro objetivos que cubren los impactos señalados anteriormente:

1. Respeto por las leyes de los países productores, incluidas las leyes específicas relativas a: los derechos humanos; los trabajos forzados y el trabajo infantil; las condiciones laborales, como puede ser el salario mínimo, y las garantías de salud y seguridad; derecho a la propiedad y acceso a la tierra; y protección medioambiental, incluida la protección de los bosques.
2. Respeto por los derechos humanos y el derecho laboral internacional, incluidas las prohibiciones relativas a trabajos forzados y trabajo infantil; el derecho a unas condiciones laborales dignas; el derecho a un salario digno para la clase trabajadora y a un ingreso de subsistencia para agricultores y agricultoras a pequeña escala; y el derecho a la libre asociación.
3. Mejoras en la gobernanza y el cumplimiento de la ley.
4. La promoción de estándares más estrictos en relación con la producción de cacao que los que proporcionan las leyes nacionales, entre los que se incluyen:
  - Mejoras en la protección de los derechos de titularidad, propiedad y acceso a la tierra.
  - Mejoras en las condiciones laborales y de vida, tales como mayores salarios garantizados a través del establecimiento de precios mínimos y otras intervenciones;
  - Mejoras en las regulaciones medioambientales, especialmente en aquellas relativas a la protección de los bosques, como pueden ser la prohibición sobre la deforestación, la conservación de los árboles de sombra o la obligación de plantar nuevos árboles.

Muchas de estas cuestiones están reflejadas en los criterios establecidos por los sistemas de certificación, en la incipiente norma ISO 34101 y en los objetivos de muchas de las iniciativas de carácter voluntario analizadas en el apartado 3.

Muchas de ellas también están incluidas en la «Guía de debida diligencia para una conducta empresarial responsable de la OCDE», publicada en 2018 e inspirada en las «Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales».<sup>59</sup> La guía de debida diligencia establece un marco de diligencia debida para que las empresas eviten y corrijan los efectos adversos en sus actividades, cadenas de suministro y relaciones empresariales en materia de derechos humanos, empleo, relaciones industriales, medioambiente, soborno y extorsión, los intereses de los consumidores y la divulgación de información. Este marco también está reflejado en la «Guía OCDE-FAO para las cadenas de suministro agrícola responsable», publicada en 2016, que también incluye un modelo de política empresarial que define los estándares que las empresas deberían tener en cuenta a la hora de desarrollar cadenas de suministro agrícola responsables, una descripción de los riesgos a los que se enfrentan las empresas y las medidas para mitigar dichos riesgos, así como una guía para establecer vínculos con los pueblos indígenas.<sup>60</sup>

Existen otros marcos internacionales que proporcionan un asesoramiento apropiado como, por ejemplo, las «Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional», acordadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en 2012 para fomentar derechos de titularidad seguros y un acceso igualitario a la tierra, la pesca y los bosques como medios para erradicar el hambre y la pobreza, y, por tanto, promover el desarrollo sostenible y la conservación del medioambiente.<sup>61</sup>

A la hora de establecer estándares para la producción sostenible (o responsable) de cacao (o cualquier otro bien), siempre existe una tensión potencial entre que los criterios dependan de las leyes y normativas de los países productores (como es el caso de los grupos 1, 2 y 3 que aparecen más arriba) y, por lo tanto, respeten su soberanía nacional y su derecho a definir su propio camino hacia el desarrollo, o bien que se impongan, o se perciba que se imponen, los estándares desde el exterior (grupo 4). Existen evidentes ventajas a la hora de abordar la cuestión desde el primer enfoque, razón por la cual, en líneas generales, la UE ha optado por dicha estrategia para lidiar con la tala ilegal y con el comercio de madera ilegal (véanse los apartados 6.1 y 8.3). Sin embargo, esta aproximación cuenta con la desventaja de que las leyes en vigor, y su aplicación, pueden no ser adecuadas para alcanzar los objetivos sociales y medioambientales deseados. Los sistemas de certificación analizados en el apartado 3 van más allá de la legislación, pero son de carácter voluntario y no obligatorio.

Algunos de los objetivos, especialmente los referidos a las mejoras en el cumplimiento de la ley y a las reformas legales en los países productores, serán difíciles de alcanzar solamente a través de la regulación en el ámbito de la UE, a menos que sea lo suficientemente efectiva como para promover medidas por parte de los gobiernos de los países productores en apoyo de sus exportaciones de cacao.

---

59 Disponible en: <http://www.oecd.org/investment/duo-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct.htm>.

60 Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm>.

Para poder alcanzar estos objetivos, la colaboración entre la UE y sus Estados Miembro y los gobiernos de los países productores, que incluiría el apoyo financiero y de fomento de capacidades, parece necesaria, posiblemente dentro del marco de acuerdos bilaterales (una de las opciones desarrolladas a continuación en el apartado 6). Lo mismo ocurre con los objetivos más generales analizados en el apartado 2.5, como el respaldo en la mejora de las técnicas agrícolas, el desarrollo de modos de subsistencia alternativos y la inversión en educación. Por último, si no varían las condiciones, las iniciativas acordadas e implementadas de manera conjunta por los países consumidores y productores son siempre preferibles a las actuaciones unilaterales por parte de los países consumidores. Por esta razón, la combinación de algunas de las opciones que diseccionamos a continuación sea probablemente la alternativa que produzca los mejores resultados.

Foto: Tropenbos International



61 Véase <http://www.fao.org/cfs/home/activities/vqqt/en/>.

---

## 6 Opciones centradas en los países productores

Las dos opciones que figuran a continuación están dirigidas a mejorar las condiciones en los países productores de cacao: una a través de los acuerdos bilaterales con los países productores (Opción A) y la otra mediante un sistema de tarjetas aplicado a las exportaciones de los países productores (Opción B).

### 6.1 Opción A: Acuerdos bilaterales con los países productores de cacao

Esta opción prevé la negociación de acuerdos bilaterales (o posiblemente, aunque menos probable, de un acuerdo multilateral) entre la UE y los países productores de cacao, con el propósito de establecer estándares de producción y crear un entorno propicio para la mejora de la situación general, incluidas la gobernanza y el cumplimiento de la ley. Es complementaria a casi todas las demás opciones analizadas a continuación y podría constituir un componente valioso de un paquete de medidas amplio para abordar la problemática de la producción y consumo de cacao.

#### El modelo existente: Los VPA relativos a la madera

Esta opción se inspira fundamentalmente en los VPA de la FLEGT de la UE con los países productores de madera. En mayo de 2019 se habían cerrado VPA con nueve países, se estaba negociando con otros seis y algunos otros empezaban a mostrar interés.<sup>62</sup> Bajo los términos de los VPA, cada país socio debe implantar un sistema de garantía de la legalidad de la madera (un sistema de trazabilidad nacional) y un sistema de licencias de exportación que garantice que solo los productos madereros que hayan sido producidos legalmente contarán con licencias para la exportación a la UE (de hecho, hasta el momento, todos los países con los que se ha firmado un VPA han anunciado la intención de que todas sus exportaciones cuenten con licencia, independientemente de su destino). De acuerdo con su legislación, la UE exige la existencia de la licencia FLEGT para permitir la entrada al mercado comunitario de productos madereros procedentes de países socios. En noviembre de 2016, Indonesia comenzó a emitir licencias FLEGT para sus exportaciones de madera, después de que las dos partes del VPA dieran el visto bueno a su sistema de garantía de legalidad de la madera. Hasta la fecha, es el único país con un VPA que ha implantado de manera exitosa un sistema de licencias, aunque se espera que Ghana ultime su propio sistema en breve. En líneas generales, los sistemas de garantía de legalidad ha sido más difíciles de implementar de lo que se esperaba inicialmente.

---

A pesar de la lentitud para llevar a término los sistemas de licencias, en muchos casos el propio proceso de negociación de los VPA ha generado mejoras significativas en la gobernanza forestal. En la mayoría de los casos, las negociaciones de los VPA han necesitado de procesos multipartitos para llegar a acuerdos sobre las definiciones funcionales de la *madera ilegal* (por ejemplo, cuáles de las leyes existentes en los países productores son pertinentes), y todos los acuerdos contienen compromisos sobre reformas normativas y políticas de manera que las leyes y regulaciones forestales sean más claras e integrales, junto con mejoras relativas a la transparencia y a la implicación de las partes. También contienen disposiciones para que los auditores independientes revisen la coherencia de los sistemas de licencia y de garantía de la legalidad; en algunos casos, supervisores independientes de la sociedad civil también examinan de manera más general el sector forestal y las actividades ilegales. La UE y los Estados Miembros han proporcionado asistencia en la formación de capacidades a los países socios para ayudarles en la configuración del sistema de licencias, en la mejora del cumplimiento de la ley y, cuando ha sido necesario, en la reforma de las mismas.

Algunos estudios sobre los VPA han determinado que en algunos países su mayor logro, incluso antes de la implementación del sistema de licencias, ha sido la mejora significativa en la gobernanza. Un estudio de 2016 sobre los procesos VPA en Ghana e Indonesia, por ejemplo, concluyó que habían «supuesto mejoras importantes en la gobernanza forestal en ambos países, entre las que se contaba una caída cuantificable de la tala ilegal [...] El proceso de implementación de los VPA ha contribuido en ambos países a un incremento sustancial de la participación de la sociedad civil y otros actores en materia de gobernanza forestal, así como a una mayor transparencia y rendición de cuentas en la administración de los bosques y a un mejor reconocimiento de los derechos comunitarios. También en ambos países el proceso de los VPA ha centrado la atención en la protección de las necesidades y el sustento de pequeños productores en la transición hacia un nuevo régimen legal de la madera [...] El proceso de los VPA ha contribuido a reducir la arbitrariedad de los criterios administrativos en la gobernanza forestal, incluida la adjudicación de concesiones y permisos de cosecha, y al mismo tiempo ha creado nuevos mecanismos para destapar la corrupción a lo largo de la cadena de suministro, cuya efectividad se prevé que aumente a medida que las disposiciones relativas al seguimiento, información y evaluación de sus sistemas de garantía de la legalidad entren en pleno funcionamiento con el arranque de las licencias FLEGT».<sup>63</sup> Entre los beneficios asociados a dicho proceso en Ghana se encuentran la aprobación en 2012 de la «Política de bosques y fauna», que fue anunciada como el paso más ambicioso hasta la fecha en lo concerniente a la tenencia de los árboles y la participación comunitaria en la gestión forestal, y el incremento del 640% en la recaudación de impuestos sobre la tala por parte del gobierno.<sup>64</sup>

---

62 Los nueve países cuyos VPA han concluido son Camerún, República Centroafricana, Ghana, Guyana, Honduras, Indonesia, Liberia, República del Congo y Vietnam. Los seis países cuyas negociaciones están en marcha o próximas a comenzar son Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Gabón, República Democrática Popular Lao, Malasia y Tailandia.

El vínculo entre el comercio y la gobernanza y la aplicación de la ley ha sido importante ya que el acceso al mercado de la UE ha supuesto un incentivo para que los países socios se sienten a negociar e implementen los VPA. La aprobación del Reglamento de la Madera de la UE en 2010 supuso un paso complementario fundamental (véase apartado 8.3). El reglamento obliga a cualquier operador de madera que comercialice productos relacionados con la madera en el mercado comunitario a contar con un sistema de diligencia debida para minimizar el riesgo de trabajar con madera ilegal, aun cuando los productos con licencia FLEGT automáticamente cumplen las exigencias de dicho reglamento. Como consecuencia, parece evidente que ahora resulta más fácil vender productos que contengan madera indonesia al mercado de la UE.<sup>65</sup>

Algunos países con muy pocas transacciones comerciales con la UE han mostrado, a pesar de esta circunstancia, interés en los VPA, lo que sugiere que el acceso a su mercado no supone el único incentivo. La participación en un sistema que busca mejorar los estándares de gobernanza forestal y reducir los niveles de tala ilegal, así como el reconocimiento de los esfuerzos realizados por parte de la UE, parecen ser en sí mismos razones suficientes para sumarse a los VPA.

### Aplicación en el sector del cacao

En principio, debería ser relativamente sencillo aplicar como mínimo algunos de los elementos del modelo de VPA al cacao o a los productos que contengan cacao. De hecho, Ghana ya cuenta con un VPA para la madera y Costa de Marfil está negociando el suyo. En Ghana, la Plataforma de la Sociedad Civil del Cacao, integrada por ONG y organizaciones comunitarias que trabajan en la industria del cacao y en los bosques, reclamó para el cacao un sistema similar al de los VPA y al Reglamento de la Madera de la UE en la propuesta que envió a la Comisión Europea con motivo de la consulta sobre un plan de acción para la deforestación. Los detalles sobre el formato de dicho sistema aplicado al cacao aparecen descritos en un documento informativo de 2018 realizado por varias ONG de Ghana y la UE.<sup>66</sup>

Por otro lado, el volumen de cacao comercializado entre las dos regiones es significativo: en 2017, el 67% de las importaciones de granos de cacao, atendiendo a su valor, procedían de Costa de Marfil (52%) y Ghana (15%), mientras que el 57% de las exportaciones de granos de cacao de Costa de Marfil y el 43% de las de Ghana tienen como destino la UE.<sup>67</sup> El comercio entre el África Occidental y la UE es mucho mayor en proporción al comercio mundial de cacao que el comercio de madera entre la UE y los países socios de los VPA en proporción al comercio mundial de madera.

63 Christine Overdevest y Jonathan Zeitlin, *Experimentalism in Transnational Forest Governance: Implementing EU Forest Law Enforcement Governance and Trade (FLEGT) Voluntary Partnership Agreements in Indonesia and Ghana* (Experimentalismo en la gobernanza forestal transnacional: la implementación de los Acuerdos de Asociación Voluntaria dentro de la Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT) en Indonesia y Ghana), Centro para los Estudios Europeos Contemporáneos de Ámsterdam, SSRN Research Paper 2016/02, págs. 60–61.

64 «Civic Response and the EU-Ghana VPA: protecting forests, communities and the climate» (Respuesta civil y el VPA UE-Ghana: la protección de bosques, comunidades y el clima), Civic Response Ghana, febrero de 2017.

65 Rupert Oliver, «The changing tropical timber trade» (El cambiante comercio de la madera tropical), presentación en el Forest Governance Markets and Climate forum, Londres, marzo de 2019.

66 Tropenbos, EcoCare Ghana, ForestWatch Ghana y Fern, *Transferring Lessons from FLEGT-VPA to Promote Governance Reform in Ghana's Cocoa Sector* (La transmisión de los aprendizajes de los FLEGT-VPA para promover la reforma de la gobernanza en el sector del cacao en Ghana), 2018.

---

Muchos de los efectos negativos de la producción del cacao se derivan de los fracasos en la gobernanza, como son la deficiente aplicación de las leyes forestales y las relativas al trabajo infantil, la falta de protección legal sobre cierto tipo de árboles, la escasa solidez de los derechos de titularidad de los agricultores y agricultoras, la ausencia de transparencia y rendición de cuentas de los organismos gubernamentales responsables del cacao y la insuficiente coordinación gubernamental y planificación del uso de la tierra. Como ya explicamos en el apartado 2.4, la actividad ilegal es común en el sector del cacao en ambos países. Los acuerdos bilaterales en torno al cacao podrían contribuir a solucionar estas cuestiones, ya sea a través de la aprobación de marcos multilaterales de toma de decisiones similares a los adoptados en los VPA sobre la madera, o a través de procesos similares de definición de problemas y de implementación de soluciones acordadas en la forma de reformas políticas y legales. Las mejoras en la transparencia de la toma de decisiones de los gobiernos también potenciarían los resultados. Una de las ventajas más importantes de este enfoque consiste en que la palabra final de la toma de decisiones recae en los países productores ya que se basa en la mejora y en una aplicación más estricta de las leyes del país productor (aun cuando éstas deban reformarse), y no en la imposición de cualquier normativa externa.

La aplicación efectiva de las leyes de los países productores en relación con la producción del cacao, incluidas aquellas que se refieren al trabajo infantil y a la protección de las reservas forestales, constituiría un paso fundamental. Sin embargo, la sola aplicación de las leyes puede no ser suficiente para alcanzar todos los objetivos establecidos en el apartado 5. Sería, por lo tanto, necesario añadir otros elementos a los acuerdos sobre el cacao, como pueden ser las estrategias para crear contextos de políticas nacionales propicios para avanzar más rápidamente en materia de trabajo infantil, de precios equitativos, de tenencia de la tierra y los árboles, de planificación del uso de la tierra, de deforestación y de transparencia sobre los impuestos y las rentas. Si se acepta que es necesario ir más allá de los marcos nacionales existentes, esto requeriría compromisos con las reformas políticas y legislativas, así como asistencia técnica, financiera y diplomática adecuada por parte de la UE.

Algunas de las iniciativas existentes podrían ayudar a abrir el camino para dichos acuerdos bilaterales. Como en el caso de los VPA sobre la madera en Ghana, o en el del acuerdo que está bajo negociación con Costa de Marfil, la Iniciativa Cacao y Bosques podría aportar ciertos elementos a un acuerdo referente al cacao, aun cuando se necesitarían suplementos importantes; la Iniciativa, por ejemplo, no incorpora mecanismos para lidiar con la gobernanza o con la aplicación de la ley, como tampoco contribuye a implicar a los productores de cacao o a la sociedad civil en cuestiones políticas nacionales. En cambio, lo que sí hace es incluir el objetivo de implantar sistemas de trazabilidad nacional, que podrían recibir el respaldo de un acuerdo del tipo VPA. Asimismo, dichos acuerdos también podrían ofrecer apoyo al trabajo llevado a cabo por la Iniciativa Internacional del Cacao en lo referente al trabajo infantil.

Como ya hemos apuntado anteriormente, el acceso preferente a los mercados ha constituido un incentivo importante para persuadir a los países de tomarse en serio los VPA, y todo indica que ocurriría lo mismo en el caso de unos

---

acuerdos sobre el cacao. En el caso de los VPA, ha sido el componente de las licencias el que ha proporcionado dicho acceso. Una vez que el Reglamento de la Madera entró en vigor, los productos madereros con licencia FLEGT procedentes de los países socios de un VPA obtenían acceso automático al mercado de la UE; las empresas que primero ubicaban su madera con licencia FLEGT en el mercado comunitario no tenían que cumplir ninguna otra exigencia del reglamento. Por lo tanto, un acuerdo bilateral para el cacao podría complementarse con el tipo de reglamento descrito más adelante en el apartado 8.3.

Sin embargo, como ya se ha demostrado con los VPA, desarrollar sistemas nacionales de licencias y de garantía de legalidad para la madera es difícil y requiere de muchos recursos. Tras más de una década de implementación del Plan de Acción FLEGT y varios años después de que los VPA entraran en vigor, tan solo Indonesia ha comenzado a implementar de manera integral un sistema de licencias, aunque Ghana parece estar cerca de lograrlo; el resto de los sistemas nacionales se encuentran en diferentes fases de implementación. Los países productores necesitan de la asistencia de formación en capacidades para implantar los sistemas de licencias y de garantía de legalidad o sostenibilidad, así como a la hora de implementar reformas más amplias como las enumeradas anteriormente.

¿Existen alternativas a los sistemas de licencias que proporcionen incentivos al comercio para la mejora en la gobernabilidad? Una solución podría ser ofrecer a los países con los que existan acuerdos tarifas reducidas a las importaciones de cacao. Sin embargo, como en el caso de la madera no procesada, la importación de granos del cacao a la UE ya carece de tasas de importación, por lo que la posibilidad de aplicar diferentes tasas en realidad no existe.

Una opción alternativa podría consistir en tomar prestados elementos de la Opción B que se analiza a continuación, y recurrir al sistema de tarjetas para informar a los negocios de importación sobre los progresos de los países a la hora de cumplir con sus compromisos, en el que una tarjeta (o calificación) verde significa buen progreso, una calificación amarilla, precaución, y una calificación roja, alto riesgo de incumplimiento. Si esto se acompaña de un reglamento de diligencia debida como el descrito en el apartado 8.3, las empresas importadoras tendrían que incorporar estándares más estrictos de diligencia debida en función del color de la calificación y del nivel de riesgo. Si el sistema nacional de trazabilidad se desarrolla adecuadamente, el sistema de tarjetas se podría aplicar a regiones o a bosques específicos en lugar de a países enteros.

---

67 Comtrade, Naciones Unidas, estadísticas para HS180100 (granos de cacao).

## 6.2 Opción B: Sistema de tarjetas

Esta opción prevé un diálogo entre la UE y los países que exportan cacao a la misma, así como la puesta en marcha de un sistema de tarjetas que emita tarjetas amarillas o rojas a aquellos países que no estén combatiendo de manera efectiva las conductas ilegales en la cadena de suministro.

### El modelo existente: El reglamento de pesca INDNR

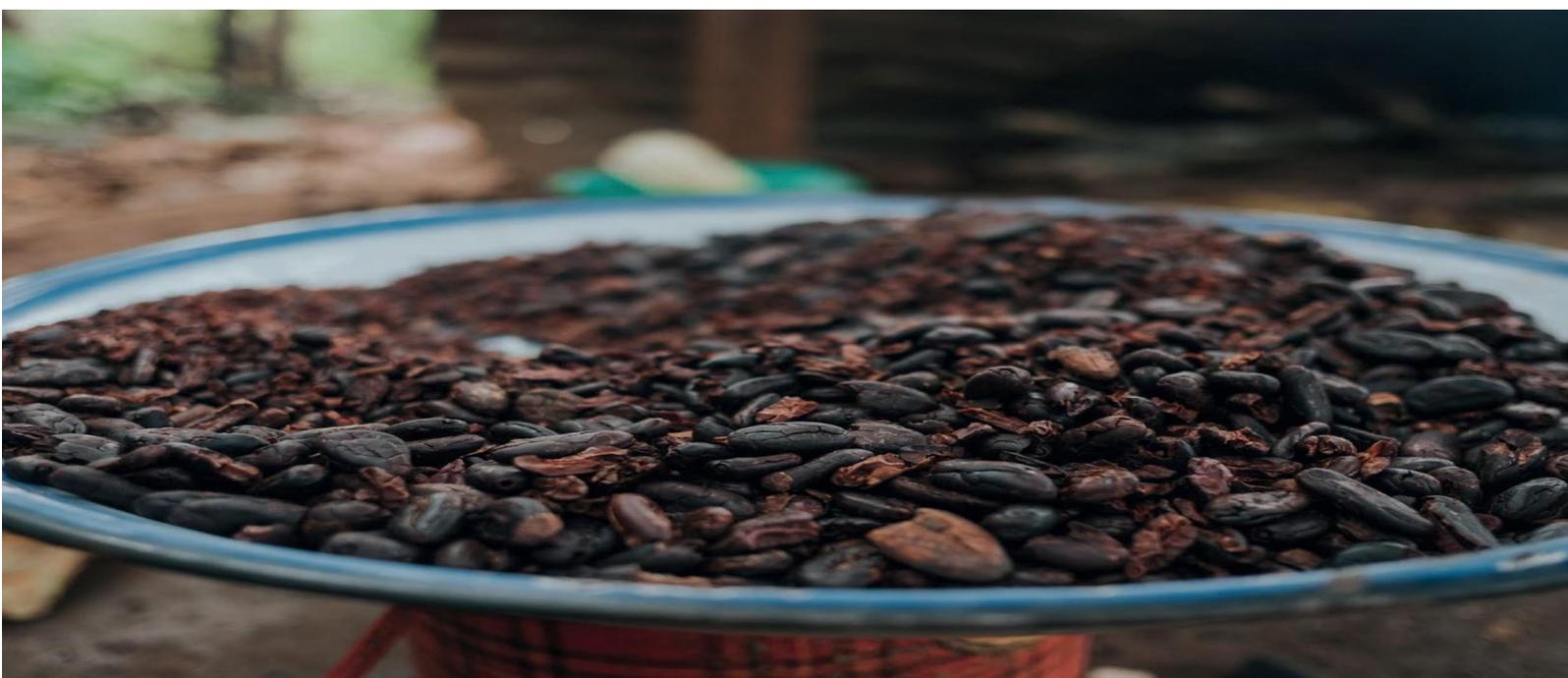
La pesca ilegal, No Declarada y No Reglamentada (INDNR) es uno de los impedimentos más importantes a la hora de garantizar una pesca sostenible, en un momento de amenazas acuciantes a la biodiversidad marina y la seguridad alimentaria. Aunque diversos países ya han aprobado medidas para luchar contra la pesca INDNR, la regulación más restrictiva ha sido la adoptada por la UE, que, en conjunto, es el mayor importador mundial de alimentos de origen marino con cerca de un cuarto del comercio mundial, atendiendo a su valor. El Reglamento de la UE para Prevenir, Desalentar y Eliminar la pesca INDNR ((EC)1005/2008), que entró en vigor en 2010, tiene como objetivo excluir la pesca INDNR del mercado comunitario.<sup>68</sup> Dicho Reglamento ofrece la posibilidad de imponer sanciones cuantiosas a los países de la UE que se vinculen con la pesca INDNR en cualquier lugar del mundo, y establece un sistema de certificación de capturas bajo el cual solo aquellos productos de pesca marina que sean validados como legales por el país de abanderamiento competente podrán ser importados a la UE o exportados de la misma (un esquema similar al del sistema de licencias FLEGT para la importación de madera que hemos analizado anteriormente).

El reglamento también habilita a la Comisión Europea para entrar en diálogo con países que no pertenezcan a la UE y no estén luchando de manera efectiva contra la pesca INDNR. Estos países pueden recibir una tarjeta amarilla (advertencia oficial) y si no se acometen las reformas adecuadas, o no se acometen con la suficiente celeridad, podrán recibir una tarjeta roja, que implicará una prohibición a las importaciones a la UE de los productos marinos capturados por embarcaciones que porten la bandera del país receptor de la tarjeta roja. Tanto la tarjeta amarilla como la roja podrán levantarse cuando existan evidencias suficientes de que se ha revertido la situación.

En un resumen de actividades para la implementación del reglamento se concluyó que, desde 2010, un total de 91 países no pertenecientes a la UE habían notificado a la Comisión que contaban con los instrumentos, procedimientos y estructuras administrativas necesarias para obtener la certificación de capturas por parte de las embarcaciones que portaban su bandera. Por su parte, la Comisión había entrado en conversaciones con más de 50 terceros países para evaluar la adecuación de sus sistemas a la hora de combatir la pesca INDNR, en consonancia con las leyes internacionales. En cuanto a las amonestaciones, desde 2012 la UE había sancionado a 23 países con la tarjeta amarilla, a otros cuatro con la tarjeta roja y otros 11 habían sido eliminados de la lista de tarjetas.<sup>69</sup>

Tanto las tarjetas amarillas como las rojas parecen haber impulsado reformas importantes en los países de abanderamiento.<sup>70</sup> Por ejemplo, tras recibir la tarjeta amarilla en 2012 y la tarjeta roja en 2014, Belice renacionalizó su registro de embarcaciones (después de comprobar que la versión privatizada había servido para expedir banderas de conveniencia), retiró las embarcaciones con antecedentes de pesca INDNR e implantó un sistema de vigilancia más riguroso sobre las embarcaciones que pescaban bajo su bandera. Asimismo, Corea recibió una tarjeta amarilla tras fracasar en su intento de restringir la actividad pesquera INDNR en la costa de África Occidental por parte de embarcaciones que realizaban pesca de altura. En abril de 2015 fue eliminada de la lista como consecuencia de la revisión del marco legal que regía a su flota, en consonancia con las disposiciones internacionales, la creación un centro de seguimiento de la pesca para controlar todas sus flotas pesqueras, la instalación de sistemas de seguimiento a bordo de todas las embarcaciones que realizaban pesca de altura bajo bandera coreana (unas 300 aproximadamente) y la mejora de su programa de observación de a bordo.

Foto: CIFOR / Flickr



68 Véanse resumen y vínculos en: [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal\\_fishing\\_en](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing_en); *El Reglamento INDNR de la UE: trabajar sobre la base de los éxitos conseguidos. El progreso de la UE en la lucha mundial contra la pesca INDNR* (Environmental Justice Foundation, Oceana, Pew Charitable Trusts y WWF, febrero de 2016).

69 Comisión Europea, «Question and Answers on the EU's fight against IUU fishing» (Preguntas y respuestas en la lucha de la UE contra la pesca INDNR), 21 de abril de 2015 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-4807\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4807_en.htm)).

70 *El Reglamento INDNR de la UE: Trabajar sobre la base de los éxitos conseguidos*, págs. 8–9. ([https://d80g3k8vowjyp.cloudfront.net/downloads/informe\\_espanol\\_1.pdf](https://d80g3k8vowjyp.cloudfront.net/downloads/informe_espanol_1.pdf))

---

## Aplicación en el sector del cacao

De todas las opciones analizadas en el presente documento, posiblemente ésta sea la de menor relevancia para el cacao, al menos en la forma descrita anteriormente, un sistema de tarjetas vinculado a las prohibiciones a la importación. Aun cuando este enfoque ha demostrado tener impactos positivos en la lucha contra la pesca INDNR, su eficacia depende en parte del alto número de países que exportan productos marinos a la UE; como se apuntado anteriormente, hasta 2015, como mínimo 91 países habían notificado a la UE su reestructuración, y 50 países se hallaban en procesos de diálogo sobre la adecuación de sus sistemas. En cambio, las exportaciones de cacao a la UE proceden en su mayoría de dos países, Ghana y Costa de Marfil, que entre los dos sumaban en 2017 el 67% de las importaciones de granos de cacao a la UE, atendiendo a su valor. Cualquier prohibición a la importación de cacao sobre cualquiera de los dos países, especialmente sobre Costa de Marfil (que supone el 52% de las importaciones a la UE), sería altamente perjudicial para las cadenas de suministro de las empresas establecidas en la UE. Este sistema quizá podría aplicarse a países con un volumen menor de suministro, pero esto sería evidentemente discriminatorio y no serviría para abordar la problemática vinculada a la producción del cacao en los dos países del África Occidental. En tanto restricción unilateral al comercio, el reglamento de la UE contra la pesca INDNR también plantea algunas cuestiones no resueltas de incompatibilidad con las normas comerciales de la OMC, si bien hasta el momento no ha habido impugnación alguna por parte de la OMC.

Sin embargo, puede existir la posibilidad de probar si el sistema de amonestaciones tempranas materializado en las tarjetas amarillas podría adaptarse al modelo de acuerdos bilaterales descrito en el apartado 6.1, acompañado al mismo tiempo por un reglamento de diligencia debida como el que figura en el apartado 8.3. Bajo este enfoque, el sistema de tarjetas no resultaría en prohibiciones a la importación, sino que serviría como indicador del nivel de riesgo del país productor para la empresa importadora de la UE. Al hacer oficialmente público el perfil de riesgo de un país mediante las tarjetas amarillas o rojas, se ofrece a ambas partes la posibilidad de plantear sus inquietudes acerca de su implementación, y, a continuación, dar paso a un proceso de reforma y resolución. Una tarjeta amarilla podría dar lugar a un proceso de diálogo y de mejoras en la transparencia, quizá con la puesta en marcha de un sistema independiente de verificación, y una tarjeta roja podría significar un plan acordado de manera mutua de implementación correctora a aplicar a lo largo del tiempo con el apoyo de la UE.

---

# 7 Opciones centradas en el mercado de la UE

Las dos opciones que analizamos a continuación se centran en las medidas aplicadas al mercado de la UE (Opción D), o a un segmento específico de la misma, el que abastece a los compradores públicos (Opción C).

## 7.1 Opción C: Políticas de contratación pública

Bajo esta opción, los gobiernos recurrirían a sus políticas públicas de contratación para especificar que el cacao, o cualquier otro producto que contenga cacao, adquirido por los compradores públicos cumplan con los criterios mínimos de abastecimiento responsable (por ejemplo, que cumpla con los objetivos analizados en el apartado 5 en términos de legalidad y estándares estrictos sociales y medioambientales).

### Modelos existentes

La contratación pública es la adquisición de bienes y servicios ofrecidos por terceras partes en nombre de un organismo público como puede ser un departamento de gobierno o una autoridad local. En todos los Estados Miembros, las compras que realizan las instituciones públicas (ya sean centrales, regionales o locales, así como por parte de sus organismos) es significativa ya que, de media, supone alrededor del 12% del Producto Interior Bruto (PIB), aunque esto varía sustancialmente dependiendo del sector y del producto.<sup>71</sup>

Muchos gobiernos recurren a sus políticas de contratación públicas para incentivar la compra de productos obtenidos de manera sostenible o responsable para su uso en el sector público. Por ejemplo, en más de 30 países, la mayoría de los cuales pertenecen a la UE, los gobiernos exigen o promueven que los compradores del sector público adquieran productos derivados de la madera que hayan sido producidos de manera legal o sostenible (existen diferencias específicas entre los países).<sup>72</sup> El sector público es un importante cliente de alimentos y servicios de restauración para colegios, guarderías, hospitales, residencias de la tercera edad, cafeterías, prisiones y el ejército, y muchos gobiernos ya incluyen en las políticas de contratación criterios relacionados con dichos bienes y servicios; estos criterios son probablemente más habituales en las administraciones locales y regionales que en las centrales, aunque no se ha realizado ningún estudio sistemático sobre el tema.<sup>73</sup> Los criterios más comunes son la preferencia por los productos ecológicos, sanos, de temporada y, en ocasiones, procedentes de Comercio Justo. Algunos países, entre los que se cuentan el Reino Unido, Suecia y los Países Bajos, ya incluyen criterios relacionados directamente con la deforestación en el caso de productos

que contienen aceite de palma o soja. Las normas de contratación de la UE no permiten que las políticas de aprovisionamiento especifiquen sellos de certificación particulares como Fairtrade; los criterios deben poder ser satisfechos por cualquier producto, sea o no certificado. Estas normas sí permiten sin embargo que las políticas de aprovisionamiento identifiquen qué sistema de certificación cumple con sus criterios.

En el ámbito de la UE, la Comisión Europea publica criterios de contratación pública ecológica (GPP) para una serie de productos y servicios e invita a los Estados Miembros a hacer uso de ellos. Los criterios para alimentos y servicios de restauración se encuentran actualmente en fase desarrollo, pero los documentos técnicos previos incluyen criterios relacionados con el aceite de palma y la soja certificados, y el café, té, cacao, azúcar y plátanos *justos y éticos*.<sup>74</sup>

Foto: jbdodane / Flickr



71 Para un debate más amplio, véase Duncan Brack, *Reducing Deforestation in Agricultural Commodity Supply Chains: Using Public Procurement Policy* (La reducción de la deforestación en las cadenas de suministro de los bienes agrícolas: el uso de las políticas públicas de contratación), Chatham House, 2015.

72 Duncan Brack, *Promoting Legal and Sustainable Timber: Using Public Procurement Policy* (El impulso de la madera legal y sostenible: el uso de las políticas públicas de contratación), Chatham House, 2014.

73 Brack, *Reducing Deforestation in Agricultural Commodity Supply Chains: Using Public Procurement Policy* (La reducción de la deforestación en las cadenas de suministro de los bienes agrícolas: el uso de las políticas públicas de contratación).

74 Véanse los criterios propuestos en el presente borrador en [http://susproc.irc.ec.europa.eu/Food\\_Catering/docs/170127\\_EU\\_20GPP\\_20Food\\_20catering\\_20criteria\\_TR2.0.pdf](http://susproc.irc.ec.europa.eu/Food_Catering/docs/170127_EU_20GPP_20Food_20catering_20criteria_TR2.0.pdf).

## Aplicación en el sector del cacao

Los criterios para el cacao y los productos que contienen cacao ya están incluidos en las políticas públicas de contratación de algunos Estados Miembros. El gobierno central del Reino Unido, por ejemplo, fomenta la adquisición de cacao ecológico y procedente de Comercio Justo. Debería ser relativamente sencillo añadir otros sistemas de certificación, así como ampliarlos a otros Estados Miembros para que apliquen la misma política o una similar. Dado que una buena parte de la adquisición de alimentos y servicios de restauración se lleva a cabo probablemente en el ámbito de los gobiernos regionales y locales, la aprobación de dichas políticas de contratación en las más altas instancias tendría un impacto mayor.

En la práctica sin embargo, los compradores del sector público tienen que recurrir inevitablemente a los sistemas de certificación y a los programas de empresa analizados en el apartado 3 para cumplir con los criterios establecidos en sus políticas de contratación. En la medida en que manejan cientos de productos, a menudo adquiridos a través de servicios de contratación o contratos de proveedores con un vasto catálogo, no se puede esperar que los compradores públicos examinen el origen de todos los productos que contengan cacao o chocolate para decidir si finalmente los adquieren. Necesitan, por lo tanto, indicadores o una orientación fácilmente accesible. Los gobiernos podrían implantar servicios de asesoría para ayudar a los compradores gubernamentales a la hora de elegir los productos correctos, como ya hicieron los gobiernos holandés y británico en el caso de la contratación de madera, aunque, en la práctica, el resultado final fuera que el gobierno recurrió a la madera certificada.

La efectividad de este enfoque a la hora de cumplir con los estándares establecidos en el apartado 5 depende de la adecuación de los criterios contenidos en los sistemas de certificación y en los programas de empresa. Como ya se apuntara en el apartado 3, éstos no tienen la capacidad de cumplir con todos los objetivos, de modo que aunque esta opción podría ser un avance en la dirección adecuada, pues ayudaría a que el mercado priorizase el cacao obtenido de manera responsable y enviaría una señal al mismo sobre las intenciones de los gobiernos, es poco probable que redundara en un cambio importante en el sector del cacao.

## 7.2 Opción D: Regulación de las ventas en el mercado comunitario

En esta opción, el cacao o cualquier producto que contenga cacao y opere en el mercado de la UE debe cumplir con los criterios mínimos de abastecimiento responsable, como puede ser el cumplimiento del tipo de estándares analizados en el apartado 5 en términos de legalidad y de los estrictos estándares sociales y medioambientales. Esta opción es la ampliación del enfoque anterior en el que se pretende que la contratación pública regule todas las ventas del mercado de la UE.

## Modelos existentes

---

En principio, todos los productos que se ofrecen a la venta en los mercados de la UE deben cumplir con una serie de estándares mínimos, entre los cuales los más obvios son los relativos a la salud y la seguridad del consumidor. Esto es especialmente cierto en el sector de la alimentación y de los servicios de restauración, en el que los alimentos deben producirse y venderse en unas condiciones determinadas de higiene, además de cumplir con ciertas normas concernientes, por ejemplo, a la presencia de ingredientes modificados genéticamente. Por otro lado, existen varios reglamentos que regulan las etiquetas, las denominaciones y las demandas; por ejemplo, los alimentos producidos, manufacturados, importados, vendidos o comercializados como *ecológicos* deben cumplir con unos estándares mínimos establecidos en el Reglamento de la UE sobre lo Ecológico, referidos a la rotación sostenible de los cultivos, al reciclaje de nutrientes, a las técnicas agrícolas, a la eliminación de fertilizantes y pesticidas, etc., y además deben estar certificados por organismos reconocidos de certificación.

El Reglamento de la UE para la madera (véase apartado 8.3) prohíbe la comercialización en el mercado comunitario de madera, o productos derivados de la madera, obtenida de manera ilegal, ya proceda ésta de la producción doméstica o de importaciones. La *legalidad* se define en función de las leyes sobre el derecho de explotación del país productor; del pago de cuotas e impuestos; de la gestión forestal y la conservación de la biodiversidad; del uso de la tierra y los derechos de titularidad; y de las leyes de comercio y aduanas.

## Aplicación en el sector del cacao

Aplicar la legalidad o unos criterios más estrictos de sostenibilidad en todo el ámbito económico de la UE es, evidentemente, un reto mucho mayor que incluir ciertos criterios en las políticas públicas de contratación. En principio debería ser posible reproducir el enfoque del Reglamento de la Madera de la UE y exigir que todos los productos que contengan cacao estén producidos de manera legal, lo que sería más efectivo si estuviera acompañado de un reglamento de diligencia debida (véase apartado 8).

Igualmente, debería ser posible establecer una serie de criterios que fuesen más allá de la legalidad de los países productores, pero esto depende básicamente del alcance de los sistemas de certificación y de los programas de empresa analizados en el apartado 3, así como del grado de implementación de la nueva norma ISO 34101. En la práctica, éstas parecen ser las únicas herramientas, aparte de la aplicación de la legalidad de los países productores, a través de las cuales se pueden imponer los criterios relativos a los derechos humanos, el trabajo infantil, la deforestación, etc. en todo el mercado de la UE. Si se ofrece el tiempo suficiente, estos objetivos podrían alcanzarse. La implementación de dichas políticas, aun cuando la fecha límite propuesta se fije en un futuro lejano, constituiría un poderoso incentivo para la aceptación de los sistemas de certificación y programas de empresa. De hecho, este es el objetivo que se pretendía alcanzar con la campaña 'Más allá del chocolate' mencionada en el apartado 3, a pesar de que el modo de alcanzarlo no esté muy claro si no es a través de acciones de carácter voluntario.

No está claro si este tipo de restricción a las ventas puede entrar en un conflicto de incompatibilidad con las normas de comercio de la OMC. Aunque su implementación no parece discriminatoria ya que se aplica tanto a la producción doméstica como a las importaciones (uno de los principios fundamentales de la OMC), en la medida en que en la UE no se produce cacao, en la práctica, la medida solo tiene efecto sobre las importaciones. Si bien dicha medida se podría justificar basándose en una de las excepciones permitidas bajo las disciplinas de la OMC, esto constituye un debate más amplio que excede los objetivos de este documento.<sup>75</sup>

La efectividad de este enfoque a la hora de cumplir con los estándares establecidos en el apartado 5 depende de la adecuación de los criterios contenidos en los sistemas de certificación y en los programas de empresa. Como ya se apuntara en el apartado 3, éstos no tienen la capacidad de cumplir con todos los objetivos, de modo que aunque esta opción podría contribuir a que el mercado priorizase el cacao obtenido de manera responsable, es menos flexible que los enfoques de diligencia debida que se examinan en el apartado 8 ya que depende en mayor medida de los sistemas de certificación y los programas de empresa existentes y requiere un mayor tiempo de implementación. Parece poco probable, por lo tanto, que esta opción suponga un cambio radical en el sector.

<sup>75</sup> Para debatir sobre la interacción entre las normas de comercio de la OMC y las restricciones a las ventas e importaciones de productos ilegales o vinculados a la deforestación, véase Duncan Brack, *WTO Compatibility with EU Action on Deforestation* (Compatibilidad de la OMC con la actuación de la UE contra la deforestación) Fern, 2015.

# 8 Opciones centradas en el ámbito empresarial

Estas cuatro opciones se centran en regular el comportamiento de las empresas que, o bien tienen su sede u operan en la UE, o bien introducen cacao o productos con cacao en el mercado comunitario.

## 8.1 Opción E: Reforma de la legislación en materia de competencia

Con esta opción, la normativa de la UE en materia de competencia se revisaría, aclararía o enmendaría para permitir que las empresas gocen de mayor libertad para colaborar en iniciativas de sostenibilidad, para tener en cuenta el coste de los factores externos y, sobre todo, para debatir y abordar el bajo precio que se paga a los productores y productoras.

### Legislación existente

La normativa europea actual sobre competencia se sustenta fundamentalmente en los artículos 101 y 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, además de en una serie de reglamentos y directivas. Los principales encargados de su aplicación son la Dirección General de Competencia (DG Competencia) de la Comisión Europea, en instancias con repercusión comunitaria, y los organismos de defensa de la competencia de los Estados Miembros para los asuntos nacionales. Dicha normativa tiene por objeto prevenir o sancionar prácticas contrarias a la competencia en el entorno empresarial como, por ejemplo, los acuerdos entre sociedades para fijar precios o restringir la oferta, que afectan negativamente al público consumidor.

Sin embargo, la colaboración (por ejemplo, mediante iniciativas sectoriales destinadas a mejorar aspectos relativos a los derechos humanos o los impactos medioambientales), suele ser ventajosa o necesaria para cumplir los objetivos de sostenibilidad. Con frecuencia, dichos acuerdos desembocan en una subida de precios, dado que los productos obtenidos de forma responsable no son baratos. No obstante, estos convenios no están pensados para aumentar los ingresos de las empresas ni el valor de las acciones en Bolsa, sino más bien para incorporar las externalidades sociales o medioambientales y proveer bienes públicos.

Con todo, la legislación sobre competencia prohíbe los acuerdos entre competidores siempre que supongan un perjuicio económico para los consumidores con el incremento de precios. Esto puede ocasionar verdaderos problemas para los objetivos de sostenibilidad. Por ejemplo, en el caso ‘Pollo del futuro’, acontecido en los Países Bajos en 2015, el gobierno actuó como mediador en un acuerdo sectorial de actividad cuyo propósito era mejorar las condiciones de vida de las gallinas; las partes contrayentes acordaron prohibir la distribución en supermercados de carne de pollo producida de cierto modo, así como imponer unos estándares mínimos para mejorar la vida de las aves. Sin embargo, la autoridad neerlandesa de la competencia

consideró que dicho convenio era anticompetitivo, alegando que los beneficios a efectos de bienestar animal no compensaban la incidencia negativa en la competencia, que había ocasionado un aumento de los precios.<sup>76</sup>

Una de las conclusiones de un estudio sobre el sector de la venta de comestibles en el Reino Unido llevado a cabo por la fundación Fairtrade indica que, si bien las empresas no percibieron obstáculos normativos para debatir problemas como la mano de obra infantil, la deforestación o el bajo nivel de productividad, sí sintieron que la legislación sobre competencia restringía en gran medida las conversaciones en torno a los bajos ingresos y sueldos de los agricultores y agricultoras.<sup>77</sup> Debido a la estrecha relación entre los ingresos y los precios, los debates acerca de los bajos precios agrícolas y los ingresos de los productores se convirtieron en un tema muy delicado que, en muchas ocasiones, llevó a las empresas a evitar cualquier discusión sobre el asunto. Las personas entrevistadas durante el estudio de Fairtrade refirieron situaciones en las que se sintieron obligadas a reproducir avisos legales tajantes al comenzar las reuniones para prohibir cualquier mención a los precios de la cadena de suministro o casos en los que otras empresas se habían negado a asistir a reuniones sobre el tema a causa de los riesgos relacionados con la ley de competencia. En términos generales, tenían la sensación de que había muy poco margen para discutir incluso medidas precompetencia que abordasen los bajos precios agrícolas. En este sentido, las personas entrevistadas reivindicaron unas directrices más claras en cuanto a la normativa actual, así como un marco político más favorable, que contribuya a desbloquear la situación de estancamiento que están viviendo.

Entre las conclusiones del estudio se indicaba que, pese a que la legislación en materia de competencia se elaboró acertadamente para proteger a los consumidores de la fijación de precios y otras prácticas perjudiciales, «salvo que los agricultores y trabajadores reciban unos ingresos y salarios más elevados, el medio para suministrar a largo plazo materias primas como el cacao y los plátanos quedará en entredicho por falta de mano de obra y por el recrudecimiento de los efectos del cambio climático. A la larga, estos efectos perjudicarán a los consumidores del Reino Unido, ya que se incrementarán los precios de venta al público e incluso podrían verse comprometidas las cadenas de suministro del país».

<sup>76</sup> Véase el debate en Giancarlo Piscitelli y Anna Gerbrandy, «The sustainability dilemma in competition law» (El dilema de la sostenibilidad en la legislación sobre competencia), *Great Insights*, 8:1, invierno 2018/19 (Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo).

<sup>77</sup> Sophie Long, *Competition Law and Sustainability: A study of industry attitudes towards multi-stakeholder collaboration in the UK grocery sector* (Sostenibilidad y legislación sobre competencia: Un estudio de las actitudes empresariales hacia la colaboración multilateral en el sector británico de los comestibles), Fairtrade Foundation, 2017.

## Aplicación en el sector del cacao

Por descontado, las empresas pueden adoptar medidas unilaterales para pagar más por las materias primas; de hecho, así lo hacen ya algunas pequeñas marcas éticas que venden cacao. Sin embargo, como es comprensible, no es probable que la mayoría de compañías y, sobre todo, las más grandes, lo hagan, por miedo a la desventaja competitiva que podría derivarse de un aumento de los costes base, que conllevaría una pérdida de la cuota de mercado a manos de la competencia que no paga estos precios más altos (y, por consiguiente, el incumplimiento de sus objetivos). Así, lo más probable es que un número considerable de comercios, marcas y empresarios tengan que colaborar para tomar medidas en lo que respecta a los bajos ingresos, salarios y precios agrícolas de las diversas cadenas de suministro del cacao.

La normativa actual en materia de competencia, sin embargo, tiene un claro efecto amedrentador en este tipo de iniciativas comunes. Por tanto, hay razones de peso para interpretarla de manera amplia (sea mediante aclaraciones dictadas por los organismos de defensa de la competencia, sea volviendo a redactar las leyes pertinentes), de modo que se permita a las empresas colaborar en iniciativas con fines de sostenibilidad a largo plazo. A pesar de que las autoridades de defensa de la competencia nacionales seguramente podrían implantar algunas de estas medidas, sería más eficaz ponerlas en práctica en el plano comunitario; para ello, se tendrían que formular directrices o políticas que esclarezcan la aplicación de la prohibición y los criterios de exención previstos en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.<sup>78</sup> Evidentemente, esto podría atañer a cualquier cadena de suministro en la que los bajos precios sean un problema, entre las que se incluye el cacao. La implantación de esta opción también podría ser necesaria para que las estrategias de diligencia debida mencionadas a continuación puedan abordar el tema de los precios equitativos para quienes producen el cacao.

Foto: servicios de los ecosistemas para aliviar la pobreza / Flickr



<sup>78</sup> Para mayor detalle, véase: Tomaso Ferrando y Claudio Lombardi, *EU Competition Law and Sustainability in Food Systems: Addressing the Broken Links* (Normativa en materia de competencia de la UE y sostenibilidad en los sistemas de alimentación: cómo abordar los eslabones rotos), Fair Trade Advocacy Office, marzo de 2019.

## 8.2 Opción F: Divulgación de información corporativa sobre las cadenas de suministro del cacao

Con esta opción, las empresas se verían obligadas a examinar a fondo sus cadenas de suministro para detectar posibles riesgos de manipulación tanto de cacao producido ilegalmente como de cacao no producido según unas normas estrictas de protección social y medioambiental, y a divulgar informes periódicos sobre el alcance del riesgo.

### Modelos existentes: exigencias de divulgación de información

Muchas empresas ya han implantado cierto número de exigencias de divulgación de información sobre los productos forestales de riesgo cuya producción puede relacionarse con la deforestación. Probablemente el principal ejemplo en este sentido sean los informes voluntarios recogidos por el CDP, una organización sin ánimo de lucro (anteriormente conocida como Proyecto de Información sobre las Emisiones de Carbono) que, en representación de sus inversores, anima a las empresas a analizar los riesgos y las oportunidades existentes en sus cadenas de suministro en lo tocante a las cuatro materias primas responsables de la mayor parte de la deforestación y degradación forestal: los productos bovinos, el aceite de palma, los productos madereros y la soja.<sup>79</sup>

Muchas grandes empresas, sobre todo las que se han comprometido por iniciativa propia a erradicar de sus cadenas de suministro cualquier conexión con la deforestación, ya dan a conocer datos relevantes, como los nombres de las almazaras que elaboran el aceite de palma con el que se abastecen (y, a veces, los proveedores individuales de dichas almazaras) o las fábricas donde se manufacturan sus productos. A menudo, los sistemas de certificación —como los de los productos madereros, el aceite de palma o el cacao— imponen exigencias en las cadenas de custodia que permiten seguir el rastro de los productos por toda la cadena de suministro. El Reglamento de la Madera de la UE (véase el apartado 8.3.) exige que las empresas que comercializan productos madereros por primera vez en el mercado comunitario dispongan de información sobre su origen, en la que se incluya no solo el país del que provienen, sino, en algunos casos, la región subnacional y la concesión de origen.

Asimismo, hay otras exigencias de información no ligadas específicamente a las materias primas que pueden servir como posible modelo. En los últimos siete años, California, el Reino Unido y Australia han promulgado leyes que exigen que las empresas analicen al detalle sus cadenas de suministro para buscar signos de esclavitud moderna o trata de personas.

En el Reino Unido, en virtud del apartado 54 de la Ley de Esclavitud Moderna de 2015, todas las sociedades que operan en el país y cuya facturación anual es superior al límite estipulado (actualmente, 36 millones de libras esterlinas) están obligadas a presentar una declaración anual sobre esclavitud y trata de personas, donde se incluyan las medidas adoptadas como organización para garantizar que

---

en ninguna de las cadenas de suministro de la empresa, ni en ninguna sección de la propia empresa, se dan situaciones de esclavitud o trata de personas, o bien una declaración que admita que la organización no ha tomado medida alguna. Lo que se exige, pues, es transparencia, no actuaciones concretas; así, la empresa no está obligada a garantizar que en su cadena de suministro no se dan casos de esclavitud, sino que se presupone que la exigencia de publicar las declaraciones dará visibilidad a esta cuestión y hará posible presionar a las empresas para que mejoren su actuación, por ejemplo, mediante grupos de activistas o el accionariado. En mayo de 2019, se habían hecho públicas 9.500 declaraciones (el Gobierno británico calcula que hay entre 9.000 y 11.000 empresas obligadas a presentar esta información conforme a la ley), si bien muchas no cumplieron las exigencias mínimas establecidas en la normativa.<sup>80</sup> Según una evaluación independiente de las disposiciones sobre transparencia en la cadena de suministro publicada en enero de 2019, la falta de aplicación de la normativa y de sanciones, así como cierta confusión en torno a las obligaciones de información, contribuyó a que la ley fuera menos eficaz de lo previsto.<sup>81</sup> En este sentido, la evaluación recomendó introducir varias enmiendas en las disposiciones; así, la Ley de Esclavitud Moderna de Australia de 2018, aprendió de la experiencia en el Reino Unido y podría resultar más eficaz en la práctica.

---

79 Véase: <https://www.cdp.net/en/forests>.

80 Véase: <https://www.modernslaveryregistry.org>.

81 Diputado Frank Field, diputada Maria Miller y baronesa Butler-Sloss, *Independent Review of the Modern Slavery Act – Second interim report: Transparency in supply chains* (Evaluación independiente de la Ley de Esclavitud Moderna: segundo informe provisional. Transparencia en las cadenas de suministro), enero de 2019. Véase también *Full Disclosure: Towards Better Modern Slavery Reporting* (Divulgación absoluta: hacia una mejor información sobre la esclavitud moderna), mesa redonda sobre la Responsabilidad Corporativa Internacional e Hincapié en la Explotación Laboral, marzo de 2019.

---

En la Unión Europea, la Directiva de Divulgación de Información No Financiera (2014/95/UE) se aplica actualmente a las empresas que tienen más de 500 empleados y cuentan con una gran importancia pública debido al carácter de su actividad, al tamaño o a la condición de la empresa, como las sociedades cotizadas, bancos, aseguradoras u otras empresas designadas por los organismos nacionales como entidades de interés público; se calcula que hay unas 6.000 en total en la UE. Estas empresas están obligadas a informar sobre cómo su actuación, posición y actividades afectan al medioambiente, la sociedad, el mercado laboral, los derechos humanos y diversos temas relativos a los sobornos y la corrupción. En el informe deben constar las políticas de la empresa para cada uno de estos puntos, así como los resultados obtenidos; los procesos de diligencia debida que siguen; los riesgos principales; las relaciones comerciales, productos y servicios que tienen probabilidades de producir efectos adversos en dichas esferas de riesgo; y una descripción de cómo gestiona la empresa los riesgos más destacados.

Desde 2018, la legislación nacional que traspone la directiva obliga a las empresas a empezar a presentar informes. Sin embargo, dos análisis de los lotes iniciales de informes parecen indicar que los documentos aún distan mucho de cumplir los objetivos de la directiva. Una de las investigaciones plantea como conclusión que, pese a que la gran mayoría de las empresas reconocieron en los escritos lo importantes que son para su negocio los temas sociales y medioambientales, «solo en el 50 % de los casos en lo relativo a asuntos medioambientales y en menos del 40 % en cuestiones sociales y de corrupción la información proporcionada es clara en cuanto a los problemas concretos, los objetivos y los riesgos principales. La información general que dan la mayoría de las empresas no facilita que quien la lee entienda su repercusión ni, por ende, su desarrollo, actuación y posición, tal y como exige la Directiva de Divulgación de Información No Financiera».82 Para concluir, el análisis señala que se necesitarían una serie de directrices para garantizar que los informes se centren en indicadores claros y riesgos concretos, y sean más transparentes en torno a las cadenas de suministro de alto riesgo. El otro análisis, que se centró en los derechos humanos, arrojó resultados parecidos, en tanto que determinó que las empresas «tenían serias dificultades para cumplir sus obligaciones de divulgación de información sobre los derechos humanos».83 En este sentido, para garantizar la diligencia debida en materia de derechos humanos, recomendó emplear el marco para la presentación de informes de los Principios Rectores de las Naciones Unidas.

### **Aplicación en el sector del cacao**

En principio, la aplicación de ciertas exigencias de información en el sector del cacao debería ser relativamente fácil, aunque el alcance dependería de los temas y el nivel de detalle sobre los riesgos que se solicite. Muchas de las grandes empresas de cacao y chocolate ya divulgan algunos de estos datos, bien al tomar parte en los sistemas de certificación, bien mediante sus propias iniciativas, y algunos quedan englobados en la Directiva de Divulgación de Información No Financiera de la UE. Como se señala en el apartado 3, obtener dicha información es más difícil cuando las empresas compran a través de operadores comerciales o intermediarios en los países de origen, en lugar de comprar directamente de los productores. La obligación de divulgar esta

---

información podría inducir a un aumento de la proporción de las compras directas, un cambio que, en cualquier caso, parece que ya se está dando gradualmente. La exigencia sería más efectiva si se dispusiera de un mecanismo de ejecución normativa; en el Reino Unido, por ejemplo, el Estado apenas se esfuerza por garantizar el cumplimiento de la obligación de divulgar información sobre la cadena de suministro dispuesta en la Ley de Esclavitud Moderna del país.

Los efectos de estos informes dependerían, pues, de si la divulgación llega a suscitar cambios de comportamiento en las empresas de la cadena de suministro, ya sea como consecuencia de una mejor autoevaluación, ya sea por la percepción de una amenaza (o perjuicios reales) para la marca debido a un minucioso examen externo. No obstante, como se ha apuntado anteriormente, casi todas las grandes empresas de cacao y chocolate ya hacen pública una gran cantidad de información, lo cual no ha logrado acabar con los problemas. A pesar de que la exigencia legislativa de divulgar información podría contribuir a normalizar los datos recabados y crear unas condiciones de información equitativas para las empresas, parece poco probable que esto se tradujera en cambios radicales para el sector.

---

82 *2018 Research Report: The state of corporate sustainability disclosure under the EU Non-Financial Reporting Directive* (Informe de investigación 2018: situación de la divulgación corporativa sobre cuestiones de sostenibilidad en el marco de la Directiva de Divulgación de Información No Financiera de la UE), Alliance for Corporate Transparency Project, 2019.

83 *A Human Rights Review of the EU Non-Financial Reporting Directive* (Una evaluación de la Directiva Europea de Divulgación de Información No Financiera desde el punto de vista de los derechos humanos), European Coalition for Corporate Justice, 2019.

### 8.3 Opción G: Reglamento de diligencia debida para el cacao que se comercializa en el mercado comunitario

Esta opción contempla un reglamento en virtud del cual las empresas que importan a la UE cacao o productos que contienen cacao, incluido el chocolate, se verían obligadas a disponer de un sistema de diligencia debida para reducir lo más posible el riesgo de manipulación de cacao ilegal o de cacao no producido de acuerdo con los estándares de protección social y medioambiental mencionados en el apartado 5.

#### Modelos existentes: Reglamento Europeo de la Madera y Reglamento sobre Minerales en Zona de Conflicto

Al igual que sucedía con los VPA del apartado 5.1., esta opción está inspirada en parte por uno de los pilares del «Plan de actuación de aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales» ([UE]995/2010).<sup>84</sup> El Reglamento de la Madera, que entró plenamente en vigor en 2013, tiene dos vertientes: por un lado, prohíbe la comercialización en el mercado comunitario de madera y productos madereros procedentes de la tala ilegal, y, por el otro, obliga a las operadoras que comercializan productos de la madera por primera vez en el mercado a implantar un sistema de diligencia debida, de modo que se reduzca lo más posible este riesgo. Las operadoras que comercializan tal clase de productos en los eslabones inferiores de la cadena de suministro (una vez que se han introducido en el mercado), tienen la obligación de llevar un registro de a quién compran y a quién venden.

Los sistemas de diligencia debida deben disponer tanto de mecanismos que garanticen el acceso a la información sobre los productos como de un proceso para analizar y reducir el riesgo de comercialización de productos ilegales. Esto implica obtener cumplida información sobre los productos, incluida su situación jurídica y los países, regiones y, a veces, bosques de origen. Cuanto mayor sea el riesgo de conducta ilegal en el lugar de origen, mayor grado de información deberá obtener la empresa operadora sobre el producto y su cadena de custodia. La existencia de documentación que verifique la legalidad del producto (como un documento expedido por un sistema de certificación de productos madereros) ayuda, pero no es necesariamente concluyente, de modo que depender de un solo certificado no basta para cumplir los requisitos del Reglamento de la Madera. Por otro lado, este reglamento no diferencia a las empresas por su tamaño, es decir, que se aplica por igual a todas las operadoras madereras que comercializan por primera vez productos derivados de la madera en el mercado de la UE, por pequeñas que sean. Los Estados Miembros nombran *autoridades competentes*, que se encargan de velar por que las operadoras cumplan la normativa, además de recibir las *reservas fundadas* de terceros como ONG que tengan sospechas de incumplimientos o irregularidades.

Todo producto de la madera que se acompañe de un permiso expedido conforme a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y

---

Flora Silvestres (CITES) o de una licencia FLEGT otorgada por un país asociado a los VPA se considera procedente de la tala legal, lo que supone una *vía verde* de entrada al mercado de la UE (véase el apartado 6.1.). El Reglamento de la Madera ha demostrado ser un complemento valioso para los VPA, ya que ha contribuido a demostrar a los países asociados que las importaciones que lleguen a la UE desde países no asociados se someterán a exámenes exhaustivos y que firmar un VPA y poner en práctica el sistema de licencias les otorga ventajas comerciales directas, lo cual, a su vez, supone un incentivo para negociar y ejecutar uno de estos acuerdos.

Hasta la fecha, la vertiente prohibitoria del Reglamento de la Madera de la UE no se ha utilizado en ningún juicio. Demostrar la procedencia ilícita de los productos es difícil y, para lograrlo, sería necesario obtener información del país de tala que lo corrobore; algunos observadores sostienen, pues, que este componente del reglamento puede servir más como una señal para dejar claras las intenciones que como una herramienta práctica para el cumplimiento normativo. En este sentido, es probable que el componente de diligencia debida tenga efectos más duraderos, ya que obliga a las empresas a examinar a fondo sus cadenas de suministro, lo cual contribuye a dar visibilidad tanto a las cadenas de suministro de la madera como a las prácticas de las empresas, y les exige solucionar los riesgos. Los legisladores del Reglamento de la Madera aceptaron que las empresas no siempre podrán garantizar que entre todas las piezas de madera con las que trabajan no haya ninguna de procedencia ilegal, pero su obligación era esforzarse al máximo por implantar sistemas de diligencia debida concebidos para minimizar dicho riesgo.

---

84 Véase: [http://ec.europa.eu/environment/forests/timber\\_regulation.htm](http://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm).

---

En la actualidad no existe ningún estudio que analice cómo exactamente están respondiendo las empresas al Reglamento de la Madera de la UE. Algunos datos aislados parecen indicar que, pese a que las importadoras podrían estar tratando de evitar las fuentes de alto riesgo, la incidencia general en el volumen de madera tropical importada en la UE ha sido nula.<sup>85</sup> Una evaluación publicada en 2016 señaló (como era previsible) que a las grandes compañías, en especial a las que ya tenían experiencia con políticas de abastecimiento responsable, les estaba costando menos aplicar el reglamento que a las pequeñas, muchas de las cuales no eran aún conscientes de sus obligaciones (cuando se llevó a cabo la evaluación, el Reglamento de la Madera era bastante nuevo).<sup>86</sup>

El otro modelo existente es el Reglamento Europeo sobre Minerales en Zona de Conflicto ([EU]2017/821).<sup>87</sup> Este reglamento fue aprobado en 2017 y entrará plenamente en vigor en 2021. Su objetivo es abordar el comercio de oro, estaño, tantalio y tungsteno provenientes de zonas afectadas o en riesgo elevado de verse afectadas por un conflicto. Toda empresa que importe estos minerales a la UE (en estado mineral, como concentrados o como metales procesados) tendrá la obligación de obrar con la debida diligencia en sus cadenas de suministro para asegurarse de que los minerales y metales que compran y venden no sirven para financiar a grupos armados o fuerzas de seguridad en zonas de conflicto. Las directrices concretas para el proceso de diligencia debida se basan en la «Guía de debida diligencia de la OCDE para cadenas de suministro responsables de minerales en las áreas de conflicto o de alto riesgo», que se aprobó inicialmente en 2011 y que se revisó en 2013 para incluir estos minerales.<sup>88</sup> En agosto de 2018, la Comisión Europea publicó unas directrices para ayudar a las empresas a identificar las zonas de alto riesgo y, en estos momentos, está elaborando una lista mundial de fundiciones y refinerías responsables.

El procedimiento es parecido al establecido en el Reglamento de la Madera de la UE, en tanto que se exige a las empresas que implanten sistemas robustos de gestión, que identifiquen y evalúen los riesgos de la cadena de suministro, y que desarrollen y pongan en marcha una estrategia para minimizar los riesgos. En cambio, a diferencia del Reglamento de la Madera, también demanda que un tercero independiente lleve a cabo una auditoría del sistema de diligencia debida y que cada empresa presente un informe anual. El reglamento, sin embargo, no se aplica a las empresas cuyo volumen de importaciones está por debajo del umbral establecido en la misma norma, que es distinto para cada mineral y metal (el objetivo es plantear exigencias aproximadamente al 80 % más alto de importaciones). Las empresas de refinación y comercialización que transforman los metales en los productos finales se ven exentas de obligaciones conforme al reglamento, aunque se las exhorta a divulgar información y emplear otras herramientas para aumentar la transparencia de sus prácticas de diligencia debida. Este reglamento, a diferencia del de la madera, no contempla ninguna prohibición para distribuir en el mercado europeo los minerales procedentes de zonas de conflicto.

El Reglamento sobre Minerales en Zona de Conflicto se basó en la experiencia de los Estados Unidos, donde la Ley de Reforma de Wall Street y Protección al Consumidor

Dodd-Frank, aprobada en el año 2010, en su apartado 1502 exige a las sociedades cotizadas estadounidenses que manufacturan productos que contienen minerales originarios de zonas conflictivas (estaño, tantalio, tungsteno y oro) en sus cadenas de suministro que divulguen anualmente si alguno de estos minerales proviene de la República Democrática del Congo o de un país adyacente y, de ser así, que informen de las medidas que han adoptado para obrar con la debida diligencia. Según un análisis llevado a cabo, pese a que la ley podría haber tenido algún efecto en el abastecimiento de estaño, tantalio y tungsteno, el reglamento no ha repercutido en el oro (que es menos voluminoso y más fácil de introducir de contrabando) ni ha contribuido a apaciguar el conflicto por el control de las minas de oro.<sup>89</sup> Algunos observadores sostienen que se debe hacer un mayor esfuerzo para crear las condiciones propicias para el abastecimiento responsable de los minerales y para evitar los minerales producidos de forma no responsable, por ejemplo, atendiendo a los problemas de gobernanza del sector minero, estableciendo sistemas fiables de trazabilidad de los minerales, reforzando los servicios públicos de asistencia a la minería artesanal, prestando apoyo a las cooperativas mineras y combatiendo la impunidad de los ejércitos que participan en la minería ilegal.<sup>90</sup>

85 Véase, por ejemplo, Holger Weimar y Georg Becher, «Timber Trade and the EUTR» (Thünen Institute of International Forestry and Forest Economics), presentación en la conferencia sobre Comercio de madera y la conservación de los bosques, Hamburgo, octubre de 2018.

86 *Evaluación del Reglamento (UE) nº 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera (el Reglamento de la UE sobre la madera), al que acompaña el documento {COM(2016) 74 final} {SWD(2016) 33 final}* (Comisión Europea, 18 de febrero de 2016).

87 Véase: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/>

88 Disponible en [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-due-diligence-guidance-for-responsible-supply-chains-of-minerals-from-conflict-affected-and-high-risk-ar-eas\\_9789264185050-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-due-diligence-guidance-for-responsible-supply-chains-of-minerals-from-conflict-affected-and-high-risk-ar-eas_9789264185050-en)

89 Véase, por ejemplo: Nik Stoop, Marijke Verpoorten y Peter van der Windt, «More legislation, more violence? The impact of Dodd-Frank in the DRC» (Más legislación, ¿más violencia? El efecto de la Dodd-Frank en la RDC), *PLoS ONE* 13 (8), 2018.

90 *Accompanying Measures to the EU Regulation on Responsible Mineral Sourcing: Towards an improved governance of the artisanal mining sector in the DRC* (Medidas complementarias al reglamento de la UE sobre abastecimiento responsable de minerales: hacia una mejor gobernanza del sector minero artesanal en la RDC), European Network for Central Africa, marzo de 2017.

## Aplicación en el sector del cacao

En principio, debería ser posible adaptar el sistema de la diligencia debida al cacao. Este enfoque garantizaría que todas las empresas que tengan su domicilio, operen o vendan en el mercado comunitario vigilen sus cadenas de suministro y comprueben que el cacao y los productos derivados del cacao que manipulan se producen de acuerdo con unas normas más estrictas. Asimismo, igualaría las condiciones entre empresas, en tanto que todas deberían hacer frente al aumento de costes derivado, por ejemplo, de tener que facilitar la plena trazabilidad de los productos, evitar la deforestación o pagar más. Una de las principales propuestas del estudio de viabilidad que llevó a cabo la Comisión Europea en 2018 en cuanto a opciones normativas para afrontar el efecto de la UE en el proceso de deforestación (véase el apartado 3.3.) fue un reglamento de diligencia debida para las materias primas forestales de riesgo. En este sentido, varios grupos activistas han reclamado un reglamento de diligencia debida en materia de derechos humanos específico para el cacao o, de manera más general, para las materias primas forestales de riesgo.<sup>91</sup>

Para elaborar dicho reglamento, deberían tomarse una serie de decisiones, entre las que se incluyen las siguientes cuestiones:

- ¿Debería basarse en la legalidad de la producción del cacao (al igual que el Reglamento de la Madera de la UE) o en un conjunto más amplio de criterios, como los enumerados en el apartado 5, que engloban tanto la legalidad como los derechos humanos, cuestiones laborales y medioambientales, y precios equitativos?
- De basarse, en parte o en su totalidad, en la legalidad, ¿cuáles son las leyes y reglamentos pertinentes en vigor en los países productores?
- ¿A qué información deberán acceder las empresas? Por ejemplo, a los datos de la fuente del cacao, a las leyes y los reglamentos pertinentes, u a otra información sobre las condiciones de producción.
- ¿Qué papel podrían desempeñar los sistemas de certificación del cacao, así como los programas empresariales para la obtención de cacao responsable o sostenible, para reducir lo más posible el riesgo de incumplimiento?
- ¿Tendrían las empresas la obligación de publicar periódicamente informes sobre las medidas de diligencia debida que adoptan (como en el caso del Reglamento sobre Minerales en Zonas de Conflicto)?
- ¿Debería aplicarse el reglamento a todas las empresas que comercialicen cacao o chocolate en el mercado comunitario o solo a las que introducen este tipo de productos en la UE (como en el caso del Reglamento Europeo de la Madera)?
- ¿Debería establecerse un tamaño mínimo para las sociedades (calculado en

función del número de empleados, la facturación o los volúmenes de importaciones o de ventas) por debajo del cual no se aplique el reglamento? ¿O habría exigencias menos onerosas para las empresas más pequeñas?

- ¿Debería contemplarse una prohibición de la venta de productos de cacao que no cumplan los criterios del reglamento (como ocurre en el Reglamento Europeo de la Madera) o solo una obligación de actuar con la debida diligencia (como en el Reglamento de Minerales de Zonas en Conflicto)?

Hasta qué punto repercutiría un reglamento así en la producción del cacao depende de varios factores: ¿en qué medida el que las importadoras modifiquen su conducta puede mejorar las condiciones sociales y medioambientales?; ¿sería menester que los gobiernos de los países productores tomen medidas complementarias, por ejemplo, para mejorar el cumplimiento reglamentario?; ¿conseguirían las empresas afectadas convencer a esos gobiernos para que efectúen mejoras?; y ¿se necesitaría también el apoyo de los gobiernos de los países consumidores? En todo caso, es probable que sea necesario introducir la plena trazabilidad en toda la cadena de suministro. Otra cuestión clave es hasta qué punto las empresas que importan cacao al mercado comunitario pueden cambiar de proveedores, sea de un país a otro, sea dentro de los mismos países, en respuesta al reglamento.

Otro punto clave es la compatibilidad de esta clase de reglamentos de diligencia debida con las normas comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC). No parece probable que haya problemas en la práctica, ya que ni el Reglamento de Minerales en Zona de Conflicto ni el de la Madera de la UE han sido objeto de impugnación en ningún momento por parte de la OMC. Al igual que estas dos normativas, un reglamento de diligencia debida en el sector del cacao sería no discriminatorio, ya que se aplicaría a todos los productos, de dondequiera que provengan, y a todas las operadoras, independientemente de su nacionalidad (siempre y cuando comercialicen productos en el mercado comunitario); no erigiría obstáculos excesivos para el comercio internacional; y tendría unos objetivos (combatir el trabajo infantil y la deforestación) que son comunes con los de numerosas iniciativas y declaraciones convenidas internacionalmente.

A pesar de que es posible poner en marcha un reglamento de diligencia debida sin ningún acuerdo bilateral para el cacao (véase apartado 6.1.), ambos funcionarían bien de manera conjunta, del mismo modo que el Reglamento de la Madera de la UE complementa a los VPA. Mientras que los acuerdos brindan a los Gobiernos de los países productores y consumidores un medio de colaboración para mejorar la gobernanza y el cumplimiento de la ley (lo cual puede costar que ocurra a manos únicamente de las empresas), el Reglamento de la Madera constituye un mecanismo para garantizar que la madera de los países que no han firmado dichos acuerdos no entre en la UE sin regulaciones, lo que, a su vez, supone un incentivo para que estos países firmen los VPA. Se podría, pues, promover la misma combinación de medidas e incentivos para el cacao.

<sup>91</sup> Véase, por ejemplo: Fountain y Huetz-Adams, *Cocoa Barometer 2018* (Barómetro del cacao 2018), para el cacao; presentación conjunta de ocho ONG, seis de las cuales con sede en países en vías de desarrollo, para el «Plan de trabajo de la Comisión Europea sobre deforestación y degradación forestal» de enero de 2019, para las materias primas forestales de riesgo; [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-6516782/feedback\\_en?p\\_id=343654](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-6516782/feedback_en?p_id=343654).

Pero ¿debería aplicarse este reglamento únicamente al cacao o, de forma más amplia, a todas las materias primas forestales de riesgo? Obviamente, no es conveniente que la Unión Europea y sus Estados miembros tengan que legislar cada materia prima por separado; no obstante, la situación de cada cadena de suministro es muy diferente. En comparación con otras materias primas forestales de riesgo, el cacao es un sector con una mayor tradición en cuanto a las iniciativas privadas, una mayor penetración de los sistemas de certificación y, seguramente, una mayor concienciación empresarial en torno a la necesidad de cambios. Además, la Unión Europea es el mayor importador mundial de cacao. Podría promulgarse, pues, un reglamento general de diligencia debida para las materias primas forestales de riesgo, pero ir aplicándolo de manera escalonada, empezando por los productos en los que es más probable que se obtengan resultados (incluido el cacao) y, más adelante, aplicarlo a las materias que requieran una mayor labor preliminar.

Foto: Ministerio de Agricultura y Ganadería de Ecuador / Flickr



<sup>92</sup> Para mayor detalle, véase: Brack, *WTO Compatibility with EU Action on Deforestation* (Compatibilidad de la OMC con la actuación de la UE contra la deforestación) y Dylan Geraets y Bregt Natens, *The WTO Consistency of the European Union Timber Regulation* (La conformidad del Reglamento de la Madera de la Unión Europea con respecto a la OMC), Leuven Centre for Global Governance Studies, 2013.

## 8.4 Opción H: Exigencia empresarial general para actuar con la debida diligencia

Esta opción también se basa en un enfoque de diligencia debida, aunque es mucho más amplia que la anterior, e impone a las empresas la obligación general de actuar con la debida diligencia en lo referente a daños ecológicos y abusos laborales, y en temas relacionados con los derechos humanos en toda su actividad y cadenas de suministro. A diferencia de la opción G, sin embargo, no afecta exclusivamente al cacao ni a cualquier otra materia prima, sino que engloba todos los productos y servicios comprendidos en las cadenas de suministro y la actividad de la empresa.

### Modelo existente: Ley francesa del *devoir de vigilance*

Esta opción se basa en los cambios recientes sobre responsabilidad corporativa y transparencia de las cadenas de suministro empresariales, que se resumen en el apartado 4. Entre las leyes nacionales que se están empezando a promulgar se encuentra la Ley de Diligencia Debida respecto al Trabajo Infantil de los Países Bajos, aprobada en mayo de 2019, en virtud de la cual las empresas están obligadas a identificar, prevenir y, de ser necesario, solucionar el problema de la mano de obra infantil en sus cadenas de suministro. Actualmente, también se están sometiendo a debate en Suiza leyes vinculantes de diligencia debida en temas de derechos humanos. En Finlandia, el nuevo gobierno constituido tras las elecciones de abril de 2019 se ha comprometido a promulgar leyes nacionales para fomentar la diligencia debida en materia de derechos humanos y a impulsarlas a escala comunitaria. Y, en Alemania, el gobierno ha prometido legislar si, a finales de 2020, menos de la mitad de las empresas alemanas con más de 500 empleados adoptan enfoques de diligencia debida sobre derechos humanos.

En febrero de 2017, el Estado francés aprobó la ley corporativa *Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre* (Diligencia debida de sociedades y principales contratistas), que se aplica a las sociedades constituidas de conformidad con el derecho francés que tengan más de 5.000 empleados en Francia o 10.000 en todo el mundo.<sup>93</sup> Las empresas sujetas a la legislación (se calcula que unas 150 o 200) deben actuar con la diligencia debida para tratar de identificar y evitar cualquier violación de los derechos humanos, infracción de las libertades fundamentales, violación de los derechos relativos a la salud y seguridad, y daño ecológico. De acuerdo con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en los que se basa, esto implica: identificar riesgos; establecer procedimientos para evaluar periódicamente a las filiales, subcontratistas y proveedores; determinar las medidas apropiadas para reducir los riesgos o prevenir daños graves; y fijar mecanismos de alerta y vigilancia. Asimismo, las sociedades se ven en la obligación de adoptar un plan de diligencia que contemple estos riesgos y procedimientos, y presentar informes anuales sobre los avances.

En marzo de 2017, las sanciones propuestas en caso de no elaborar tal plan (multas de hasta 10 millones de euros o de hasta 30 millones si el incumplimiento acarrea daños que podrían haberse evitado) fueron declaradas inconstitucionales y derogadas.<sup>94</sup> Con todo, la obligación general de diligencia debida y la exigencia de poner en funcionamiento un plan de diligencia siguen en vigor, al igual que los mecanismos de responsabilidad civil para los casos en los que no se ejecute el plan o se detecten carencias. Dado que el Estado no desempeña ningún papel en el cumplimiento normativo, quienes deben incoar los mecanismos de responsabilidad civil son terceros como las ONG.

La fase inicial de aplicación de esta ley todavía está en marcha, y las empresas ya han empezado a hacer públicos los informes. Varios sondeos y análisis de estos documentos señalan que, a pesar de que la mayor parte de las empresas afectadas se han comprometido con el sistema de diligencia debida, no han aportado muchos detalles sobre cómo han identificado y resuelto los riesgos en materia de derechos humanos.<sup>95</sup> Con frecuencia, los riesgos solo se evaluaron en lo tocante a la empresa, en lugar de en lo referente al medioambiente o a los derechos humanos, y sin tener en cuenta las regiones o países concretos de mayor riesgo; la mayoría, además, dieron la impresión de ser análisis puntuales, en tanto que no concretaban cómo se revisarían o actualizarían. No todos los informes incluyeron las estrategias de atenuación de riesgos y, en general, se tendió a obviar por completo los riesgos relativos a las empresas subcontratadas. En cambio, como dato positivo, algunas de las empresas entrevistadas aseguraron que la legislación ha contribuido a poner de relieve los Principios Rectores de las Naciones Unidas y, en términos generales, los enfoques basados en la diligencia debida. Conocer mejor los planteamientos ayudará a las empresas a consolidar las funciones que solían estar diseminadas, por lo que se puede esperar que la calidad de los informes mejore. Varias sociedades solicitaron pautas pormenorizadas para saber cómo organizar y encarar los problemas medioambientales y de derechos humanos que surjan en sus cadenas de suministro. Por supuesto, una cuestión central en este sentido es qué se entiende exactamente por *obligación empresarial de actuar con diligencia debida* y qué responsabilidades tienen las sociedades si, de su actividad y cadenas de suministro, se derivan perjuicios ecológicos o abusos de los derechos humanos. No está claro si este asunto únicamente se esclarecerá de llegar a los tribunales o si el gobierno decidirá promulgar pautas más concretas al respecto.

<sup>93</sup> <http://www.csrandthelaw.com/2017/02/28/french-national-assembly-adopts-corporate-duty-of-vigilance-law/>

<sup>94</sup> <https://www.jdsupra.com/legalnews/french-companies-must-show-duty-of-care-56981/>.

<sup>95</sup> Véase: «Strategies for Responsible Business Conduct» (Estrategias para una conducta empresarial responsable) de PwC para el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, diciembre de 2018; *Loi sur le devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre – Année 1: Les entreprises doivent mieux faire* (Ley sobre diligencia debida de empresas matrices y contratistas. Año 1: las empresas deben mejorar), Sherpa, febrero de 2019.

## Aplicación en el sector del cacao

La ley del *Devoir de Vigilance* se hace eco de los razonamientos de la «Guía de la OCDE de debida diligencia para una conducta empresarial responsable». Como se indica en el apartado 4, la guía de la OCDE establece un marco para que las empresas actúen con la debida diligencia y eviten y solucionen los efectos negativos que puedan darse en su actividad, cadenas de suministro y relaciones comerciales. Abarca cuestiones relativas a los derechos humanos, relaciones industriales y laborales, medioambiente, sobornos y chantaje, intereses de los consumidores y divulgación de información. La legislación francesa impone, en este sentido, un enfoque preceptivo de diligencia debida y añade la exigencia de presentar un plan para atenuar los riesgos o prevenir perjuicios graves, que debe incluir mecanismos de alerta y vigilancia.

Aunque extender este enfoque a todos los Estados Miembros de la Unión Europea sería una empresa mayúscula, ya se reclamó en la estrategia del Estado francés contra la deforestación, publicada en 2018; asimismo, los Gobiernos finés y alemán han mostrado interés en promulgar una normativa de este tipo para toda la Unión. En efecto, implantar la legislación en toda la UE podría suponer ventajas considerables para las cadenas de suministro de toda clase de productos y materias primas relacionados con ciertos efectos sociales y ecológicos negativos. Sería claramente pertinente para las empresas que manipulan cacao y productos con cacao, ya que comprende tanto las violaciones de los derechos humanos, como es la mano de obra infantil, como los daños medioambientales, por ejemplo, la deforestación. Asimismo, igualaría las condiciones entre empresas, en tanto que todas deberían hacer frente al aumento de costes derivado, por ejemplo, de tener que facilitar la plena trazabilidad de los productos, evitar la deforestación o pagar más. Implantarla a escala comunitaria, por otro lado, evitaría la formación de un mosaico de enfoques según cada uno de los Estados Miembros.

La ley de *Devoir de Vigilance* se aplica a un número limitado de empresas. Esto se debe a que prevé un amplio conjunto de requisitos que sería difícil que cumplieren las empresas más pequeñas (aunque, por norma general, las cadenas de suministro de las empresas pequeñas también suelen ser mucho más simples, con una red de proveedores y subcontratistas más reducida). Convendría debatir hasta qué punto las nuevas normas de la UE deberían establecer límites según el tamaño de la empresa, sea teniendo en cuenta los empleados, sea sobre la base de la facturación o el volumen de ventas o importaciones. Igualmente, la ley francesa solo se aplica a las sociedades con domicilio en Francia, si bien varias de las principales empresas de cacao y chocolate no tienen su sede en la UE. Una normativa de la Unión Europea podría aplicarse a mayor escala para abarcar a las empresas que tienen su sede u operan en la Unión (la Ley de Esclavitud Moderna del Reino Unido, por ejemplo, se aplica a las sociedades que están domiciliadas u operan en el Reino Unido) y, opcionalmente, a cualquier compañía que comercialice productos en el mercado comunitario (como en el caso del Reglamento de la Madera de la UE).

---

Es evidente que es necesario precisar con detenimiento los asuntos en los que las empresas deberán obrar con la diligencia debida. Sin embargo, llegar a un consenso sobre temas medioambientales puede resultar más problemático que sobre cuestiones de derechos humanos y laborales (para las que ya existen acuerdos internacionales ampliamente reconocidos), por cuanto no hay un único instrumento internacional en este sentido, sino que, por el contrario, se trabaja con un gran número de convenios y objetivos enfocados a asuntos específicos en materia medioambiental. No obstante, la «Guía de la OCDE de debida diligencia para una conducta empresarial responsable» aporta algunos detalles y la «Guía OCDE-FAO para las cadenas de suministro responsable en el sector agrícola» contiene muchos más. Esta última recomienda que las empresas se ajusten a unos estándares que engloben derechos humanos, derechos laborales, salud y seguridad, seguridad alimentaria y nutrición, derechos de titularidad de recursos naturales y acceso a ellos, bienestar animal, protección medioambiental y uso sostenible de los recursos naturales, gobernanza y tecnología e innovación. También propone una serie de recomendaciones para cuestiones transversales como la divulgación de información, asesoría y resolución de reclamaciones. Los bosques en particular aparecen mencionados entre los derechos de titularidad de recursos naturales y acceso a ellos, y en la protección medioambiental y uso sostenible de los recursos naturales. No obstante, en ninguna de estas directrices se dan unos criterios para garantizar una remuneración, ingresos o precios justos, posiblemente por miedo a las sanciones anticompetitivas expuestas en el apartado 8.1.

De adoptarse una normativa así en toda la UE, la Comisión Europea podría formular unas directrices aún más detalladas con respecto a materias primas y cadenas de suministro concretas, como puede ser el cacao. Estas directrices podrían tratar asimismo la cuestión de la indemnización por perjuicios sufridos, un elemento clave en los Principios Rectores de las Naciones Unidas, quizás a partir de sistemas que ya existen, por ejemplo, para la erradicación del trabajo infantil.

Hasta qué punto repercutiría una ley así en la producción real del cacao depende fundamentalmente de los mismos factores mencionados en el apartado 8.3.: ¿en qué medida puede mejorar las condiciones sociales y medioambientales de los productores el hecho de que las empresas modifiquen su conducta?; ¿sería menester que los gobiernos de los países productores emprendan otras medidas, por ejemplo, para mejorar el cumplimiento normativo?; ¿conseguirían las empresas afectadas convencer a esos gobiernos para que efectúen mejoras?; y ¿se necesitaría también el apoyo de los gobiernos de los países consumidores? Al igual que sucede con la Opción G, combinar una norma de este tipo con acuerdos bilaterales con los países productores (véase el apartado 6.1.) podría contribuir a solventar algunos de estos asuntos.

Foto: Francisco Sierra



## 9 Conclusiones y recomendaciones

Opciones centradas en los países productores	<b>Opción A:</b> Acuerdos bilaterales con países productores de cacao
	<b>Opción B:</b> Sistema de tarjetas
Opciones centradas en el mercado de la UE	<b>Opción C:</b> Política de contratación pública
	<b>Opción D:</b> Regulación de las ventas en el mercado comunitario
Opciones centradas en el ámbito empresarial	<b>Opción E:</b> Reforma de la legislación en materia de competencia
	<b>Opción F:</b> Divulgación de información corporativa sobre las cadenas de suministro del cacao
	<b>Opción G:</b> Reglamento de diligencia debida para el cacao que se comercializa en el mercado comunitario
	<b>Opción H:</b> Exigencia empresarial general para actuar con la debida diligencia

La Unión Europea es el mayor consumidor mundial de cacao de Ghana y Costa de Marfil; como tal, desempeña un papel decisivo para mejorar los problemas del sector del cacao descritos en el apartado 2. Sin embargo, no hay una solución única ni sencilla; antes al contrario, es necesario que muchos actores adopten medidas en muchos planos. Este trabajo expone brevemente varias opciones y sus ventajas e inconvenientes a fin de estimular el debate sobre el rumbo que se debe tomar; se espera que propicie otras investigaciones más detalladas sobre las muchas preguntas que estas opciones plantean.

En este apartado se sugiere una posible combinación de las opciones que la Unión Europea podría adoptar para promover el desarrollo de una cadena de suministro del cacao sostenible que se ajuste a los objetivos señalados en el apartado 5, entre los que se incluyen el respecto de los derechos humanos y las normas laborales, el pago de unos precios equitativos, la protección del medioambiente y mejoras en la gobernanza y el cumplimiento de la ley. Esta combinación comprende la **Opción A (acuerdos bilaterales)** más la **Opción G o la Opción H (exigencia de proceder con la debida diligencia)** como elementos centrales. La **Opción F (reforma de la legislación en materia de competencia)** constituiría un complemento útil.

## Posible paquete de medidas

Pese a que gran parte de este documento contempla opciones para que la UE regule su mercado (o las empresas que operan en él), en muchos sentidos las medidas más importantes son las que deben implantarse en los países de producción: mejorar la gobernanza, velar por el cumplimiento de las leyes, invertir en educación y otros medios de subsistencia, esclarecer la cuestión de la tenencia de tierras y bosque, potenciar la transparencia y establecer sistemas de plena trazabilidad, entre otras muchas. La labor de los gobiernos de los países productores es, pues, un factor esencial y, de hecho, muchas de estas medidas ya se recogen en algunos de los compromisos contraídos por esos Estados, como puede ser la Iniciativa Cacao y Bosques.

La Unión Europea puede contribuir proporcionando ayudas económicas y de formación en capacitación, pero muchas de ellas requieren constancia para lograr una reforma profunda de las políticas y la legislación. La experiencia de los Acuerdos de Asociación Voluntaria en los productos de la madera ha demostrado que los convenios bilaterales encaminados a solucionar estos problemas pueden, junto con el apoyo de la UE, impulsar cambios a largo plazo, mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en lo relativo a la administración de los bosques, aumentar la participación de la sociedad civil y otros actores de la gobernanza de tierras y bosques, mejorar la aceptación de los derechos comunitarios, destapar casos de corrupción y frenar actividades ilícitas. La Iniciativa Cacao y Bosques, que no incluye a los gobiernos de los países consumidores ni propone ningún proceso para mejorar la gobernanza o abrir el sector del cacao a la participación de otras partes interesadas, no está concebida para lograr estos objetivos.

Debería ser posible adaptar estos acuerdos bilaterales al sector del cacao (tal y como se propone en la Opción A), en especial porque los dos países principales, Ghana y Costa de Marfil ya han firmado o están negociando un VPA para la madera. Por tanto, esta opción debería formar parte del paquete ideal de medidas que la UE debería adoptar. Uno de los componentes de estos convenios podría ser una modificación del sistema de tarjetas que se emplea en el Reglamento de la Pesca INDNR (descrito en el apartado 6.2.).

Los acuerdos bilaterales en sí mismos, sin embargo, no afectarán directamente a la conducta de las empresas de la cadena de suministro, por lo que existen razones de peso para regular el cacao que se comercializa en la Unión Europea o las empresas que operan en el mercado comunitario. De las opciones analizadas en este trabajo, las que seguramente tendrían mayor repercusión son las dos que exigen que las empresas procedan con la debida diligencia, a saber, o bien la Opción G —que obliga a actuar con la diligencia debida en la cadena de suministro del cacao (o, más probablemente, un reglamento que englobara diversas materias primas forestales de riesgo y que podría introducirse de forma paulatina a cada producto)—, o bien la Opción H —que obliga a las empresas a obrar con la debida diligencia para evitar abusos en los derechos humanos y perjuicios ecológicos en el conjunto de su actividad y cadenas de suministro—. Ambas están concebidas para influir en la manera de actuar de las empresas, de modo que todas aquellas que tengan su domicilio, operen o vendan en el mercado comunitario vigilen sus cadenas de

---

suministro y comprueben que el cacao y los productos derivados del cacao que manipulan se produzcan de acuerdo con unas normas más estrictas. Asimismo, ambas opciones igualarían las condiciones entre empresas, en tanto que todas deberían hacer frente a costes más altos derivados, por ejemplo, de tener que facilitar la plena trazabilidad de los productos, evitar la deforestación o pagar más para aumentar los ingresos familiares de quienes cultivan el cacao. Implantar cualquiera de ellas en toda la UE evitaría la formación de un mosaico de enfoques diferentes en los distintos Estados Miembros.

Cada una de estas opciones tiene sus ventajas e inconvenientes. En lo que respecta a la Opción G, la UE ya posee experiencia con reglamentos de diligencia debida para materias primas concretas gracias al Reglamento Europeo sobre Minerales en Zona de Conflicto. Dado que una legislación de este tipo comprendería una serie mucho más reducida de comportamientos y una menor cantidad de empresas que la Opción H, sería más fácil de promulgar y, seguramente, se verían resultados antes, en tanto que costaría menos concretar la conducta que se espera de las empresas.

En estos momentos, el enfoque de la diligencia debida dentro de las empresas descrito en la Opción H solo está en vigor en Francia y únicamente para un número relativamente bajo de las mismas, si bien se están debatiendo leyes parecidas de forma generalizada. Ofrece la ventaja de englobar un espectro muy amplio de actividades, en lugar de limitarse a la cadena de suministro de una materia prima (o varias cadenas de suministro), con la correspondiente repercusión más amplia. Evita la necesidad de legislar tema por tema. Por el contrario, como tiene un alcance mucho mayor (y es más novedosa), seguramente cueste más promulgar las leyes y lleve más tiempo aplicarlas en su totalidad; además, es probable que la legislación se limitara exclusivamente a las empresas de mayor tamaño, como mínimo en la fase inicial. Asimismo, como demuestra la experiencia de la ley francesa, con toda seguridad sería necesario facilitar pautas detalladas, lo cual podría llevarse a cabo específicamente para la cadena de suministro del cacao y, optativamente, para otras materias primas.

Además de estas consideraciones, la experiencia de los VPA ha demostrado que los países necesitan incentivos para negociarlos y ponerlos en práctica, y el mejor aliciente es un mejor acceso al mercado (como ocurre en el Reglamento de la Madera de la UE, que facilita el acceso de la madera autorizada con arreglo a los acuerdos). De las dos opciones de diligencia debida, la Opción G, que propone un reglamento particular para cada materia prima, se ajusta mejor a este modelo; así, podría considerarse que el cacao autorizado en virtud del acuerdo (o, en caso de optarse por una variante del sistema de tarjetas expuesto en el apartado 6.2., proveniente de países o regiones con *tarjeta verde*) cumple las exigencias del reglamento y, por consiguiente, puede entrar más fácilmente en el mercado comunitario. En cambio, cuesta imaginar de qué modo podría crear tal incentivo el enfoque general de diligencia debida a nivel de empresa que plantea la Opción H.

Algunas de las demás opciones representarían un valor añadido para el paquete en su conjunto. En concreto, la Opción E (reforma de legislación en materia de competencia) ayudaría a las empresas a encarar el problema de los bajos precios que se paga a los productores, y podría ponerse en funcionamiento antes que casi todas

las demás opciones; por otro lado, también podría ser necesario permitir que se incluya un conjunto de criterios relativos a los precios y la remuneración en un posible reglamento de diligencia debida. La Opción C (incluir el cacao producido de manera responsable en las políticas de contratación pública) también podría implantarse rápidamente, ya que, en general, no requiere promulgar nuevas leyes, pero probablemente los efectos serían limitados. Las opciones restantes (D, prohibición de venta, y E, divulgación de información corporativa) son menos eficaces.

## Repercusión

Sin duda será necesario acordar muchos de los detalles del paquete que se escoja finalmente, sea cual sea. Este estudio solo ha tratado de manera superficial los aspectos más destacados de las diversas opciones. Para ello, sería crucial evaluar la posible incidencia en todos los actores que participan en la cadena de suministro, incluidos los productores y productoras de cacao (en su mayoría, pequeños agricultores) y los operadores comerciales en los países de producción, así como sus familias y comunidades; los gobiernos de los países productores; las empresas mercantiles y transformadoras de cacao grandes y pequeñas, y las chocolateras que operan dentro de la UE; los Estados Miembros de la Unión Europea; y los consumidores europeos.

Si bien analizar a fondo este asunto no incumbe a este trabajo, de los modelos existentes anteriormente estudiados podemos deducir lo siguiente:

- A partir de la experiencia adquirida con los Acuerdos de Asociación Voluntaria, la creación de un acuerdo bilateral al estilo de los VPA podría conllevar mejoras considerables en la gobernanza, el cumplimiento de la ley y la transparencia, con las ventajas consiguientes de una mejor protección de la tenencia de tierras y árboles, una reducción de la corrupción y mayor transparencia en torno a la administración fiscal y la toma de decisiones de los gobiernos. También partiendo de la experiencia de los VPA, sería fundamental asegurar recursos diplomáticos y ayuda económica y de formación en capacitación por parte de la UE y sus Estados Miembros.
- Si se adopta el enfoque de diligencia debida por materia prima descrito en la Opción G, las empresas que comercializan cacao tendrán que analizar su actividad y cadenas de suministro con mucho más detenimiento para comprobar que el cacao se produce conforme a los criterios enumerados en el apartado 5. En cambio, si se elige el enfoque de diligencia debida a nivel de empresa que se expone en la Opción H, deberá investigarse un abanico mucho más amplio de actividades. Sea como sea, cualquiera de ellos conllevaría unos gastos que con toda probabilidad resulten onerosos para las pymes (aunque es posible que éstas queden excluidas de la ejecución del reglamento o que tengan unas obligaciones menores).
- Entre otras cuestiones, cualquier tipo de reglamento requerirá casi de manera inevitable que se amplíen los mecanismos de plena trazabilidad para la cadena de

---

suministro del cacao (lo cual, en todo caso, podría formar parte de un acuerdo bilateral).

- Los pequeños agricultores y agricultoras de los países productores se beneficiarían claramente de un aumento de los precios y, en términos generales, de las mejoras en la gobernanza y la aplicación de las leyes descrito anteriormente, que podría contribuir a crear un entorno estable en el que se sientan con la confianza para invertir en sus centros de producción, por ejemplo, para replantar árboles del cacao o promover otros cultivos. Lo más probable es que la reducción de la pobreza condujera a una disminución de la incidencia de la mano de obra infantil.
- Sin embargo, se corre el peligro real de que las empresas abandonen a algunos productores y productoras o regiones para abastecerse de otros productos con menos riesgos. Será importante, pues, desarrollar mecanismos para incentivar el compromiso continuado de las empresas y las inversiones en mejoras, además de medios para supervisarlos.
- Las operadoras comerciales y los intermediarios en los países productores sin duda se verán afectados por estos cambios; en efecto, pueden verse relegados si las empresas optan cada vez más por acudir directamente a los agricultores para abastecerse o si no saben encontrar su papel en los sistemas de trazabilidad.
- Las empresas chocolateras y del cacao deberán pagar más por el cacao que usan si la vertiente de la remuneración y los precios equitativos puede implementarse de manera eficaz mediante el enfoque de diligencia debida. A su vez, esta subida podría repercutirse en los precios de venta al público en los mercados de la UE, si bien esto dependerá de las respuestas particulares de las empresas y la dinámica de los mercados.
- Si los criterios son difíciles de cumplir y los costes del sistema son altos, las exportaciones del cacao que no se ajusta a unos estándares estrictos (o que no necesita demostrar si se ajusta o no a dichos estándares) podrían aumentar hacia mercados menos sensibles, como los de las economías emergentes de Asia, aunque es poco probable que esto tenga una gran repercusión, ya que en la actualidad estos países presentan niveles de consumo mucho menores que los de Europa o Norteamérica.

No hay, en definitiva, respuestas sencillas para los problemas de la cadena de suministro del cacao. Ninguna de las opciones descritas en este estudio es fácil de aplicar y todas deberán afrontar desafíos y dificultades. Sin embargo, la necesidad de adoptar medidas es evidente. Esperamos que las opciones trazadas en este documento generen un debate que contribuya a los esfuerzos para encontrar una solución y crear cadenas de suministro y centros de producción de cacao sostenibles para el futuro.



Este documento pretende contribuir al debate sobre la posible regulación en la Unión Europea del cacao y los productos que contienen cacao que acceden al mercado comunitario. Expone posibles medidas de diversa índole y analiza sus ventajas e inconvenientes.



**Fern UK**, 1C Fosseway Business Centre, Stratford Road, Moreton in Marsh, GL56 9NQ, Reino Unido  
**Fern Brussels**, Rue d'Édimbourg, 26, 1050 Bruselas, Bélgica [www.fern.org](http://www.fern.org)

**Tropenbos International**  
Lawickse Allee 11  
6701 AN Wageningen, Países Bajos  
[www.tropenbos.org](http://www.tropenbos.org)

**The Fair Trade Advocacy Office**  
Rue Fernand Bernier 15  
1060, Bruselas, Bélgica  
[www.fairtrade-advocacy.org](http://www.fairtrade-advocacy.org)