

COMERCIO Y AMBIENTE

QUINTA CONVOCATORIA

PREMIO DE MONOGRAFÍA **ADRIANA SCHIFFRIN-2006**



Trabajos premiados

Buenos Aires, 2008

COMERCIO Y AMBIENTE

QUINTA CONVOCATORIA

PREMIO DE MONOGRAFÍA *ADRIANA SCHIFFRIN* - 2006

Trabajos premiados



Buenos Aires, 2008

Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Área de Investigación y Capacitación

Monroe 2142, 1° B, (1428) Capital Federal, Argentina
Tel/Fax: (54 11) 4783-7032 4787- 3820/5919 4788-4266
Correo electrónico: premio@farn.org.ar
Web: www.farn.org.ar/investigacion/premio/

El contenido y la originalidad de los artículos de esta publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores. Las opiniones expresadas no necesariamente reflejan las de FARN.

Esta publicación está disponible en forma gratuita en:
<http://www.farn.org.ar/docs/libros.html>

Comercio y ambiente : quinta convocatoria, premio de monografía
Adriana Schiffrin 2006, trabajos premiados / María Victoria
Álvarez ... [et.al.]. - 1a ed. -
Buenos Aires : Fund. Ambiente y Recursos Naturales, 2008.
114 p. ; 23x16 cm. - (Premio de monografía Adriana Schiffrin; 5 /
María Eugenia Di Paola)

ISBN 978-987-22924-7-8

1. Derecho Ambiental. I. Álvarez, María Victoria
CDD 343.04

Diseño de tapa: **Marta Biagioli**

Diagramación y producción gráfica: **Pablo Casamajor** - info@imagenimpresa.com.ar

© 2006, Fundación Ambiente y Recursos Naturales
ISBN 978-987-22924-7-8

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en la Argentina

Se terminaron de imprimir 300 ejemplares de este libro en Talleres Gráficos Leograf S.R.L.
Rucci 408 - Valentín Alsina, Pcia. de Buenos Aires, en noviembre de 2008.

ACERCA DE FARN

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) fue creada en 1985. Es una organización no gubernamental sin fines de lucro, apartidaria, cuyo objetivo principal es *promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho, y la organización institucional de la sociedad*. Los destinatarios del trabajo de FARN son, principalmente, los decisores públicos y privados.

Las propuestas de FARN surgen desde la política ambiental, para que se logren modos eficientes de la definición de los ambientes deseados y posibles; desde el Derecho y la Legislación Ambiental, para que la conservación y protección del ambiente se concrete en derechos y obligaciones de todos; desde la Organización Institucional, para que los distintos sectores asuman a través de sus entidades, las tareas y responsabilidades que les corresponden en la protección ambiental.

La participación de los ciudadanos es uno de los ejes principales del trabajo en FARN, porque son ellos quienes deben cumplir y hacer cumplir las leyes, consensuar políticas y destinar recursos para prevenir los problemas ambientales.

Las diferentes actividades de FARN se financian gracias al aporte de donantes privados (individuos, empresas, fundaciones nacionales y extranjeras), como así también de organismos públicos nacionales e internacionales.

Equipo de Trabajo:

María Eugenia Di Paola, Directora Ejecutiva

Débora Bialostozky, Secretaria Académica

Federico Sangalli, Coordinador de Prensa y Comunicación

Ofelia Acosta, Asistente de Dirección

María Victoria Villanueva, Asistente

Consejo de administración:

Daniel Sabsay, *Presidente*

Victoria M. Matamoro, *Vicepresidente*

Beatriz Kohen, *Secretaria*

Jorge H. Schiffrin, *Tesorero*

Albina Lara, *Vocal*

Agradecemos a:

Raúl Estrada Oyuela, Diana Tussie y a Gustavo Portaluppi, Miembros del Jurado, por su responsabilidad profesional y atenta dedicación a esta convocatoria del Premio de Monografía Adriana Schiffrin 2006 y por su participación en la ceremonia de entrega del Premio de Monografía Adriana Schiffrin 2006.

ÍNDICE

Comentarios Iniciales <i>por María Eugenia Di Paola</i>	7
Adriana Schiffrin	9
Miembros del Jurado	11
Dictamen del Jurado	15
<hr/>	
TRABAJOS PREMIADOS	17
Comercio y Ambiente. Transparencia y participación en la OMC <i>por María Victoria Álvarez</i>	19
Responsabilidad Social Empresaria y Ambiente <i>por Alejandro Tomás Vicchi</i>	49
Comercio y Ambiente. El caso de la ropa usada en Bolivia. <i>por Álvaro Erik Martinelly Zeballos y Víctor Hugo Choque Villarroel</i>	85

COMENTARIOS INICIALES

por María Eugenia Di Paola

El premio de Monografía Adriana Schiffrin, en su quinta entrega, es un homenaje a nuestra amiga, una mujer excepcional que compartió con nosotros sus sueños y pasión por el ideal de la conservación del ambiente y la promoción del desarrollo sustentable. Adriana Schiffrin fue una excelente mediadora y facilitadora, lideró el grupo de mediación Consenso Ambiental y posibilitó que diversos encuentros y eventos de la FARN dieran a luz importantes consensos en materia de desarrollo sustentable.

La regularidad que ha adquirido el premio contribuye a la construcción de conocimientos y permite que podamos colaborar con una publicación consagrada a las cuestiones vinculadas en esta materia. Se trata siempre de un conjunto de interesantes trabajos elaborados por jóvenes y promisorios profesionales que han respondido a nuestra convocatoria en función de las diferentes consignas apuntadas en cada oportunidad. Así, en el 2006 el tema elegido para el desarrollo de las presentaciones giró en torno del importante vínculo entre comercio y ambiente.

Nuevamente, han sido numerosos los trabajos presentados, los que provinieron de diferentes provincias argentinas y del extranjero. Antes de hablar de los premiados queremos poner de manifiesto nuestro reconocimiento a la tarea llevada a cabo por el jurado, integrado en esta ocasión por el Embajador Raúl Estrada Oyuela, la Dra. Diana Tussie y el Magister Gustavo Portaluppi.

El primer premio ha correspondido a la monografía de María Victoria Álvarez denominada "*Comercio y Ambiente. Transparencia y participación en la OMC*", el cual esboza posibles escenarios futuros y manifiesta

la importancia del vínculo entre la democratización de la OMC, el comercio y el ambiente.

La primera mención ha sido otorgada a Alejandro Tomás Vicchi por su trabajo titulado *“Responsabilidad Social Empresaria”*. El autor realiza un interesante desarrollo de los diversos planos de intervención considerados desde el mercado internacional, las acciones sectoriales y la regulación del estado para el cuidado del medio ambiente.

La segunda mención le ha correspondido a Álvaro Erik Martinelly Zeballos y Víctor Hugo Choque Villarroel por su contribución *“Comercio y Ambiente. El caso de la ropa usada en Bolivia”*. Los autores consideraron este caso concreto describiendo la legislación comparada entre Bolivia y Argentina, el modelo latinoamericano y la responsabilidad social tanto de los países desarrollados como el de las autoridades locales.

Nos es sumamente grato presentar esta quinta publicación y estamos convencidos que esta iniciativa contribuye notablemente al incentivo y la construcción de conocimientos en aras del tratamiento de aspectos y temas que se vinculan estrechamente al desarrollo sustentable.

Nuevamente queremos destacar la labor de coordinación desarrollada por Débora Bialostozky, y del equipo de la FARN, quienes con su empeño profesional han contribuido una vez más a asegurar el éxito del concurso.

Buenos Aires, setiembre de 2008

María Eugenia Di Paola
Directora Ejecutiva
FARN

ADRIANA SCHIFFRIN

Se graduó de abogada en la Universidad Nacional de Buenos Aires. A partir de entonces se dedicó al ejercicio privado de la profesión y a la docencia universitaria.

Se especializó en mediación y otras técnicas de resolución de conflictos en el país y en los Estados Unidos, realizando, entre otros, los *Seminarios sobre Negociación* en la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard. Fue mediadora certificada por el Ministerio de Justicia de la Nación, co-directora del Centro Vecinal de Mediación de Belgrano y vocal de la Comisión de Mediación del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires.

Fue co-autora y co-compileradora de *Mediación: una transformación en la cultura* (Editorial Paidós, 1996). Escribió numerosos artículos sobre su especialidad en publicaciones profesionales y de interés general.

Adriana Schiffrin integró el plantel docente del entonces Centro Regional de Investigación y Capacitación - SUSTENTAR de FARN, desempeñándose como co-directora del módulo de *Facilitación y Mediación de Conflictos sobre Medio Ambiente y Desarrollo*.

Fue miembro de **Consenso Ambiental - Facilitadores y Mediadores para el Desarrollo Sustentable**, grupo asociado a FARN que, durante su gestión, se concentró en el desarrollo de la mediación y la negociación ambiental en el marco de la resolución alternativa de conflictos, uno de los elementos fundamentales de la que se ha denominado "governabilidad para la sustentabilidad", tema sustantivo de esta Fundación.

MIEMBROS DEL JURADO

DRA. DIANA TUSSIE

Obtuvo su doctorado de la London School of Economics. En 1996 fue designada Distinguished Fulbright Scholar in International Relations para el 50° Aniversario de la Comisión Fulbright y Miembro de la Comisión Directiva de la International Studies Association.

Actualmente es Directora del Área de Relaciones Internacionales de la FLACSO/ Argentina y de La Red Latinoamericana de Comercio (LATN).

Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Profesora del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Profesora visitante de la Universidad de Oxford.

Fue Directora de la Comisión Nacional de Comercio Exterior y Subsecretaria de Política Comercial Externa. Miembro del Consejo Editorial de *International Studies Quarterly*, *The World Economy*, *Global Governance*, *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs*, *Progress in Human Geography* e investigadora invitada de *Global Governance Special Issue* (Octubre, 2000).

Entre sus últimas publicaciones se encuentran los siguientes libros: *El ALCA y las Cumbres de las Américas ¿Una nueva relación público-privada?* (Editorial Biblos, Bs. As., 2003); *Trade Negotiations in Latin America: Problems and Prospects*, (Macmillan, UK, 2003); *The Environment and International Trade Negotiations: Developing Country Stakes*, (Macmillan, UK, 2000); *Luces y sombras de una nueva relación: El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil* (ed.), (FLACSO/Temas, Bs. As., 2000).

EMBAJADOR DR. RAÚL A. ESTRADA OYUELA

Es diplomático de carrera. Fue periodista y se graduó de abogado en la Universidad de Buenos Aires. Ingresó en el servicio exterior por concurso en 1966. Ha estado destinado en Washington, Viena, Brasilia y Santiago de Chile, y fue Embajador en China de 1994 a 1997. En Buenos Aires prestó servicios como Subdirector de América del Sur, Subdirector General de Organismos Internacionales, Director de la Unidad Especial para Asuntos Ambientales, Director General de Asuntos Culturales y Representante Especial para Negociaciones Ambientales Internacionales.

Fue delegado argentino en varias asambleas generales de las Naciones Unidas a partir de 1968. Ha sido miembro de la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica y de la Junta de Desarrollo Industrial, y participó en numerosas reuniones regionales y subregionales como las Asambleas de la Organización de Estados Americanos y Conferencias Interamericanas de Cancilleres. También fue jefe de la Delegación Argentina a la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer.

Ha dedicado gran parte de su tiempo a representar a la República en las negociaciones ambientales internacionales, atendiendo la Segunda Conferencia Mundial del Clima, varias sesiones del Consejo de Administración del PNUMA, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, las negociaciones para el establecimiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y sus posteriores reuniones y participó de la Conferencia sobre el medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río en 1992. Entre 1990 y 2004 asistió a todas las reuniones de multilaterales globales sobre el cambio climático, incluyendo las 10 Conferencias de las Partes de la Convención y en esas asambleas fue vicepresidente del Comité Intergubernamental que negoció la Convención sobre el Cambio Climático, presidió los trabajos preparatorios de la primera Conferencia de las Partes, presidió el Comité Plenario de esa Conferencia y también de la tercera Conferencia rea-

lizada en Kioto, y las negociaciones que condujeron a la adopción del Protocolo de Kioto, fue vicepresidente de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre el Cambio Climático y presidente del Órgano Subsidiario de Implementación, participó en varias Conferencias del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la I Reunión de las Partes del Protocolo sobre la Seguridad en la Biotecnología, la Convención de Viena sobre la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal sobre las sustancias que deterioran la capa de ozono.

En 1998 fue designado Conferenciante Distinguido en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Stanford y en 1999 fue invitado a dictar un seminario sobre Derecho y Política Ambiental Internacional en la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia. En 2005 fue incorporado a la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente. En el 2006 el Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL) le ha otorgado el premio “the Award for Distinguished, Longstanding Contributions to the Development of the International Environmental Law”.

Es autor de numerosos trabajos sobre temas de su especialidad y ha pronunciado conferencias en el país y en el exterior.

Es Gran Oficial de la Orden de San Gregorio Magno y ha sido condecorado por los gobiernos de Austria, Bolivia, Chile, Japón, México y Paraguay.

Actualmente es el presidente del Centro de Derecho Ambiental Internacional.

MAGISTER GUSTAVO PORTALUPPI

Gustavo Portaluppi es Senior Vice President del ABN AMRO NV / Banco Real y se desempeña como Gerente Regional de Riesgos para América Latina con base en la ciudad de San Pablo (Brasil). Ingresó en ABN AMRO en 1992 ocupando desde entonces distintas posiciones en áreas comerciales y técnicas tanto en Argentina como en el exterior. Con más de treinta años de experiencia en el mercado financiero internacional en distintas entidades multinacionales internacionales como Price Waterhouse, Security Pacific National Bank y Citibank. Se graduó como Contador Público Nacional en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y completó un Master en Administración Financiera en la misma universidad. Ha actuado como docente en la Universidad de Buenos Aires e instructor en cursos internacionales para Citibank y ABN AMRO especialmente en temas de análisis de riesgo crediticio y financiero y de liderazgo, siendo uno de los fundadores de la ABN AMRO Academy de Ámsterdam (Holanda). Participa como miembro de grupo de tareas latino-americano para Entidades Financieras dentro del Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP-FI según sus siglas en inglés).

DICTAMEN DEL JURADO

A los 31 días del mes de Octubre de 2006, se reúnen los integrantes del jurado designado por la Fundación Ambiente y Recursos naturales (FARN), con el objetivo de discernir el premio y las menciones del Premio de Monografía "Adriana Schiffrin", instituido con el objeto de fomentar la investigación y profundización de los temas de ambiente y desarrollo sustentable, y, por unanimidad, manifiestan lo siguiente:

Que el Jurado ha tenido la distinción y responsabilidad de abocarse a la tarea de evaluar las monografías presentadas en esta convocatoria al premio de Monografía "Adriana Schiffrin" sobre el tema "Comercio y Ambiente".

Que en cumplimiento de esta misión, utilizando los criterios expuestos en las bases del concurso y profundizando también en otros criterios tales como los de utilidad e impacto, ha examinado y calificado un total de veintitrés trabajos.

Que estos trabajos desarrollan alrededor del tema convocante una variedad de títulos que transitan desde el análisis teórico general, basado fundamentalmente en el desarrollo sustentable, comercio internacional y responsabilidad social empresaria hasta temáticas concretas como ser residuos, agua, ropa usada y plaguicidas. Asimismo, algunos trabajos tocan temas muy concretos localizados en contextos determinados, mientras que algunos prefieren enfatizar la perspectiva más general y universal.

Que a partir de la consulta y el intercambio entre los miembros del jurado se realizó una primera selección; luego se afinaron los criterios y, finalmente, se llegó a una selección definitiva. Si bien varios de estos trabajos reúnen las condiciones de calidad y pertinencia para ser evaluados positivamente, la elección ha sido muy compleja porque en general se encontraron debilidades en la profundización, actualización en los temas seleccionados y escasez de propuestas. Por lo tanto se han elegido tres trabajos a los cuales les proponemos modificaciones para su publicación.

Así, por unanimidad, se resolvió otorgar el primer premio a la monografía presentada por María Victoria Álvarez denominada "Comercio y Ambiente. Transparencia y participación en la OMC". Esta monografía realiza una aproximación del tema a nivel descriptivo y analítico esbozando posibles escenarios futuros y concluyendo que el vínculo entre la democratización de la OMC y el comercio y ambiente es esencial.

El jurado pasó a considerar el otorgamiento de las menciones, resolviendo conceder la primera de ellas a la monografía presentada por Alejandro Vicchi titulada "Responsabilidad Social Empresaria". El trabajo de este autor es fructífero en el planteo del problema conceptual desde sus orígenes, sus principios claves, su corporización y su difusión. Asimismo, son interesantes los distintos planos de intervención considerados desde el mercado internacional, las acciones sectoriales y la regulación del estado para el cuidado del medio ambiente.

Por su parte, la segunda mención correspondió a la monografía de Álvaro Erik Martinelly Zeballos y Víctor Hugo Choque Villarroel titulada "Comercio y Medio Ambiente: El caso de la ropa usada en Bolivia". Como lo indica el título está focalizado en un caso concreto. Describe desde la legislación comparada entre Argentina y Bolivia, el modelo latinoamericano y la responsabilidad de los países desarrollados y de las autoridades locales. Concluye con ciertas recomendaciones amplias desde el nivel comercial, ambiental y educativo.

El jurado expresa a FARN su agradecimiento por la confianza depositada en los miembros del Jurado. Resta felicitar a todos los candidatos por los trabajos presentados, alentando a FARN para seguir llevando adelante este concurso, y a los candidatos para que continúen la profundización de los trabajos presentados.

*Dra. Diana Tussie
Embajador Dr. Raúl Estrada Oyuela
Magister Gustavo Portaluppi*

TRABAJOS PREMIADOS

PRIMER PREMIO

Comercio y Ambiente. Transparencia y participación en la OMC

por María Victoria Álvarez

PRIMERA MENCIÓN

Responsabilidad Social Empresarial y Ambiente

por Alejandro Tomás Vicchi

SEGUNDA MENCIÓN

Comercio y Ambiente. El caso de la ropa usada en Bolivia

*por Álvaro Erik Martinelly Zeballos y
Victor Hugo Choque Villarroel*

COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE

TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN LA OMC

por María Victoria Álvarez

RESUMEN EJECUTIVO

Existe un consenso generalizado respecto a la idea de que para alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no puede considerarse en forma aislada. El medio ambiente y el desarrollo sostenible es un tema recurrente en la agenda de los organismos internacionales desde hace algunos años.

La Organización Mundial del Comercio (OMC), en particular, parte del supuesto de que es compatible el incremento del comercio de bienes y servicios con el cuidado, mantenimiento y protección del medio ambiente. Al abordar el vínculo entre comercio y medio ambiente, la OMC cree que las políticas de comercio y de medio ambiente pueden complementarse entre sí.

Al afectar a millones de personas en todo el planeta, la cuestión del medio ambiente es de interés público y todas las decisiones tomadas por los organismos multilaterales y los países que los integran que se refieran a este asunto necesitan de legitimidad. La sociedad civil y, en particular, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) constituyen un soporte necesario para esa legitimidad, poniendo énfasis en el denominado “buen gobierno”.

Si bien la OMC ha intentado presentarse como un espacio igualitario en la toma de decisiones, presenta algunas falencias y deficiencias en el

abordaje de la vinculación comercio-ambiente.¹ Las ONG hacen diferentes reclamos a las organizaciones internacionales, y a la OMC en particular, para aumentar la transparencia y participación de los países en desarrollo en sus procesos de toma de decisiones.²

1. INTRODUCCIÓN. EL DEBATE COMERCIO-MEDIO AMBIENTE

Durante décadas el comercio internacional fue estimulado al margen de todo planteamiento de tipo medioambiental. Sin embargo, el vínculo entre el comercio y el medio ambiente se ha convertido en un tema recurrente de debate en los últimos años, especialmente después de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo (1972), y más aún, con la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro (1992). Las discusiones al respecto en las organizaciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) también contribuyeron a impulsar el debate comercio-medio ambiente.

Las políticas comercial y ambiental de los países, anteriormente desvinculadas, han comenzado a analizarse en conjunto, siendo que una no puede desplegarse en contradicción con la otra, especialmente debido a los efectos de ambas en las posibilidades de desarrollo sustentable de los países. El propio concepto de desarrollo sustentable relaciona a las oportunidades económicas y el crecimiento con la protección ambiental.³ En ese sentido, “no se puede tomar con seriedad el concepto del desarrollo sustentable sin prestar atención al vínculo entre el comercio y el ambiente”.⁴

¹ Gudynas, Eduardo, “El déficit democrático de la OMC y las responsabilidades del sur”, *Globalización América Latina* / D3E, Uruguay, 2003.

² Banco Mundial, “Problemas y alternativas de mejoramiento de la relación entre el Banco Mundial y las organizaciones de la sociedad civil”, Departamento de Asuntos Externos, Comunicaciones y Asuntos de las Naciones Unidas. Red de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible. Red de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, marzo de 2005, op. cit., p. 8

³ El desarrollo sustentable supone la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

⁴ Esty, Daniel, “¿Deben los temas ambientales incluirse en las negociaciones comerciales?”, en Araya, Mónica (editora), “Comercio y Ambiente: temas para avanzar el diálogo”, publicado por la Secretaría de la Organización de los Estados Americanos, marzo de 2000.

La interacción entre comercio y medio ambiente es multifacética y especialmente compleja o hasta contradictoria. Si el medio ambiente puede ser un factor de estímulo al comercio; también puede ser utilizado como arma de proteccionismo en el intercambio comercial entre países. Por otro lado, el comercio puede actuar como factor de deterioro –esto es, puede contribuir a acentuar la degradación del medio ambiente– o, por el contrario, en algunos casos, es considerado un factor de mejoramiento del medio ambiente, por ejemplo, la liberalización comercial puede favorecer a disminuir la presión sobre nuestro planeta.⁵

Existe un consenso bastante generalizado respecto a que la liberalización comercial debe ser vista no como un fin en sí mismo sino como un instrumento para el desarrollo. Y, a su vez, el desarrollo debe ser sustentable, es decir, debe estar asociado a mejores condiciones sociales y ambientales. La interdependencia entre comercio y protección del medio ambiente se ha desarrollado a la par de los esfuerzos internacionales por ampliar el libre comercio y considerar a éste como un instrumento esencial para el crecimiento económico de los países, incluidos aquellos en vías de desarrollo.

Si el desarrollo proveniente de la liberalización del comercio debe ser sustentable en el tiempo, los términos de la ecuación entre comercio y medio ambiente deberían ser mutuamente compatibles. Se deberían crear las condiciones para que los países, especialmente aquellos en vía de desarrollo, logran apropiarse de los beneficios relacionados con el desarrollo sustentable.⁶ De lo contrario, “si la liberalización comercial continúa adelante sin tener en cuenta el perjuicio causado al ambiente, es muy probable que tales daños ambientales vayan a contrarrestar las ganancias generadas por el comercio”.⁷

Tal como lo señala Esty, la vinculación entre liberalización comercial y medio ambiente debe realizarse no por las presiones de las organizaciones ambientalistas sino porque es imposible alcanzar la totalidad de

⁵ Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Comercio y Medio Ambiente en la Organización Mundial del Comercio”, 1998.

⁶ “Sustainable development aspects of the Doha Round of Negotiations”, Statement by Dr. Supachai Panitchpakdi, Secretary-General of UNCTAD to the WTO Symposium on Trade and Sustainable Development within the framework of paragraph 51 of the Doha Ministerial Declaration, Geneva, October 2005.

⁷ Esty, D., op. cit., p. 182.

las ganancias del comercio si no se tienen en cuenta las preocupaciones ambientales. La propia lógica del comercio, entonces, requiere prestar atención a las cuestiones relacionadas con el medio ambiente.⁸

Los organismos internacionales están reconociendo cada vez más que existen sinergias positivas entre las actividades comerciales y los objetivos ambientales. Por la propia esencia de las cuestiones ambientales, éstas deberían ser manejadas a escala regional o global. Si los problemas son globales, entonces el ámbito para debatirlas y buscar soluciones también debe constituirse a esa misma escala. Por estas razones, es importante el lugar que posee la cuestión comercio-medio ambiente en el marco de la OMC, organización que agrupa a 149 países con el propósito de liberalizar el comercio mundial.

En este trabajo nos proponemos analizar la relación comercio-medio ambiente en el escenario de la OMC, incluyendo tanto los antecedentes en el GATT como las medidas tomadas desde la creación de la renovada organización en 1994. Pero específicamente, nos interesa estudiar qué grado de transparencia y participación presenta el sistema multilateral de comercio en lo que se refiere a dicha relación, que incide de manera directa en la vida de millones de personas.

Para ello analizaremos, en primer lugar, la noción de “buen gobierno” o gobernanza y sus principios rectores en el ámbito internacional y luego, en particular, en la OMC. Posteriormente, evaluaremos cómo maneja la OMC la conexión comercio-medio ambiente, con especial énfasis en el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) y el mecanismo de solución de controversias; y cuál es el grado de transparencia y participación de la OMC en las cuestiones ambientales. Todo ello para, finalmente, bosquejar algunos posibles escenarios futuros respecto a la evolución de la OMC en su vinculación con los problemas ambientales.

⁸ *Ibid*, p. 181.

2. GOBERNANZA Y TRANSPARENCIA

El escenario internacional ha sido testigo en las últimas décadas de una creciente preocupación e interés de los ciudadanos –y la sociedad civil en general– por los asuntos mundiales. Numerosas Organizaciones no Gubernamentales (ONG) han cuestionado la forma en que las principales organizaciones internacionales manejan dichos asuntos. Estas demandas constituyen una importante presión externa para los organismos internacionales a favor de reformas.

La relación entre la sociedad civil y las organizaciones internacionales principales (Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OMC, etc.) resulta compleja. Las organizaciones multilaterales se caracterizaron históricamente por reconocer la existencia de las ONG, pero ese reconocimiento nunca implicó que éstas pudieran ser miembros plenos, privilegio que permanece en manos de los Estados. La restricción al acceso se basa en el concepto de membresía: las organizaciones son intergubernamentales y sólo los Estados miembros pueden participar de forma plena en sus debates y en el proceso de toma de decisiones.⁹ Otro fundamento a la restricción de acceso se vincula con el hecho de que por tratarse de temas que afectan la política doméstica y exterior de los Estados, sólo éstos tienen derecho a la participación plena.

Sin embargo, los efectos de las políticas nacionales de los países, en cuestiones como el comercio y el medio ambiente afectan de manera directa a los ciudadanos, cuya participación es cada vez más consciente y efectiva sobre todo en aquellos países democráticos, siendo las ONG una de las formas de canalizar dicha participación.¹⁰ Gracias a las ONG, nuevos temas como el cuidado del medio ambiente, la protección de los trabajadores, las cuestiones de género, o la defensa de los consumidores se han incorporado en la agenda de las negociaciones internacionales.¹¹

⁹ Beltramino, Ricardo Ignacio, "La participación de ONG y particulares en la Organización Mundial del Comercio (OMC)", trabajo a publicar, 2007.

¹⁰ *Ibid.*, p. 3

¹¹ Tussie, Diana; Riggiorozzi, María Pía, "Novos procedimentos e velhos mecanismos: a governança global e a sociedade civil", en Esteves, Pualo Luiz (organizador), *Instituições internacionais: segurança, comércio e integração*, Editora Pucminas, 2003.

Las determinaciones de los organismos multilaterales y las decisiones adoptadas por los países requieren de cierto grado de legitimidad, prescindiendo de las acciones unilaterales sin fundamento legal. En tal sentido, la acusación de falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones de los organismos multilaterales es una crítica implacable que éstos deben hacer frente.¹² En particular, las organizaciones de la sociedad civil han objetado la estructura y la forma de funcionamiento de dichos organismos, exigiendo mayor responsabilidad (*accountability*), participación y transparencia.

La transparencia, la responsabilidad y la participación son los principios que rigen el buen gobierno o buena gobernanza (en inglés, “*good governance*”), que se vincula con la búsqueda de legitimidad pública de las acciones de una organización o autoridad. En general, estos tres conceptos aparecen entrelazados y muchas veces son utilizados indistintamente. No es objeto de este trabajo el análisis en profundidad de estas cuestiones, pero se vuelven necesarias ciertas precisiones. El buen gobierno implica gestionar los asuntos públicos de una manera transparente, responsable, participativa y equitativa observando el debido respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho.¹³

El concepto anglosajón de *accountability* remite no sólo a la obligación de las autoridades de rendir cuentas de sus acciones y decisiones, sino también a la toma de responsabilidad por sus actos, lo que puede incluir sanciones en caso de no cumplir con sus obligaciones. Pero esta responsabilidad no puede exigirse sin un acceso a la información y a los documentos. El concepto de **transparencia** se refiere al deber de las autoridades públicas a exponer y someter al análisis de los ciudadanos la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos, los criterios que sustentan sus decisiones, y la conducta de sus funcionarios.

Para lograr cierto grado de “*good governance*” es necesaria una política de información, que incluya no solamente la accesibilidad y la transparencia, sino una política activa de difusión. Esta información debe

¹² Beltramino, Ricardo Ignacio, op. cit., p. 8

¹³ Proyecto Local - Organización no gubernamental para el desarrollo, “El buen gobierno y el desarrollo local”, Documentos para el Desarrollo Local, Barcelona (España), 2002.

ser pública, a menos que existan razones explícitas y justificadas para mantenerla reservada. El acceso real y completo a la información contribuye, a su vez, a la participación. La **participación** es una noción ambigua y puede interpretarse de diferentes maneras. En este trabajo nos referiremos a lo que se denomina participación sustantiva, que “alude a la influencia efectiva sobre las decisiones”.¹⁴

Estos principios tienen por objetivo garantizar el reconocimiento y la intervención de una pluralidad de actores que conforman las redes donde se dan los procesos de gobernanza y, además, también persiguen su identificación con las decisiones que se tomen.¹⁵ Con el concepto de gobernanza se pretende definir un nuevo estilo de gobierno que se caracteriza por basarse en la interacción y la cooperación entre los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.¹⁶

El “buen gobierno” en el abordaje en los organismos internacionales de la cuestión del comercio y medio ambiente es de especial importancia ya que estos asuntos inciden directamente en las posibilidades de desarrollo de los países, y por lo tanto, en las oportunidades de tener una vida digna para millones de personas. En especial, nos interesa indagar acerca de dos de los principios que rigen el “buen gobierno”: la transparencia y la participación. El compromiso con la transparencia, apertura, acceso del público a la información y participación que asuman los países y los organismos internacionales en sus actividades relativas al comercio y el ambiente fomenta la credibilidad y la legitimidad de los acuerdos ambientales vinculados a los acuerdos comerciales.¹⁷

¹⁴ Botto, Mercedes; Tussie, Diana, *La internacionalización de la sociedad civil: mitos y realidades de la participación en la agenda hemisférica*, FLACSO – PIEI, 2003.

¹⁵ Cerrillo, Agustí, “La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad”, Comunidad Virtual de Gobernabilidad, Desarrollo Humano e Institucional, 2003.
<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=253>

¹⁶ Mayntz, R. “Nuevos desafíos de la teoría de governance”, *Instituciones y Desarrollo*, Vol. 7, 2000.

¹⁷ Bowcott, Andy, “El tema ambiental en Acuerdos de Libre Comercio: Una perspectiva canadiense”, en Araya, Mónica (editora), *Comercio y Ambiente: temas para avanzar el diálogo*, publicado por la Secretaría de la Organización de los Estados Americanos, capítulo 9, pp. 103-112, 2000.

3. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN LA OMC

Las organizaciones de la sociedad civil vienen exigiendo el incremento de la transparencia y de la participación en la OMC. En efecto, la sociedad civil reclama mejoras en dos ámbitos: por un lado, lo que se denomina *transparencia interna*, que engloba cuestiones como la mejora de la comunicación entre los países miembros y la participación efectiva de los países en desarrollo en los procedimientos de toma de decisiones; y por otro, la *transparencia externa*, que implica la mejora de la comunicación entre la OMC y el público y una mayor participación de las ONG y la sociedad civil en general en el proceso de toma de decisiones de la organización.

La OMC es una organización internacional vulnerable *vis-à-vis* las críticas de las ONG,¹⁸ que la acusan de ser una de las organizaciones internacionales más faltas de transparencia. Los problemas de falta de **transparencia interna** de la OMC son diversos. La ausencia de procedimientos adecuados, la proliferación de “reuniones informales” no transparentes, la forma en que importantes decisiones y declaraciones son redactadas y producidas para su adopción, y el procedimiento de “sala verde”¹⁹ se suman para constituir un proceso poco democrático y algo turbio. En la práctica, la OMC funciona como una institución donde, en muchas ocasiones, los países en desarrollo son marginados en el proceso de elaborar propuestas y negociar acuerdos.

Una de las principales críticas que se le formula a la OMC es que la mayoría de sus decisiones claves se elaboran en reuniones informales a las que en general se invita sólo a unos pocos países. Cuando esos pequeños grupos informales formulan decisiones entre sí, las adoptan antes de las reuniones formales, donde luego las transforman en resoluciones. De esa manera, y paradójicamente, tal como lo señalan diversas ONG, los

¹⁸ Tussie, Diana; Riggiorozzi, María Pía, op. cit., p. 60.

¹⁹ En la llamada “sala verde” se dan cita los representantes de Estados Unidos, la Unión Europea y los demás países industrializados, y según los temas invitan a algunos países en desarrollo que consideran claves para lograr el apoyo a sus ideas, excluyendo a los demás. Esos encuentros se hacen a puertas cerradas, y cuando otros representantes gubernamentales intentan ingresar a la “Sala Verde”, según denuncias de ONG, son detenidos por guardias de seguridad.

principios que la OMC dice defender (transparencia, no discriminación, equidad procesal) son vulnerados en sus procedimientos.²⁰

Ante estas críticas la OMC se defiende sosteniendo que, por el contrario, es una de las instituciones más democráticas a nivel global, en el sentido de que cada país es un voto. Ese hecho la diferencia de otros organismos, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, donde el poder de votación es proporcional a la riqueza de los países. La OMC, además, insiste en que las decisiones necesariamente se deben tomar por consenso, y por lo tanto, basta que un único país eleve un voto negativo para que se detenga todo un acuerdo. Sin embargo, las ONG denuncian que los países desarrollados ejercen fuertes influencias para evitar que un país pueda detener todo un acuerdo comercial global.

Asimismo, la OMC argumenta que se han realizado avances en los últimos años. Como ejemplo, la organización destaca que en la Declaración Ministerial de Doha (noviembre 2001), los países acordaron dos párrafos trascendentes para mejorar la cuestión de la transparencia. El párrafo 10 hace referencia explícita a hacer más transparentes las actividades de la organización, tanto en el ámbito interno (participación efectiva de todos los Estados miembros) como externo (mayor difusión de la información y mejor diálogo con la sociedad civil).²¹ Por su parte, el párrafo 49 establece que las negociaciones deben desarrollarse en forma transparente para que la totalidad de los Estados miembros participen efectivamente en ellas y se beneficien de sus resultados.²²

Más allá de este tipo de declaraciones, las organizaciones de la sociedad civil insisten en que para lograr un proceso de toma de decisiones más

²⁰ Algunas de las ONG que realizan este reclamo son: la Red del Tercer Mundo, Oxfam International, Public Services International, WWF International, the Center for International Environmental Law, Focus on the Global South, the Institute for Agriculture and Trade Policy, the Africa Trade Network, the International Gender and Trade Network, y Tebtebba International Centre for Indigenous Peoples' Rights.

²¹ Párrafo 10. "Reconociendo los desafíos que plantea el número cada vez mayor de Miembros de la OMC, confirmamos nuestra responsabilidad colectiva de velar por la *transparencia interna* y por la *participación efectiva de todos los Miembros*. Al tiempo que subrayamos el carácter intergubernamental de la Organización, estamos comprometidos a hacer *más transparentes las actividades de la OMC*, incluso mediante la *difusión más eficaz y rápida de la información*, y a *mejorar el diálogo con el público...*"

²² Párrafo 49. "Las *negociaciones* se desarrollarán de *manera transparente* entre los participantes, con objeto de facilitar la participación efectiva de todos. Se llevarán a cabo con miras a asegurar beneficios para todos los participantes y lograr un equilibrio general en los resultados de las negociaciones."

equitativo, inclusivo y participativo en las negociaciones comerciales, los métodos de trabajo de la OMC necesitan ser transparentes y democráticos, prestando la debida consideración a los puntos de vista de países más pequeños y menos adelantados. Los procesos de negociación deberían garantizar la participación efectiva de todos los miembros a lo largo de la totalidad de las etapas de las negociaciones, incluido en contextos informales.²³

Pero no sólo las organizaciones de la sociedad civil critican la falta de procedimientos democráticos en la OMC. Un grupo de expertos convocados por Naciones Unidas consideró del mismo modo que la dirección de la OMC debería reformarse para permitir que los países pequeños tuvieran un papel más eficaz en la adopción de decisiones. De acuerdo con el informe de los expertos, la OMC necesita reformas de manera urgente, en particular, en su sistema de adopción de decisiones, que muchos países en desarrollo perciben como selectivo y excluyente. Sin embargo, el grupo considera que “es poco probable que los cambios necesarios se hagan desde adentro. Tal vez se necesite un impulso político más fuerte, derivado de la construcción de un sistema de gestión de los asuntos económicos mundiales.”²⁴

Por su parte, la **transparencia externa** y las actividades de difusión al público no fueron cuestiones debatidas cuando se creó el GATT en 1947. El Acuerdo no contenía ninguna disposición respecto a la participación de las ONG o de los particulares. Sin embargo, el mandato constitutivo de la OMC establece la promoción de un sistema de comercio abierto, equitativo y no discriminatorio. Aquí es donde aparece la necesidad de apertura, que se traduce en dos elementos básicos; el primero, un fácil y completo acceso a la información para todos aquellos que puedan verse afectados, y en segundo lugar, la participación del público en el proceso de toma de decisiones.

A pesar de las falencias en el GATT respecto a la vinculación con el público y las ONG, al establecerse la OMC se reconoció que un mayor diálogo con las ONG y la sociedad civil en general podía desempeñar

²³ Cabe señalar que los países en desarrollo miembros de la OMC han mejorado su cooperación y coordinación desde Cancún mediante el establecimiento del G-20, el G-33, el G-90 y otros grupos similares.

²⁴ Naciones Unidas, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo, 2001.

un papel importante en la sensibilización del público respecto de las actividades de la nueva organización. Como hemos mencionado, mientras que el GATT carecía de disposiciones expresas que previeran la interacción con las ONG, el artículo V del Acuerdo de Marrakech de 1994 hace claramente referencia a la cooperación con las mismas.²⁵ Asimismo, como hemos mencionado, la Declaración de Doha hacía un llamado al mejoramiento del diálogo con el público.

Además, en 1996 los países acordaron dar a la Secretaría una interpretación más concreta del párrafo 2 del artículo V y adoptaron las directrices para la adopción de disposiciones sobre las relaciones con las ONG. Desde entonces, la interacción entre la OMC y la sociedad civil ha ido en aumento. Aunque en la actualidad no existe un consenso a favor de que las ONG participen directamente en los trabajos de la OMC, se alega que los países miembros elaboraron esas directrices para que la Secretaría pudiera disponer de un amplio margen de elasticidad en sus relaciones con la sociedad civil.²⁶

Como muestra de flexibilidad, la OMC resalta el número creciente de simposios y foros, así como otras iniciativas para mejorar el diálogo entre el sistema multilateral de comercio y el público. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil consideran que, por ejemplo, debería establecerse en la OMC un proceso consultivo formal a fin de asegurar que las ONG y otros entes representativos de la sociedad civil puedan presentar sus puntos de vista a los comités, grupos de trabajo, grupos de negociación, al Consejo General y las Conferencias Ministeriales.²⁷

Cabe agregar que, además de las críticas a los procedimientos de negociaciones y el acceso a la información por parte del público, las organizaciones de la sociedad civil demandan una reforma del procedimiento de solución de diferencias de la OMC, llamamiento del que

²⁵ Artículo V párrafo 2 del Acuerdo por el que se establece la OMC: "El Consejo General podrá adoptar disposiciones apropiadas para la celebración de consultas y la cooperación con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de cuestiones afines a la OMC".

²⁶ Ver <http://www.wto.org>

²⁷ Declaración sindical sobre el orden del día de la 6ª conferencia ministerial de la OMC (Hong Kong, 13-18 de diciembre de 2005) elaborada por la Agrupación Global Unions, la Confederación Mundial del Trabajo (CMT); y la Confederación Europea de Sindicatos (CES).

se hizo eco el informe Sutherland en enero de 2005 sobre “El futuro de la OMC”. Este informe –dirigido por el ex Director General de la organización– recomendó abrir al público las audiencias del Grupo Especial de Diferencias y el Órgano de apelación, así como desarrollar criterios y procedimientos para considerar las comunicaciones de *amicus curiae*.²⁸

4. LA OMC Y EL MEDIO AMBIENTE

La temática medioambiental no se encuentra ajena a la OMC si bien ésta carece de un conjunto de normas concreto que la contemple. La filosofía básica de la OMC respecto a la liberalización comercial y la protección ambiental consiste en que ambas constituyen objetivos complementarios. Para cubrir estos dos aspectos, el papel de la OMC consiste en continuar liberalizando el comercio y en garantizar que las políticas ambientales no obstaculicen el comercio y, al mismo tiempo, que las normas comerciales no perturben la adecuada protección ambiental en el interior de cada país.²⁹

Según la OMC, la protección del medio ambiente preserva la base de los recursos naturales en la que se fundamenta el crecimiento económico, y la liberalización del comercio lleva al crecimiento económico requerido para una adecuada protección ambiental. En este sentido, un sistema de comercio libre, equitativo y no discriminatorio puede hacer un aporte de crucial importancia a los esfuerzos nacionales e internacionales para proteger y conservar mejor los recursos ambientales y promover el desarrollo sustentable.³⁰

La preocupación por el medio ambiente no estaba presente de manera explícita en los acuerdos del GATT cuando se suscribieron. En plena posguerra, el principal interés de los países que integraban el Acuerdo se centraba en la recuperación de las devastadas economías nacionales

²⁸ Matsushita, Mitsuo, The Sutherland Report and its Discussion of Dispute Settlement Reforms, *Journal of International Economic Law*, 2005, 8: 623-629.

²⁹ Ver <http://www.wto.org>

³⁰ Raney, T. *Medio ambiente y comercio*, Depósito de Documentos de la FAO, 1999.

y la reducción de las barreras al comercio, sin considerar los efectos que el crecimiento económico podía ocasionar en el medio ambiente. En el Acuerdo, por lo tanto, no se reconocían específicamente los amplios vínculos existentes entre el medio ambiente y el comercio.

Pese a la ausencia de los planteos ambientales en el marco regulatorio del GATT, varios de sus artículos hacen referencia, aunque implícitamente, a la relación entre comercio y ambiente. Estos son: el tratamiento general de la Nación Más Favorecida (NMF) (artículo 1), el tratamiento nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores (art. 3), la eliminación general de las restricciones cuantitativas (art. 11); y las excepciones generales, referentes a la salud humana, animal o vegetal y conservación de recursos naturales (art. 20, b y g).³¹

El derecho de los países a adoptar medidas para la protección del medio ambiente se establece en el artículo 20 del GATT sobre “excepciones generales”³² y en varias disposiciones de los acuerdos de la OMC. Según la organización, los Estados pueden aplicar medidas para la protección del medio ambiente, siempre y cuando no se utilicen a modo de barreras al comercio. En especial, el artículo 20 suaviza las disposiciones concernientes al trato nacional y al tratamiento de NMF. La interpretación de las excepciones contenidas en el artículo 20 ha sido estudiada en los paneles de la OMC.

Cabe reseñar que, en el plano institucional, la preocupación internacional por el medio ambiente surgida en la década de los ‘90, fue una de las causas que motivó a que en 1991 el consejo del GATT acordase reactivar el Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional que había establecido en 1971. Evidentemente, el hecho de que este Grupo se reuniera por primera vez en 20 años después de haber sido creado, demostraba que los países miembros del GATT otorgaban exigua importancia y atención a las cuestiones ambientales.³³

³¹ Naciones Unidas, CEPAL, op. cit., p. 25.

³² El artículo 20 tiene como objetivo permitir a los miembros de la OMC adoptar medidas de política que sean “necesarias” para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales (lo que, en conjunto, puede considerarse el “medio ambiente”), o estén relacionadas con la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que dichas medidas no se apliquen de forma tal que constituyan una *discriminación arbitraria o injustificada ni proteccionismo encubierto*.

³³ Naciones Unidas, CEPAL, op. cit., p. 4.

Es recién con el nacimiento de la OMC que las cuestiones medioambientales pasan a tener un lugar explícito en el sistema multilateral de comercio. El Acuerdo de Marrakech de 1994 expresa que los países miembros de la OMC reconocen “que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida (...) permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un *desarrollo sustentable* y procurando *proteger y preservar el medio ambiente* e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses *según los diferentes niveles de desarrollo económico*”.

De esta manera, los miembros de la organización afirman de manera abierta la importancia de trabajar en favor de un desarrollo sustentable. En la letra, los países miembros de la OMC se comprometen explícitamente ya no con el crecimiento económico estrictamente sino con el desarrollo sustentable, lo que implica de por sí, prestar atención a las cuestiones ambientales. Más aún, la organización reconoce que los esfuerzos en este ámbito deben ser diferenciados según se trate de países desarrollados o en desarrollo.

A su vez, la Declaración Ministerial de Doha explicitó la relación comercio-ambiente en el marco de la OMC en tres párrafos. En virtud del párrafo 31 de la Declaración se pusieron en marcha negociaciones “con miras a potenciar el apoyo mutuo del comercio y el medio ambiente” y “sin prejuzgar su resultado”, sobre los temas siguientes:

- Se encomienda a los Miembros que negocien sobre la relación entre las normas de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA).
- También se establecen negociaciones sobre los procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los Comités pertinentes de la OMC, y los criterios para conceder la condición de observador en los órganos de la OMC.
- Se establecen negociaciones sobre la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos.

Como hemos mencionado, el párrafo 32 de la Declaración, añade, res-

pecto de las negociaciones, que los resultados de las mismas deben ser compatibles con el carácter abierto y no discriminatorio del sistema multilateral de comercio, y no aumentarán ni disminuirán los derechos y obligaciones de los Estados miembros en el marco de los acuerdos vigentes de la OMC. Con esta precisión se quiere impedir que a consecuencia de estas negociaciones se altere el equilibrio entre derechos y obligaciones de los países miembros de la OMC en el marco de los acuerdos actuales.

En general, más allá de las estipulaciones de la OMC en materia de medio ambiente, las declaraciones y los documentos oficiales insisten en que ésta no es una organización que tenga como propósito la protección ambiental ni sus Estados miembros aspiran a que sea así. La postura de la organización se basa en el argumento de que su competencia en el ámbito del comercio y el medio ambiente se limita a las políticas comerciales y a los aspectos de las políticas ambientales relacionados con el comercio que tengan una repercusión significativa sobre el mismo.

4.1. El CCMA

En abril de 1994 se adoptó una Decisión Ministerial sobre Comercio y Medio Ambiente (DMCMA) en la que se abogaba por el establecimiento de un Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA). Este Comité reemplazó al Grupo de las Medidas Ambientales que mencionamos anteriormente. Se acordó encomendar al CCMA las tareas generales de fijar la relación entre medidas comerciales y medidas ambientales, con miras a promover un desarrollo sustentable, y de hacer las recomendaciones oportunas acerca de cualquier modificación de las disposiciones del sistema multilateral de comercio que fuera necesaria.

Además, la DMCMA declaraba que la finalidad del Comité de Comercio y Medio Ambiente es “lograr que las políticas sobre comercio internacional y las políticas ambientales se apoyen mutuamente”. La labor del comité consiste en formular recomendaciones para que las políticas comerciales y las políticas ambientales se ajusten entre sí sin poner en peligro a la otra, de modo que finalmente los parámetros de ambas queden definidos de común acuerdo entre las partes.³⁴

Las cuestiones ambientales están estipuladas en los AMUMA. Cada

uno de estos acuerdos es específico para los diversos problemas de carácter ecológico. Actualmente existen numerosos AMUMA que básicamente aplican restricciones al comercio de ciertas sustancias o productos, tanto entre los países firmantes como entre estos y los no firmantes.³⁵ Los países miembros de la OMC vienen debatiendo desde hace varios años cómo asegurar que los regímenes internacionales de comercio y ambiente se apoyen mutuamente.

En la actualidad, la situación privilegia el extremo comercial de la ecuación. Si bien los países miembros de la OMC disfrutan de la facultad de adoptar, de manera relativamente discrecional, medidas destinadas a proteger el medio ambiente, a través de sus normas internas o la celebración de tratados, dicha facultad tiene como limitación las normas vinculantes de la OMC. Los países deben garantizar que las obligaciones contraídas en virtud de otros convenios sean compatibles con los deberes a los que están sujetos por el ordenamiento jurídico de la organización.

La mayoría de las ONG argumentan que es preciso incorporar efectivamente la perspectiva de desarrollo sustentable en todos los aspectos del trabajo de la OMC, lo que requeriría una aclaración en las negociaciones sobre los AMUMA, de modo que éstos tengan prioridad sobre las reglas de la OMC. Las ONG insisten en que no debería permitirse que un país pueda negociar un conjunto de normas en el contexto de un AMUMA, y en otro ámbito, un conjunto distinto de normas que esté en contradicción con el primero.

El CCMA entra en acción cuando en un AMUMA se introducen medidas con efectos comerciales, ya sean restricciones o prohibiciones. Debe buscar una convergencia entre los países ambientalistas y aquellos defensores del libre comercio que ven a las medidas ambientales como “proteccionismo disfrazado”. Es decir, el Comité opera como un

³⁴ OMC, Comunicado de Prensa, 16 de octubre de 1995, citado en Naciones Unidas, CEPAL, op. cit., p. 30.

³⁵ Algunos de los AMUMA más importantes son: el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación; la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES); y el Protocolo de Cartagena a la Convención sobre la Diversidad Biológica sobre prevención de los riesgos biotecnológicos.

foro de encuentro en la búsqueda de una solución positiva, coherente y transparente de las discrepancias entre comercio internacional y medio ambiente.³⁶

4.2. Solución de controversias

Para otorgar previsibilidad y seguridad jurídica al sistema multilateral de comercio, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC está facultado para resolver todas las diferencias que puedan presentarse entre países miembros, no sólo en lo que se refiere a aranceles, o cuotas sino que se extiende a cuestiones tales como la protección ambiental, la seguridad en el consumo, o la propiedad intelectual.³⁷

Si dos o más países miembros tienen diferencias en la búsqueda de la conciliación entre medidas ambientales y comerciales, pueden plantear esos desacuerdos en el OSD. En general, el problema surge cuando un país utiliza determinadas normas ambientales como barrera no arancelaria al comercio y con ello provoca una discriminación arbitraria o injustificable, o bien como una restricción encubierta del comercio internacional.

El OSD interpone sus buenos oficios, trata de mediar entre las partes y conciliarlas, y si nada de esto resulta, convoca a un Grupo Especial de Solución de Diferencias para que examine la queja presentada. Si el o los países en cuestión no aceptan el informe del Grupo Especial, pueden apelar y recurrir al arbitraje. Si alguna o ambas partes no cumplen con la disposición adoptada, entonces el OSD autoriza el establecimiento de sanciones.³⁸

Las disputas resueltas en el marco de la OMC sobre cuestiones ambientales y de libre comercio siempre han favorecido las medidas comerciales, por ejemplo, el conflicto entre la gasolina reformulada y la convencional (Venezuela y Brasil vs. EE.UU.), el conflicto del atún (México vs. EE.UU.), o el de los ostiones chilenos (Chile vs. Francia). Esta tendencia de la OMC a privilegiar la **liberalización comercial** por encima de las

³⁶ Naciones Unidas, CEPAL, op. cit., p. 29.

³⁷ Ibid., p. 39.

³⁸ Ibid., p. 40.

cuestiones ambientales reafirma las voces críticas que expresan que la OMC no ha tomado con seriedad el tema ambiental y el impacto que el comercio puede tener sobre los recursos naturales y el medio ambiente.

5. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN LA OMC EN TEMAS AMBIENTALES

De acuerdo con la OMC, la **transparencia** es un aspecto importante de su labor sobre comercio y medio ambiente. La OMC aduce que existen numerosos sistemas de notificación que aumentan la transparencia de las medidas ambientales relacionadas con el comercio. Por un lado, y estrictamente en el ámbito de la **transparencia interna**, los países miembros están obligados a publicar las regulaciones técnicas que afectan al comercio antes de aplicarlas, lo que quitaría margen a disposiciones arbitrarias y secretas.³⁹

El artículo X del GATT, sobre publicación y aplicación de los reglamentos comerciales; el Entendimiento de 1979 relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia; y las disposiciones en materia de transparencia de los Acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias constituirían una amplia base para asegurar la transparencia de las medidas ambientales relacionadas con el comercio.⁴⁰

Por el otro lado, en el ámbito de la **transparencia externa**, la organización alega que la divulgación de sus documentos –beneficiada por su publicación en Internet– ha brindado un mayor acceso al público en general, y que si bien existen restricciones para el acceso a determinados documentos (sea porque así lo ha solicitado un Estado miembro o mediante una dilación solicitada por éste o por ser documentos de trabajo antes de los seis meses de su circulación entre los miembros) la difusión de documentos ha progresado.

³⁹ Ver Artículo X GATT 1994

⁴⁰ Ver <http://www.wto.org>

Según la OMC, esto ha sido posible a partir de la Decisión adoptada por el Consejo General de la OMC el 18 de julio de 1996 que ordena la creación de un sitio online para que el material -que no sea objeto de restricciones- sea publicado, y además reconoce el rol que las ONG pueden jugar para incrementar el conocimiento del público respecto de las actividades de la OMC.⁴¹ Más recientemente, y también en relación con la transparencia externa, una decisión del Consejo General de 14 de mayo de 2002 ha racionalizado los procedimientos de distribución y supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC. Según el organismo, el principio básico de los nuevos procedimientos es que la mayoría de los documentos de la OMC no tendrá carácter reservado en el futuro.⁴²

Asimismo, se ha dado a la Secretaría de la OMC el mandato de actuar como intermediaria entre las ONG y los Estados miembros de la OMC y proporcionar canales para un intercambio de información y de opiniones. Además de los contactos que mantiene regularmente con los representantes de las ONG, la Secretaría organizó varios simposios para estas organizaciones, que dieron lugar a un intercambio de información entre la sociedad civil y los representantes de los gobiernos ante la OMC sobre cuestiones relacionadas con los nexos existentes entre el comercio y el medio ambiente.

5.1. El CCMA

En lo que respecta a la **participación en el ámbito interno**, los países miembros están de acuerdo en que los procedimientos actuales de cooperación e intercambio de información entre la OMC, los AMUMA y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) han mostrado su valía aunque deben mejorarse. Se han mencionado los esfuerzos del PNUMA para que sus reuniones coincidieran con las

⁴¹ Esta Decisión fue adoptada por el Consejo General de la OMC que se encuentra facultado a establecer las relaciones de cooperación entre la organización y las ONG (artículo V párrafo 2). OMC, Decisión del Consejo General "Directrices para las disposiciones sobre las relaciones con las organizaciones no gubernamentales", 1996.

⁴² Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/160/Rev.1).

del CCMA en Sesión Extraordinaria. Estas reuniones han resultado ser un foro valioso para el intercambio de información y han permitido a numerosos funcionarios encargados del medio ambiente y radicados en las capitales, asistir a las reuniones del CCMA.

En las reuniones del CCMA en Sesión Extraordinaria, algunos países han formulado propuestas concretas sobre la cooperación y el intercambio de información entre la OMC y las secretarías de los AMUMA. No obstante, varias delegaciones han destacado que es importante mantener cierta flexibilidad respecto del intercambio de información, haciendo hincapié en las limitaciones en recursos financieros y humanos de la OMC y los AMUMA y de las delegaciones más pequeñas.

Por su parte, lo que se refiere a la **participación en el ámbito externo**, existen algunas limitaciones. La composición del CCMA admite la presencia de miembros observadores, pero específicamente de agencias intergubernamentales. El Comité distingue entre observadores permanentes y ad hoc. Las disposiciones que rigen a los observadores incluyen que el CCMA puede conceder la condición de observador con carácter permanente a aquellas organizaciones intergubernamentales que hubieran participado previamente con la condición de observador *ad hoc* en reuniones del mismo.

El CCMA ya concedió la condición de observador en las reuniones ordinarias a 23 organizaciones intergubernamentales (y a dos el status de observador “ad hoc”). Sin embargo, existen once solicitudes de concesión de la condición de observador, presentadas por organizaciones internacionales, incluidos algunos AMUMA, que todavía están pendientes de examen. Los criterios para la concesión de la condición de observador son diferentes según el CCMA esté en sesión ordinaria o extraordinaria. El CCMA en Sesión Extraordinaria tiene un mandato específico de negociación⁴³ sobre los criterios para la concesión a las secretarías de los AMUMA de la condición de observador. Se aduce que este mandato puede tener efectos indirectos positivos sobre las negociaciones para ayudar a mitigar el riesgo de conflicto en la aplicación de las normas de la OMC y de los AMUMA.

⁴³ Establecido en virtud del apartado ii) del párrafo 31 de la Declaración de Doha.

Las restricciones para la obtención del carácter de observador en el Comité levantan suspicacias. Los países de la OMC en el CCMA alegan que sería inapropiado permitir que las ONG participasen directamente en las actividades del mismo. Para muchas delegaciones, el argumento más destacado es que la responsabilidad primera de informar al público y de establecer relaciones con las ONG se sitúa a nivel nacional. Otra inquietud de los países se vincula con el carácter especial de la OMC, que a la vez es un instrumento jurídicamente vinculante, con derechos y obligaciones para sus miembros, y un foro de negociaciones.

5.2. Solución de controversias

En este ámbito se destaca un mayor grado de **apertura y participación** que en el ámbito del CCMA. Una puerta que se les abre a las ONG es la prevista en el artículo 13 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias. Allí se establece el derecho que tiene el Grupo Especial de recabar información y asesoramiento técnico de “*persona o entidad que estime conveniente*” aunque estas consultas no tienen carácter obligatorio.⁴⁴

Una forma de participación de terceros es la de las *amicus curiae*. Se trata de los “amigos de la corte” que remiten sus sugerencias y análisis por escrito (*amicus brief*) para que sean tenidas en cuenta por el tribunal aunque no sean partes en un proceso. Los *amicus curiae* pueden contribuir para llamar la atención del tribunal respecto de cuestiones de hecho o de derecho que, por diversas razones, no son tenidas en cuenta por las partes en conflicto pero que pueden contribuir de manera sustantiva a la solución del mismo. Pero, en especial, los *amicus curiae* pueden brindar una perspectiva que va más allá del conflicto y de los intereses legítimos –pero parciales– de las partes, especialmente en cuestiones en las que se ve comprometido el interés público. Ello se advierte en los conflictos relacionados con los derechos humanos o el medio ambiente.⁴⁵

⁴⁴ Beltramino, Ricardo I., op. cit., p. 4.

⁴⁵ Ibid., p. 5

En el sistema de Solución de Diferencias de la OMC las *amicus brief* no están contempladas, pero han tenido una evolución jurisprudencial que marca su paulatina aceptación. El primer panel de solución de diferencias de la OMC que aceptó indirectamente una *amicus curiae brief* fue en el caso denominado Shrimp/Turtle dispute de 1998.⁴⁶ En este caso el Panel entendió que la remisión no solicitada de brief hecha por dos ONG resultaba incompatible con el mecanismo relativo a la Solución de Diferencias. Sin embargo, observó que cualquiera de las partes estaba facultada para hacer uso de ellas en la disputa, y en el caso de que lo hiciesen total o parcialmente, otorgaría a la otra parte dos semanas para responder a este material adicional.⁴⁷

Posteriormente hubo cinco paneles donde fueron enviadas *amicus brief*, entre ellos: EE.UU. - British Steel (enviadas por dos ONG relacionadas con la industria del acero), Implementation Panel Australia-Salmon (el panel recibió una brief no solicitada de los “Pescadores y procesadores del Sur de Australia”); EE.UU.-Section 110(5) of Copyright Act (una carta de una firma de abogados que representaba a la *American Society of Composers, Authors and Publishers* fue considerada por este panel); Comunidades Europeas - Ropa de cama (este panel recibió una *amicus brief* no solicitada remitida por la *Foreign Trade Association*), y el caso Comunidades Europeas - Asbestos (el panel, en primera instancia, pidió a técnicos que se expidieran sobre el carácter cancerígeno o no del amianto).⁴⁸

Más allá de la tendencia positiva respecto al mecanismo de *amicus curiae*, cabe destacar que el informe Sutherland propuso abrir a la audiencia pública el Panel de Resolución de Conflictos y los debates del Órgano de Apelación. A pesar de que considera que el Mecanismo de Solución de Diferencias es uno de los mayores éxitos de la OMC, el grupo de expertos que redactó el informe destacó sus fallas a la hora de darles una salida a los países pobres que carecen de verdaderas opciones de retaliación.⁴⁹

⁴⁶ *United States – Import Prohibition of certain Shrimp and Shrimp Products* WT/DS58/AB/R.

⁴⁷ WT/DS58/AB/R par. 7.8. citado por Gabrielle Marceau y Mathew Stilwell en “Practical suggestions for *amicus curiae* briefs before WTO adjudicating bodies” en *Journal of International Economic Law*, vol. 4, n° 1 (Marzo 2001).

⁴⁸ Beltramino, Ricardo I., op. cit., p. 6.

⁴⁹ Supachai, Panitchpakdi, “Mesa consultiva convocada por Supachai: Trato no-discriminatorio en apuros”, Traducción del Bridges Weekly Trade News Digest, *Revista Puentes entre el comercio y el desarrollo sustentable*, volumen II, n° 2, 2005.

6. POSIBLES ESCENARIOS

A continuación esbozaremos dos posibles escenarios futuros respecto a las cuestiones ambientales en el marco de la OMC, teniendo especialmente en cuenta la evolución de la transparencia y la participación en dichos asuntos.

6.1. Escenario I. Optimista

Las cuestiones comerciales vinculadas al medio ambiente continúan su escalada ascendente en la agenda de la OMC. Al aumentar su “visibilidad”, continúa incrementándose la presión sobre la OMC para que lleve adelante una apertura tanto interna como externa. En este escenario, los países desarrollados, especialmente EE.UU. y la UE, van concediendo espacios de poder en los procesos de negociación a los países en desarrollo, especialmente a algunas alianzas que han cobrado protagonismo en los últimos tiempos, como por ejemplo el G20.

En el plano externo, la OMC propicia pasos concretos para la apertura de sus discusiones en materia de medio ambiente a los particulares, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil. Se profundiza la política de difusión de la información y disminuye el volumen de información confidencial y reservada. El involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil tanto en los procesos de negociaciones como la solución de diferencias es creciente. Parafraseando a Esty, la OMC, en este escenario, sería consciente de que existen “muy buenas razones a favor de la apertura de ciertos procesos, de contar con la participación del público, y de estimular a las ONG a que sugieran enfoques alternativos para solucionar los problemas.”⁵⁰

⁵⁰ Esty, D., op. cit., p. 191.

6.2. Escenario II. Pesimista

En este caso, el debate sobre el comercio y ambiente tiene elementos poco alentadores. Continúa la discusión de cómo deben vincularse ambos términos. Los países no avanzan en una agenda en materia de comercio y medio ambiente. A su vez, la OMC está sometida a enormes tensiones. Tanto los países en desarrollo como los países industrializados tienen discrepancias con la institución. Los activistas de todas las tendencias continúan –o lo hacen cada vez con mayor virulencia– criticando el funcionamiento de la OMC y pretenden que la OMC se ponga al servicio de sus propios programas sociales y políticos.

El sistema desigual de la OMC, injusto para con los países en desarrollo, no es reformado. Tampoco se avanza en la mayor participación de las ONG en las negociaciones ni en la solución de controversias. Tal vez se instalan algunas instancias de diálogo con la sociedad civil, o porque las ONG con sede en Ginebra reciben algunos documentos suministrados por los funcionarios de la OMC, o porque hay más documentos disponibles. No obstante, las reformas son “cosméticas”, y la OMC no se convierte en una organización más transparente.

7. CONCLUSIONES

Del análisis realizado podemos extraer algunas conclusiones. En primer lugar, la OMC ha emergido como un foro donde pueden discutirse paralelamente las cuestiones comerciales y ambientales. Específicamente, el medio ambiente se ha instalado en la agenda de la OMC y es evidente que es un ámbito donde estas cuestiones podrían avanzar. De todas maneras, si bien por presión de ciertos países, principalmente los europeos, el tema del medio ambiente logró al menos formar parte de la agenda principal, la OMC sigue priorizando el libre comercio por encima de las cuestiones ambientales, más allá de considerar que ambas cuestiones son complementarias.

En segundo lugar, en el ámbito del GATT, las cuestiones ambientales vinculadas al comercio prácticamente no fueron consideradas y es

sólo a partir del nacimiento de la OMC que la protección del medio ambiente adquiere preeminencia. En este sentido, la década de los '90 también significó un incremento de la presión sobre la OMC a favor de reformas que mejorasen su funcionamiento en cuanto a la transparencia y la participación de los países en vía de desarrollo. Los días en que las negociaciones comerciales multilaterales podían realizarse tras una puerta cerrada y sin ninguna transparencia ni exigencia de responsabilidades podrían considerarse como algo del pasado.

La OMC está realizando esfuerzos en pro de la apertura y transparencia debido a la presión que ejercen las ONG y la opinión pública, que en los últimos años, gracias a los medios de comunicación, ha adquirido el carácter de global. En general, podemos considerar que los cambios observados en la OMC fueron resultado de presiones externas. Como institución, la OMC está más que nunca bajo observación. Los grupos de la sociedad civil se han movilizado de una manera que no tiene precedentes de cara a la Ronda del Desarrollo, y exigirán responsabilidades a los gobiernos de los países desarrollados por sus acciones (o por su falta de acción).^{51 52}

En tercer lugar, respecto al grado de transparencia y participación en la OMC en las cuestiones medioambientales, el balance es mixto. La labor del CCMA es positiva, aunque se espera que vaya ganando protagonismo y representatividad con el tiempo y a medida que amplíe su composición con mayor número y variedad de observadores. Igual de válida es la tendencia del OSD a apelar a terceros no partes en una disputa, especialmente ONG, para que contribuyan a resolver aquellas controversias que suponen la existencia de tensiones entre comercio y ambiente. Por su parte, las acciones en favor de una mayor vinculación con las ONG y una mejor política de información también constituyen una buena señal de apertura.

Más allá de estas notas relativamente optimistas, aún es largo el camino

⁵¹ Internón Oxfam, "Encallados en Cancún. Por qué el fracaso de las conversaciones comerciales de la OMC representa una amenaza para la gente más pobre del mundo", Documento de Oxfam, agosto de 2003, p. 8.

⁵² Dicha presión se percibió claramente en la Reunión ministerial de la OMC en Seattle cuando las protestas de las ONG hicieron que fracasara la Ronda del Milenio, o en las manifestaciones ocurridas con motivo de las reuniones internacionales de Praga, Québec, Génova en 2000 y 2001.

hacia la transparencia y el incremento de la participación en el sistema de la OMC, como hemos analizado. En los procesos de negociaciones en general, las posibilidades de los países en desarrollo de poder influir de manera certera son bajas, todavía hay numerosos mecanismos “informales” que reducen la participación de estos países. Son escasos los esfuerzos por democratizar el proceso de toma de decisiones de la organización. En el ámbito de la CCMA no hay lugar para las ONG como miembros permanentes y el procedimiento para obtener la condición de observador es dificultoso y prolongado. Asimismo, en las disputas, la OMC, como hemos verificado, prioriza la liberalización comercial por encima de las preocupaciones ambientales y los países en desarrollo se encuentran en desventaja para aplicar represalias.

Estas conclusiones nos conducen a realizar algunas reflexiones a guisa de **propuestas**. A la pregunta de cuál es el ámbito u organismo más adecuado para tratar las cuestiones ambientales y comerciales mundiales, algunos analistas han esbozado una respuesta que se vincularía con la creación de un organismo internacional imparcial únicamente dedicado a lidiar con los asuntos ambientales. Por ejemplo, ante ciertas circunstancias de conflicto ambiental entre dos o más países, una entidad de este tipo podría actuar de oficio intentando cumplir un rol de mediador.

El principal inconveniente de una opción de esta naturaleza es que el poder —económico y político— de algunos países desarrollados podría poner en peligro la credibilidad e imparcialidad del organismo, por lo que sería necesario que tuviera independencia tanto en cuanto a su financiación como en las decisiones que se pronunciasen como consecuencia de su labor. En este sentido, otro problema estaría vinculado con el hecho de que los países más desarrollados, especialmente EE.UU., tienen escasa voluntad de comprometer recursos en organismos internacionales.

Dada la baja probabilidad de que los países desarrollados tengan la voluntad política necesaria —y estén dispuestos a proveer los recursos— para crear semejante organización, entendemos más viable una revigorización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (*United Nations Conference on Trade and Development* - UNCTAD) como ámbito propicio para la discusión de las cuestiones

que vinculan al comercio con el medio ambiente y donde los países en desarrollo jugarían un papel superior al que ostentan en la OMC al tener mayores posibilidades de participación efectiva.

Por otro lado, resulta claro, coincidiendo con el Dr. Beltramino, que, desde la perspectiva de la sociedad civil, es necesario fortalecer la creación de ONG nacionales y regionales de los países en vías de desarrollo (por ejemplo, a nivel del MERCOSUR en el caso de América Latina), y que éstas tengan –al igual que los Estados miembros de donde son originarias– un tratamiento especial y diferenciado para garantizar la igualdad de oportunidades y participación de las mismas en el sistema internacional de comercio de la OMC.⁵³

Para concluir, quisiéramos destacar las palabras de Esty: “El vínculo entre el comercio y el ambiente no es opcional, sino **esencial**. Y si no se establece expresamente, tal vínculo surgirá tarde o temprano pero implícita y oscuramente. Las alternativas son hacer esto desde ahora y abiertamente o dejar que otros lo hagan, en forma oscura, más adelante en las negociaciones (...) **La integridad y eficiencia del sistema económico internacional depende de que se siga impulsando ese vínculo y se le preste la atención que merece.**”⁵⁴

⁵³ Beltramino, Ricardo I., op. cit., p. 22

⁵⁴ Esty, D., op. cit., p. 191.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR BARAJAS, Ismael, “Reflexiones sobre el desarrollo sustentable”, *Revista Comercio Exterior* (México), vol. 52, nº 2, 2002.
- ARAYA, Mónica (editora), “Comercio y Ambiente: Temas para avanzar el diálogo”. Publicado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), 2000.
- BANCO MUNDIAL, “Problemas y alternativas de mejoramiento de la relación entre el Banco Mundial y las organizaciones de la sociedad civil”, Departamento de Asuntos Externos, Comunicaciones y Asuntos de las Naciones Unidas. Red de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sustentable, 2005
- BELTRAMINO, Ricardo Ignacio, “La participación de ONG y particulares en la Organización Mundial del Comercio (OMC)”, trabajo a publicar, 2007.
- BOTTO, Mercedes; TUSSIE, Diana, “La internacionalización de la sociedad civil: mitos y realidades de la participación en la agenda hemisférica”, FLACSO – PIEI, 2003
- BRAILOVSKY, Antonio E., “Verde contra Verde. La difícil relación entre economía y ecología”, Ed. Tesis-Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1992
- COLACRAI, Miryam, “Medio Ambiente y Relaciones Internacionales” Parte I, Parte II, Serie Docencia nº 31, CERIR, Rosario, 1995
- GATT, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): texto del acuerdo general, edición revisada, Ginebra, 1986.
- GUDYNAS, Eduardo, “El déficit democrático de la OMC y las responsabilidades del sur”, Globalización América Latina / D3E, Uruguay, 2003
- INTERMÓN OXFAM, “Encallados en Cancún. Por qué el fracaso de las conversaciones comerciales de la OMC representa una amenaza para la gente más pobre del mundo”, Documento de Oxfam, 2003
- MAYNTZ, R. “Nuevos desafíos de la teoría de governance”. *Instituciones y Desarrollo*. Vol. 7, 2000

- MATSUSHITA, MITSUO. The Sutherland Report and its Discussion of Dispute Settlement Reforms, *Journal of International Economic Law*, 8: 623-629, 2005
- NACIONES UNIDAS, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Comercio y Medio ambiente en la Organización Mundial del Comercio”, 1998.
- NACIONES UNIDAS, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo, 2001
- OMC, Acuerdo de Marrakech, 1994
- PNUMA-IIDES, Manual de Medio Ambiente y Comercio, Winnipeg (Canadá), 2001.
- PROYECTO LOCAL - Organización no gubernamental para el desarrollo, “El buen gobierno y el desarrollo local”, Documentos para el Desarrollo Local, Barcelona (España), 2002
- RANEY, T. “Medio ambiente y comercio”. Depósito de Documentos de la FAO, 1999
- SCHATAN, Claudia, “El Medio ambiente en los acuerdos regionales: ¿precedentes o hechos aislados?”, LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN), Brief #7, 1999.
- SUPACHAI, Panitchpakdi, “Mesa consultiva convocada por Supachai: Tratado no-discriminatorio en apuros”, Traducción del Bridges Weekly Trade News Digest, *Revista Puentes entre el comercio y el desarrollo sustentable*, volumen II, nº 2, 2005
- TUSSIE, Diana; RIGGIOROZZI, María Pía, “Novos procedimentos e velhos mecanismos: a governança global e a sociedade civil”, en Esteves, Paulo Luiz (organizador), *Instituições internacionais: segurança, comércio e integração*, Editora Pucminas, 2003

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA Y AMBIENTE

por Alejandro Tomás Vicchi

RESUMEN EJECUTIVO

La incorporación del cuidado del medio ambiente a las condiciones de acceso a los mercados internacionales no constituye una novedad, puesto que estas consideraciones fueron incluidas en los acuerdos multilaterales sobre obstáculos técnicos al comercio.

Sin embargo, hay algunos interrogantes que vale la pena desarrollar. Por ejemplo, ¿qué rol juega la Responsabilidad Social Empresaria (RSE) en este proceso? ¿Puede ésta desembocar en barreras para-arancelarias de algún tipo? Y por otro lado, ¿pueden los Estados prohibir el ingreso de mercancías alegando el daño al medio ambiente que la elaboración de las mismas causa en sus países de origen?

Para dar respuesta a estas cuestiones encaramos un análisis del fenómeno de la RSE enfocado en sus aspectos más tangibles, tales como la aplicación de estándares específicos de responsabilidad social. Por otro lado, estudiamos casos concretos donde países miembros de la Organización Mundial de Comercio se enfrentaron a raíz del establecimiento de barreras para-arancelarias como las planteadas en el párrafo anterior.

Entendemos que existe una tendencia creciente hacia la incorporación de parámetros de desempeño ambiental en el comercio mundial, por lo cual estos tópicos resultan sumamente relevantes para los países en desarrollo que podrían llegar a experimentar el cierre de mercados o la

pérdida de oportunidades de negocios si no garantizan que sus actividades económicas no satisfacen criterios mínimos establecidos por los principales centros de consumo.

Advertir sobre esta realidad es el propósito que persigue el presente informe monográfico.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza la incorporación de criterios de desarrollo sustentable y preservación del medio ambiente dentro de las condiciones exigidas para el acceso a los mercados internacionales.

El fenómeno no se agota en la normativa legal que regula las importaciones (lo que en comercio internacional tradicionalmente se conoce como barreras para-arancelarias u obstáculos técnicos al comercio), si no que alcanza cada vez con mayor relevancia exigencias autónomas del sector privado (compradores y consumidores), como parte de su respectiva Responsabilidad Social (RS).

En los dos casos el origen se encuentra en la sensibilización que la comunidad en su conjunto exhibe sobre la problemática ambiental, y su deseo de tomar un rol activo a favor de un desarrollo sustentable en todo el planeta.

Esta monografía analiza cómo la conciencia ambiental puede derivar en el cierre de mercados para aquellas importaciones que no garantizan condiciones mínimas de respeto por los ecosistemas y su riqueza biológica.

Actuando cívicamente, los miembros de esas sociedades lograron en varias oportunidades medidas judiciales o normas legales que establecieron nuevas barreras para-arancelarias, exigiendo a los exportadores (proveedores del exterior) garantías de respeto a especies vulnerables o de preservación de los ecosistemas afectados. Con la particularidad de que esos condicionamientos debían aplicarse a los métodos de producción que se ejecutaban en el país de origen, lo cual abrió un debate sobre su compatibilidad con el sistema internacional de comercio (GATT, OMC).

Al mismo tiempo, la presión del consumidor lleva a que las grandes corporaciones procesadoras de materias primas y las cadenas de distribución y venta de productos terminados, a su vez comiencen a imponer sus propias exigencias de compromiso con el desarrollo sustentable a los proveedores del exterior que integran su cadena de valor. Este aspecto se vincula a la extraordinaria difusión que está experimentando la Responsabilidad Social Empresaria (RSE).

Los aspectos ambientales de la actividad económica constituyen uno de los ejes centrales de la RSE desde el origen mismo del concepto. Si bien no es sencillo medir la magnitud de los alcances de la RSE, una forma de establecerla es estudiando la cantidad de compañías que aplican de manera formal y pública alguno de los estándares desarrollados en esta materia, como el Pacto Global de Naciones Unidas (2368 firmas), las normas SA8000 (760 establecimientos) o AA1000 (más de 100 corporaciones), o las metodologías del Global Reporting Initiative (780 empresas) o el Instituto Ethos (1000 empresas).

Si luego estudiamos los contenidos de estos estándares, encontraremos que los mismos no sólo incluyen requisitos de desempeño vinculados a la responsabilidad ambiental de la firma con relación a los efectos directos de su propia actividad, sino que también impulsan a estas organizaciones a extender el alcance de esos principios a las empresas que integran sus cadenas de valor, en especial los subcontratistas que trabajan bajo esquemas de tercerización (*out-sourcing*). Esto significa que las empresas que adoptan compromisos en el campo de la RSE, deben comenzar a plantear exigencias del mismo tenor a sus proveedores de bienes y servicios. Algunos de estos proveedores estarán situados en países distintos de aquellos donde se sitúan las casas matrices y los establecimientos fabriles integrados de las multinacionales.

De esta forma se corporiza una de las modalidades por las cuales el respeto al medio ambiente se impone como condición de acceso a mercados. Es importante destacar que tratándose de una exigencia de carácter privado, la misma no está alcanzada por las reglas sobre obstáculos técnicos al comercio de la OMC.

Sin perjuicio de ello, encontraremos casos en los que algunos países incorporan requisitos ambientales a la normativa legal aplicable a sus importaciones, y en estas circunstancias es interesante verificar cómo

los mecanismos de solución de controversias convalidaron la aplicación de estas medidas.

En definitiva, el desarrollo sustentable se introduce con fuerza como un tópico cada vez más relevante para el comercio internacional tanto por iniciativa del sector privado, dentro de lo que se denomina Responsabilidad Social Empresaria, como mediante regulaciones estatales compulsivas compatibles con el sistema institucional multilateral.

El objetivo de este informe monográfico es llamar la atención sobre el avance de estos fenómenos y extraer lecciones que permitan a los países en desarrollo afrontar en mejores condiciones los nuevos desafíos que plantean.

2. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA:

2.1. Qué es (y qué no es) RSE

Orígenes del concepto

RSE: Un concepto inevitablemente ligado al comercio internacional

El término RSE (o CSR en inglés) comienza a difundirse en la década del 90 en los países desarrollados, para rápidamente expandirse al resto del mundo. En cierto sentido, se trata de un concepto que supera y resume a la vez tanto la práctica tradicional de la filantropía como el auge de la conciencia ambientalista, incorporándole nuevos temas y ordenando todo con una visión integral de las relaciones entre la empresa y la sociedad.¹

La globalización, y en particular el avance del comercio mundial, la transnacionalización de la economía y los nuevos métodos de organiza-

¹ "La responsabilidad de la empresa con la sociedad se entendía tradicionalmente simplemente como filantropía. Hoy en día se refiere más bien a una forma de hacer negocios que toma en cuenta los efectos sociales, ambientales y económicos de la acción empresarial, integrando en ella el respeto por los valores éticos, las personas, las comunidades y el medio ambiente", Correa, María Emilia; Flynn, Sharon; Amit, Alon. "Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial", CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

ción industrial desempeñaron un papel fundamental en el origen del concepto:

“En los años ochenta la política económica mundial se apartó de la regulación y de la intervención estatal, promoviendo la liberación del comercio y la reducción del papel del Estado. Muchos centros de producción de bienes y servicios pasaron de los países del Norte hacia los países menos desarrollados, y se inició la globalización de la cadena de valor en la que los gobiernos (en especial los del Sur), pasaron de ser protectores y reguladores del sector empresarial, a ser promotores de la inversión extranjera.

La globalización trajo consigo la liberación del comercio, pero también la comunicación global, gracias a la cual el comportamiento de las empresas norteamericanas y europeas en los países en desarrollo dejó de permanecer escondido. La transferencia rápida de información alrededor del mundo aumentó la conciencia pública sobre los problemas sociales, ambientales y económicos que resultan de la ausencia de un marco legal fuerte para regular y controlar el desempeño empresarial.

Las nuevas expectativas del público norteamericano y europeo (consumidores y accionistas), y las exigencias para que las corporaciones mejoraran su desempeño social y ambiental, dieron nuevo valor a la marca, la imagen y la reputación de la empresa, y contribuyeron significativamente al desarrollo de la RSC.”²

Si bien en teoría la RSE es perfectamente aplicable en un plano local en sentido estricto, sin implicancias que trasciendan fronteras nacionales, su naturaleza y su origen no permiten dudar sobre su dimensión global y su relevancia para los países en desarrollo.

Así, el tipo de situaciones que motivaron el auge de este fenómeno puede ejemplificarse con tres ejemplos de alcance internacional:

- “El actual compromiso de Royal Dutch Shell con la RSC, por ejemplo, está vinculado directamente con las acusaciones de violación de

² Núñez, Georgina. “La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible”, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

derechos humanos en Nigeria y el escándalo por el desmantelamiento de la plataforma petrolera Brent-Spar en el Mar del Norte en 1995. Estos dos acontecimientos fueron objeto de extensa difusión por parte de los medios en Europa y Norteamérica, lo cual ocasionó un boicot de los consumidores a los productos de Shell. A partir de estas experiencias negativas, Shell ha modificado su estrategia empresarial, y hoy es un líder en la acción responsable de la empresa frente a la sociedad y el entorno natural”³.

- “¿Deben estos ‘organizadores de la producción’ aceptar un grado de responsabilidad por las condiciones laborales descendiendo por la cadena de subcontratistas, en establecimientos con los cuales no tienen relación accionaria? Esta se convirtió en una cuestión candente a principios de los ‘90 cuando se reveló que algunos subcontratistas de países en desarrollo produciendo para reconocidas marcas de indumentaria y artículos deportivos daban a los trabajadores un tratamiento por debajo del estándar. Los activistas comenzaron a focalizarse en compañías que habían invertido enormes sumas en la construcción de su marca y que estaban haciendo un uso intensivo de la subcontratación en países en desarrollo. Marcas de artículos deportivos como Nike y Reebok, pero también grandes tiendas como C&A y Walmart se transformaron en los blancos preferidos. Luego del rechazo inicial, muchas compañías cedieron. Estaban preocupadas acerca del daño que estas campañas podían causar a su imagen tan cuidadosamente elaborada y a su valiosa marca. Existieron otros factores, incluyendo la presión de colegas (dentro de la industria), el aliento gubernamental, demandas de los consumidores así como ciertos eventos legales en Estados Unidos (Directivas para Sentencias Federales). Las empresas formularon Códigos de Conducta que establecían con mayor o menor precisión los estándares laborales que esperaban que sus subcontratistas respetaran como mínimo. Levi-Strauss fue la primera en adoptar un Código de Conducta semejante y fue la inspiración de muchos. Progresivamente más empresas comenzaron a adoptar códigos. Sin embargo, las empresas que tomaron la delantera fueron a veces muy criticadas por las formas en que verificaban el cumplimiento de sus códigos.

³ Correa y otros, op. cit.

Los propios códigos fueron atacados por aquello que excluían, o por la manera ambigua en que a veces estaban formulados.”⁴

- “Transparency International es una organización no gubernamental con sede en Berlín que tiene por objetivo incrementar la responsabilidad y frenar la corrupción nacional e internacional ejerciendo presión a los gobiernos, los donantes y las empresas. (...) A raíz de la colaboración con Transparency International, el Banco Mundial denunció el «cáncer de la corrupción» y modificó sus procedimientos de financiación, lo que dio lugar al establecimiento de una «lista negra» de empresas que habían estado envueltas en prácticas corruptas. (...) Sin embargo, unas cuantas multinacionales han respondido al riesgo de que se las incluya en las listas negras internacionales que empañarían su imagen estableciendo voluntariamente sus propias normas de conducta: así Shell publicó en abril de 1998 un informe sobre su código de conducta y su aplicación en la práctica (23 personas fueron despedidas de la empresa en 1977 por corrupción). Recientemente, también se adoptaron medidas contra personal de categoría superior en la empresa Lyonnaise des Eaux, que dieron lugar a la consiguiente elaboración de su propio código de prácticas.”⁵

Ante la proliferación de casos de “malas prácticas” como los aludidos, y en vista de que ni los gobiernos nacionales ni los organismos transgubernamentales lograban dar con mecanismos que permitieran evitar su repetición, se hizo evidente que los distintos actores de la Sociedad Civil debían comenzar a tomar cartas en el asunto, y entre ellos la propia empresa, con su capacidad e idoneidad para la movilización de recursos.⁶

⁴ van Liemt, Gijbert. “Some Social and Welfare Aspects of International Trade”, publicado en EU-LDC Network (Background Paper), 2001.

⁵ OIT (Organización Internacional del Trabajo). “La gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos (agua, gas, electricidad) - Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre la gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos”, Ginebra, 12 - 14 abril de 1999, disponible para la compra o descarga del sitio web de la OIT: <http://www.oit.org/public/spanish/dialogue/sector/tech-meet/tmpu99/tmpur1.htm>

⁶ Confluyendo con la aparición de la RSE comenzó a difundirse el principio de “comercio justo” (*fair trade*), que apunta a garantizar para los pequeños productores (de bienes primarios o manufacturas artesanales, generalmente) el cobro de retribuciones razonables evitando que los intermediarios obtengan rentas extraordinarias al sacar provecho de la concentración de la demanda y la desinformación de aquellos; ver www.fairtrade.net.

De ello puede inferirse que la RSE es un fenómeno reactivo e incluso de carácter defensivo para las grandes compañías que comenzaron a trabajar en la materia. A grandes rasgos, éstas habrían buscado legitimar su lugar en la sociedad frente a las críticas que podía recibir tanto su actuación individual como el modelo de libre mercado en su totalidad.

Pero inmediatamente se advirtió desde la perspectiva empresarial que adoptar posturas más firmes de compromiso con la comunidad presentaba otras dos ventajas adicionales: por un lado, se traducían en una serie de mejoras en el funcionamiento cotidiano de la organización (como elevar la motivación del personal y reducir costos, conflictos legales e improductividad por motivos gremiales), y por el otro, agregaba un nuevo elemento diferenciador respecto de su competencia, de cara a los consumidores.⁷

Es fácil ver en el párrafo anterior la analogía existente entre RSE y los sistemas de calidad más comunes en el ámbito empresarial como ISO-9000, ISO-14000, Buenas Prácticas de Manufactura y demás. Las compañías pueden decidir la incorporación de estas normas por exigencia del mercado o por iniciativa propia, por convencimiento, y/o para agregar valor a su oferta, pero siempre verificarán en el proceso numerosas ventajas en eficiencia y ahorro. Y mientras que adoptar un sistema de calidad de procesos mejora la imagen frente a un comprador corporativo (más que ante el cliente final, en general), puede afirmarse que la RS de una firma en particular será apreciada en igual medida por el público en general, incluyendo a los usuarios de los productos, como por otras compañías “socialmente responsables” de cuya cadena de valor aquella forma parte.

Sin perjuicio de ello, no puede dejarse de lado que en alguna medida exista hoy en la dirigencia empresarial una preocupación sincera y una conciencia cabal acerca de lo que la sociedad espera de las firmas. Aunque la empresa es una organización constituida con el fin de generar

⁷ Este último fenómeno tiene que ver con que, a medida que las economías de mercado se fueron afianzando a lo largo del Siglo XX, la competencia fue volviéndose cada vez más y más sofisticada: competir por precio, y aún por la calidad del producto en sí, ya no es suficiente y es necesario agregar nuevos atributos como servicio pos-venta o posicionamiento. La conciencia social de la empresa y la compatibilidad de sus productos para con los intereses de la comunidad, entonces, son un agregado de valor que mejora la situación relativa frente a la competencia.

ganancias para las accionistas, está claro que su operatoria normal no es neutra en el ámbito en el que actúa, ya que naturalmente se generan efectos colaterales positivos y negativos, lo que en la literatura económica se conoce como “economías externas” o “externalidades”.

Entre las externalidades positivas más comunes se encuentran la de crear empleos indirectos, entrenar trabajadores (que luego pueden llevarse la capacidad adquirida consigo como un activo propio), introducir competencia y elevar el beneficio de los consumidores, ingreso de divisas (en el caso de los exportadores), etcétera. Entre los efectos negativos se destacan las consecuencias medioambientales.

Puesto que la actividad de la empresa no es indiferente a la comunidad que integra, existe una noción básica de “ciudadanía corporativa” que podría sintetizarse en la minimización o eliminación de las externalidades negativas, y, en el sentido inverso a la obtención y maximización de las externalidades positivas.

Todas estas nociones son tan aplicables para una gran empresa como para una PYME. Hasta ahora la RSE ha sido un tema monopolizado casi excluyentemente por las grandes corporaciones. Por un lado, se tiende a considerar que por la escala de actividad las externalidades que las pequeñas empresas tomadas individualmente producen en la sociedad son ínfimas y por lo tanto no merecen atención. En segundo orden, se suele pensar que por su reducido horizonte de negocios la adopción de prácticas de RSE no producirá impacto alguno y pasará desapercibido a los grupos de interés, perdiéndose las potenciales ventajas comerciales que cabría esperar en otro caso.

Sin embargo, un análisis más profundo permitiría visualizar que el pequeño/mediano empresario está llamado a ocupar un rol protagónico en su evolución futura. Esto se fundamenta en que las PYMES están por naturaleza mucho más ligadas a las comunidades en las que actúan que las multinacionales, puesto que si éstas distribuyen el riesgo en diferentes regiones del planeta, la suerte de las otras está irremediamente atada al desarrollo del ámbito local en el que actúan. También existe una mayoritaria condición familiar en la titularidad y gerencia de las PYMES argentinas que realza la importancia de generar un ambiente de negocios sustentable en el largo plazo.

Y debiéramos agregar que estas compañías representan el 70% del empleo en la Argentina, por lo cual de por sí existe un impacto social muy importante derivado del modo en que éstas empresas se conducen. Por todo esto la difusión que se haga de estos conceptos en el entramado PYME nacional podría arrojar resultados muy significativos y beneficiosos para el conjunto de la sociedad.

En lo relativo a los beneficios comerciales (el mejor posicionamiento frente al comprador/cliente), puede comprobarse que es cada vez mayor la cantidad de compañías de todos los tamaños y sectores que dan importancia a la RSE, tanto en la Argentina como (con mucha mayor fuerza) en los mercados internacionales, incluso en el resto de Latinoamérica; sobre esto profundizaremos en los siguientes puntos de este trabajo.

Por ese motivo, muchos documentos advierten sobre la posibilidad de que el avance de la RSE en el mundo se constituya como una nueva barrera para-arancelaria, sugiriendo la posibilidad de que, ya sea por iniciativa privada de los importadores o por obra del ordenamiento legal de los países de destino, se le comience a exigir a los exportadores el cumplimiento de requisitos de RSE como condición para el acceso a los mercados internacionales.⁸ Someter a prueba esta hipótesis es uno de los objetivos de este informe.

2.2. Definiciones

Posiblemente existen tantas definiciones de RSE como documentos escritos sobre el tema, sin embargo, la mayoría coinciden en los puntos principales.

Por empezar, la RSE se aplica en forma voluntaria; una empresa que pretenda actuar con RS debe cumplir estrictamente la legislación de los países en los que opera, como condición primordial, pero ello por sí solo no configura una práctica de RSE. El punto fuerte de la RSE comienza donde termina la obligación legal, ya que supone, por ejemplo, dar a los empleados un trato mejor que el que establece la norma-

⁸ Brasca D., Pollán A. y Semyraz D., "Las normas de responsabilidad social de la empresa como barrera para el ingreso de las Pymes argentinas a los mercados globales", Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria (IARSE), Córdoba, Diciembre de 2002.

tiva, y en variables que ésta no contempla, como la armonía entre el trabajo y la vida familiar.⁹

Tampoco es filantropía o beneficencia, aunque es un error común en algunos ámbitos confundir ambos conceptos. La asistencia directa a la comunidad puede incluirse en la RSE como parte del compromiso de la empresa en causas de interés público, pero existe una diferencia fundamental con la beneficencia. Ésta es entendida como un acto espontáneo de generosidad y benevolencia, desvinculado de la actividad lucrativa de la empresa, mientras que en el caso de la RSE el objetivo buscado (y debería ser admitido en forma transparente) es propiciar en el largo plazo un entorno social favorable al desarrollo del negocio, evitar el estallido de posibles conflictos en el futuro que pongan en riesgo su sustentabilidad (y rentabilidad), y mejorar el posicionamiento de la organización entre los consumidores.

Por extensión y particularmente en Latinoamérica, además de campañas de ayuda a los sectores vulnerables de la población, las empresas se interesan por mejorar la calidad de los gobiernos, pero no sólo en aquellos aspectos que les conciernen directamente, como la erradicación de prácticas corruptas, o sobre-costos causados por ineficiencia o incompetencia del Estado en la administración de recursos y la regulación de la actividad privada.

También es preciso involucrarse junto al resto de la comunidad en la defensa y mejoramiento de las instituciones, incluyendo el respeto por la democracia y el sistema legal, la separación de poderes, valores como la estabilidad y la seguridad jurídica, etcétera. La nueva economía institucional provee un abundante cuerpo teórico acerca de la relevancia de estos factores como condición necesaria para el desarrollo de los países no industrializados¹⁰, y la memoria de las crisis recientes en la región

⁹ Como se verá más adelante, la RSE abarca principios básicos ya contenidos en la legislación (como el rechazo a diferentes formas de discriminación), y algunas prácticas de gestión socialmente responsable son progresivamente incorporadas a la normativa (como el balance social para empresas de más de 500 empleados, en la Argentina), pero se supone que siempre dejarán aspectos sin cubrir ya que se trata de una materia muy amplia y además difícil de volcar a un conjunto único de reglas susceptibles de ser controladas; se impone el carácter facultativo de la RSE y en ese sentido varios países comienzan a sancionar leyes sobre responsabilidad social (o a presentarse proyectos sobre la materia) con carácter de fomento, de adhesión optativa, creando incentivos para las compañías que cumplen determinadas condiciones.

¹⁰ Cuando se alude a instituciones esto abarca tanto las instituciones como las reglas de comportamiento formales (leyes escritas) e informales (prácticas habituales) —Douglas North, "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Fondo de Cultura Económica, México, 1995-; otro autor, D. Rodrik, por ejemplo, enumera las siguientes instituciones como indispensables para el desarrollo: derechos de propiedad

(y en la Argentina precisamente) son suficientes para comprobar cómo los derrumbes de los regímenes políticos afectan la rentabilidad y el patrimonio de las empresas.

En definitiva, en esencia la RSE se puede resumir como el conjunto de acciones que una empresa asume, *en forma voluntaria* (es decir, sin que la legislación la obligue) e *interesada* (procurando garantizar su sustentabilidad y rentabilidad en el largo plazo) para mejorar su relación con los distintos grupos con los que interactúa –particularmente, consumidores, empleados, proveedores y con la comunidad a la que pertenece, incluyendo los aspectos ambientales e institucionales–.

Para reforzar el concepto, podemos citar, como definiciones de RSE originadas en fuentes de envergadura (como el World Economic Forum o el Libro Verde de la Unión Europea):

- “integración *voluntaria*, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores”;¹¹
- “es la capacidad de la empresa de escuchar, atender, responder y satisfacer las expectativas legítimas de los diferentes actores que contribuyen a su desarrollo” (Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidad Social, Brasil);¹²
- “el compromiso que asume una empresa de contribuir al desarrollo económico sostenible, trabajando con los empleados, sus familias, la comunidad local y la sociedad en general para mejorar su calidad de vida” (World Business Council on Sustainable Development¹³);

y cumplimiento de los contratos, agencias de regulación, instituciones de estabilización, seguridad social y mecanismos de resolución de conflictos (Rodrik, D., “Institutions for High-Quality Growth: what they are and how to acquire them”, en “Studies in Comparative International Development 35:3”, otoño de 2000).

¹¹ Comisión Europea, “Promoting a European framework for corporate social responsibility - Green Paper”, Bruselas, julio de 2001, disponible en http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/csr/greenpaper_en.pdf.

¹² Citado por IRAM, en su “Informe de Avance sobre el estudio de la futura Norma ISO 26000 sobre Responsabilidad Social”, Buenos Aires, julio de 2005.

¹³ World Business Council on Sustainable Development (WBCSD), ONG mundial conformado por una red de 160 empresas internacionales en más de 30 países promovida por el empresario suizo Stephan Schmidheiny (fundador de Avina).

- “el pleno cumplimiento de la ley y *acciones adicionales* para asegurar que la empresa no opera a sabiendas en detrimento de la sociedad”¹⁴;
- “conjunto de prácticas empresariales abiertas y transparentes basadas en valores éticos y en el respeto hacia los empleados, las comunidades y el ambiente” (Prince of Wales Business Leadership Forum (PWBLF), Inglaterra).
- “la administración de un negocio de forma que cumpla o sobrepase las expectativas éticas, legales, comerciales y públicas que tiene la sociedad frente a una empresa” (Business for Social Responsibility, Estados Unidos).
- “ciudadanía corporativa, en áreas como relaciones personales (laborales, Derechos Humanos), gobernabilidad y ética, medio ambiente y contribución al desarrollo”.

2.3. Conceptos y principios claves

En la RSE, la acción gira alrededor de un eje principal en el que se encuentran los diferentes conjuntos de personas o interlocutores con los que se relaciona la empresa. En el glosario, se hace referencia a esos colectivos como “grupos de interés”, equivalente al término inglés *stakeholders*, que surge por analogía de *shareholders* (accionistas). En esta línea de pensamiento, se señala que los actos de la empresa no pueden analizarse sólo desde la óptica de sus propietarios o accionistas, sino de todos los “afectados” (grupos de interés), aunque no tengan ninguna relación legal con aquélla, como por ejemplo, los vecinos del barrio en el que se encuentra la fábrica.

Naturalmente, se promueve un trato limpio (justo y sincero) hacia los consumidores, pero se agrega, con el mismo grado de importancia, la construcción de relaciones sanas con los proveedores, la competencia, el personal (en los países en desarrollo, el foco puede estar puesto

¹⁴ “Para ser efectivo y visible, este compromiso debe estar respaldado por recursos, liderazgo y ser medible y medido”. Business in the Community- U.K. Miembro del CSR Europe. Citado por ACCION EMPRESARIAL (Chile).

en no discriminar y eliminar trabajo infantil, mientras que en las sociedades más avanzadas se enfatiza el cuidado de que la carga laboral permita a los empleados pasar tiempo con sus familias), y finalmente la sociedad en su conjunto, en varios sentidos, tanto en el respeto al medio ambiente como involucrándose en causas de interés público.

En casos particulares, un factor que debería tener un peso especial es el “juego limpio” de los proveedores del Estado, entendido como un compromiso contra la corrupción.

Un nuevo aspecto, resaltado por Kliksberg¹⁵, es que las multinacionales se manejen en los países en desarrollo con los mismos parámetros éticos, de responsabilidad social y calidad que en donde tienen la casa matriz. Este principio tiene implicancias directas sobre las PYMES argentinas que actúan como subcontratistas o proveedoras de esas corporaciones.

Incorporando contenido a la relación con los *stake-holders*, encontramos una abundante lista de principios y temas que diferentes enfoques señalan como prioritarios para la RSE, coincidiendo la mayoría en los siguientes: Derechos Humanos, condiciones laborales, Medio Ambiente, ética en los negocios, participación en causas de interés público, rendición de cuentas a la comunidad de los resultados “sociales” de la actuación de la empresa¹⁶.

2.4. La corporización de la RSE

La preocupación por la RSE, iniciada como actitudes libres y espontáneas de las grandes corporaciones en los países más poderosos, ha ido expandiéndose y hoy en día se han apropiado del concepto otros actores, empezando por los propios “grupos de interés”, como asocia-

¹⁵ Diario La Nación, 28-11-04.

¹⁶ Se apreciará que muchos de los principios de la RSE están ya contenidos en la legislación nacional y aún en tratados internacionales, pero su cumplimiento no alcanza un grado satisfactorio, especialmente en los países en desarrollo, por falta de capacidad de fiscalización por parte del Estado; en consecuencia, la concientización del consumidor y la responsabilidad empresaria surgen como paliativos para reforzar las normas y evitar que queden en carácter declarativo exclusivamente; el estándar de RSE “SA 8000 cita varias normas internacionales, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y once de las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo” (Brasca et al, op cit).

ciones de consumidores y los mercados de capitales (en New York se creó el Dow Jones Sustainability Index y en Europa el FTSE 4 Good Index Series), productores de los países de menor desarrollo (especialmente como movimiento por un “comercio justo”), organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales (Naciones Unidas promueve un “Pacto Global” y un conjunto de “Metas del Milenio de Naciones Unidas”-UN Global Compact, Millenium Goals)...

...y finalmente gobiernos, que en respuesta al interés proveniente del sector privado comienzan a incorporarlo tanto en su legislación nacional (incluso en países en desarrollo, como Brasil) como en las negociaciones económicas internacionales (hay capítulos referidos al medio ambiente y a las condiciones laborales, por ejemplo, en los TLC firmados por Estados Unidos con Australia y Chile, y también hay contenidos similares en las condiciones de incorporación de nuevos miembros a la Unión Europea).

Como puede verse, es ya un fenómeno mundial, y con efectos muy concretos en nuestra región. En los siguientes puntos se lo analizará en mayor detalle, desde la óptica de las exportaciones argentinas, y con particular atención a los intereses de las pequeñas y medianas empresas.

Por otro lado, la necesidad de precisar acerca del contenido del concepto y de establecer métodos objetivos y verificables para implementar la RS en las empresas ha llevado a los productores, junto a lo que podríamos denominar “la comunidad técnica” (es decir, el conjunto de académicos, consultores, organismos y ejecutivos que tienen un rol en la materia) al establecimiento de una serie de instrumentos y herramientas, entre las que se destacan los estándares y certificaciones específicas (AA1000, SA8000), y la introducción del Balance Global (Global Reporting Initiative).

En la actualidad la ISO (International Standard Organization), autora de las normas ISO 9000, ISO 14000, etcétera, que en la Argentina está representada por el IRAM, ha puesto en marcha un grupo de trabajo con la participación de grupos de interés de todos los países que la componen, con el objeto de delinear un estándar de Responsabilidad Social

¹⁷ Pacto Global de Naciones Unidas, www.globalcompact.org

que pasará a conocerse como ISO 26000. Las asociaciones empresarias, firmas individuales, ONG y demás actores involucrados en la Argentina están invitados a sumarse a las comisiones de trabajo y ser parte del proceso que está en marcha.

Para dar una idea de la difusión del fenómeno, podemos mencionar algunas cifras y datos:¹⁸

- En 1996 fue instituida por el Consejo de Agencia para la Prioridad Económica la primera norma auditable de Responsabilidad Social, SA 8000, pensada originalmente para el sector textil pero asimilable en otras actividades; en la actualidad más de 1.200 fábricas han certificado el cumplimiento de este estándar en 59 países (97 en Brasil), donde se desempeñan más de 600.000 trabajadores, en una variedad de sectores como indumentaria (26 %), química, salud e higiene (11 %), y servicios profesionales, comerciales y técnicos (11 %).
- En 1999 la organización inglesa AccountAbility, creó el método de auditoría y de certificación de informes sociales AA1000, que pretende garantizar la calidad de las rendiciones de cuentas, evaluaciones y divulgación sobre aspectos sociales y éticos de la gestión empresarial. Desde entonces más de 125 empresas están aplicando esta herramienta, como la farmacéutica Astra Zeneca, las consultoras Buerau Veritas, Deloitte, Ernst & Young y Price Waterhouse, Marks & Spencer, Nike, HSBC, Unilever, Vodafone, firmas tabacaleras, energéticas, de servicios sanitarios, entre otras.
- En todo el mundo más de 2900 empresas (con los gobiernos y otras instituciones suman 3800) han firmado el Pacto Global (Global Compact) de Naciones Unidas, de ellas más de 1460 son firmas con menos de 250 empleados; del total más de 185 se encuentran en Argentina, 150 en México y 137 en Brasil, por citar sólo los países latinoamericanos con mayores cifras; hay 296 compañías del sector TIC, 100 firmas de indumentaria y textiles, mientras que al sector de medicamentos y otros productos y servicios para el cuidado de la salud pertenecen otro centenar.

¹⁸ Las cifras son las últimas disponibles a abril de 2007.

- La Global Reporting Initiative, es desde 1997 la entidad rectora a nivel mundial en materia de reportes o balances de RSE, y consigna que hay 2147 informes almacenados en su base, que corresponden a más de 1.000 organizaciones de 60 países; los sectores predominantes son materias primas, artículos de consumo, finanzas, tecnología, salud y energía.
- El Instituto Ethos de Empresa y Responsabilidad Social de Brasil, es una asociación empresaria fundada en 1998 que cuenta actualmente con más de 1100 firmas asociadas, todas en Brasil (el 54 % en el estado de Sao Paulo), de las cuales el 46 % son micro o pequeñas empresas, el 19 % son empresas medianas y el 34 % grandes compañías; Ethos ha desarrollado una serie de indicadores para la gestión de la RSE, así como un manual de “Primeros Pasos” para pymes.

La lista completa de códigos de conductas y normas es mucho más extensa, ya que incluye iniciativas de todo tipo.¹⁹

Esto no significa que la práctica de la RSE deba implicar obligatoriamente la adopción de alguno de estos instrumentos. Existe una cantidad de empresas mucho mayor que la suma de los valores recién mencionados que despliegan políticas de RSE importantes y sustanciales sin adherir a un sistema formal de medición o información.²⁰

Lo que caracteriza a una buena política de RSE no es la ortodoxia en la aplicación de métodos estandarizados ni la cobertura del mayor número posible de variables o indicadores, aunque ambas cualidades son valoradas. Una política de RSE óptima es aquella que ofrece soluciones para mejorar las externalidades que las empresas generan en la sociedad en aquellos aspectos que son más relevantes para sus grupos de interés, lo cual naturalmente depende de cada caso en particular y requiere buenos mecanismos de comunicación y relacionamiento con los *stake-holders*.

¹⁹ Por ejemplo, estándares de asociaciones sectoriales determinadas, como el Código de Conducta de la World Federation of Sporting Goods Industry.

²⁰ Por otro lado, la mayoría de las corporaciones con políticas de RSE parametrizadas aplican una combinación de estas herramientas, incluyendo además certificaciones ambientales (como ISO 14000) y de ambiente laboral (OHSAS).

Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior, debe tenerse presente que los instrumentos señalados permiten capitalizar la experiencia acumulada por las organizaciones y empresas líderes en la materia, pueden representar una herramienta útil para evaluar objetivamente la política de RSE de una firma y sobre todo constituyen estándares reconocidos internacionalmente, lo cual sin dudas presenta varias ventajas para una empresa que esté desarrollando un proyecto exportador.

3. MEDIO AMBIENTE Y ACCESO A LOS MERCADOS INTERNACIONALES

A) La RSE como exigencia del mercado²¹

Como se ha visto en la introducción, el concepto de RSE es en sus orígenes de carácter reactivo o defensivo frente a las demandas de los consumidores de los países industrializados, teniendo como destinatarios las grandes compañías. El objetivo era modificar las prácticas en que esas corporaciones incurrían mediante sus propias acciones o las de sus subsidiarias, en los países en desarrollo.

Pero a medida que se genera conciencia sobre este tipo de cuestiones y que las propias corporaciones toman la iniciativa en la materia, la RSE comienza a afectar también las operaciones de pequeños productores independientemente del lugar en el que se encuentren. Como ejemplo puede citarse el estándar Eurepgap, de buenas prácticas agrícolas, creado por un conjunto de cadenas de supermercados europeas como una exigencia para sus proveedores.

Ya no se trata únicamente de la presión directa de los consumidores de bienes finales sino que la responsabilidad se extiende a lo largo de la cadena de valor abarcando cada vez más el mercado intraindustrial. En 2002 una encuesta de Business in the Community (Reino Unido) mostró que un 57 % de las PYMES sondeadas habían sido consultadas por sus corporaciones-clientes acerca de condiciones laborales de seguridad e higiene, 43 % también habían sido interrogadas sobre pautas

²¹ Con posterioridad a la finalización esta investigación, la OCDE publicó un documento que refuerza los argumentos aquí expuestos, titulado "CSR and Trade, Informing Consumers about Social and Environmental Conditions of Globalised Production", OECD Trade Policy Working Paper n° 47, enero de 2007.

medioambientales y un 17 % sobre su compromiso global con la comunidad en la que operaban.²² Incluso hay casos paradigmáticos en los que la RSE ha generado inconvenientes en la cadena de valor afectando empresas en diferentes países, como la situación provocada en Estados Unidos en torno de la pesca del atún.

En abril de 1990, el principal comprador de atún del mundo (la firma Starkist, perteneciente al grupo estadounidense Heinz) anunció su decisión unilateral y voluntaria de dejar de adquirir atunes de productores que no evitaran la depredación de delfines causada por sus redes de pesca, por lo que interrumpió las importaciones originarias en México. La determinación fue luego seguida por las empresas que le seguían en importancia en la actividad conservera norteamericana, que en este caso eran de capitales tailandeses e indonesios. Estas empresas sólo comprarían atún si los observadores de la Comisión podían verificar el cumplimiento de las pautas antedichas, y un 75 % del mercado estadounidense cerró sus puertas a la pesca mexicana. En octubre de 1990 la iniciativa privada adquirió carácter oficial por medio de una profundización de la legislación ambiental preexistente y una sentencia judicial.²³

La RSE al aplicarse en las grandes empresas en diferentes regiones del mundo, repercutirá progresivamente en las PYMES que forman parte de su cadena de valor. En principio, a partir del análisis de los programas de RSE de diferentes multinacionales, y enfocándonos en la forma en que se está abordando el trato con sus clientes y proveedores, esto no debería ser entendido como una amenaza inminente que pueda provocar el cese abrupto de una relación comercial preestablecida. Más factible es que cuando un comprador de un país industrializado se contacta con un exportador de un país en desarrollo se le solicite alguna señal que acredite el respeto de condiciones elementales de producción y aún garantías de “comercio justo”²⁴.

²² Business in the Community, DTI Research, mayo de 2002.

²³ Andrade, Roberto, “Litigios Pesqueros en América Latina”, CEPAL, Santiago de Chile, 1998; van Liemt, Gijsbert. “Some Social and Welfare Aspects of International Trade”, publicado en EU-LDC Network (Background Paper), 2001.

²⁴ Esto le ha ocurrido, por ejemplo, a exportadores de fruta del valle de Río Negro en tratativas con compañías comercializadoras de Italia y Países Bajos.

En cualquiera de los dos casos es un elemento que se repite en los diferentes “reportes globales” la mención a las acciones de RSE actualmente en curso con los proveedores, y la expresa intención de las corporaciones de que este concepto se vaya incorporando, gradualmente, en las PYMES de su área de influencia. E incluso están dispuestas a apoyar el proceso con asistencia técnica.

Uno de los principales sistemas formales de RSE existentes, el SA8000 –una norma certificable desarrollada por International Standard Association–, cuenta con una sección entera dedicada a la relación con los proveedores que señala:

Control de los Proveedores/ subcontratistas y sub-proveedores

9.6. La compañía establecerá y mantendrá procedimientos adecuados para evaluar y seleccionar proveedores/subcontratistas (y cuando sea apropiado: sub-proveedores) basados en su capacidad para cumplir con los requerimientos de la presente Norma.

9.7. La compañía mantendrá registros adecuados del compromiso de los proveedores, subcontratistas (y sub-proveedores cuando sea apropiado) con responsabilidad social, incluyendo, entre otros, el compromiso escrito de estas organizaciones de:

- a) Acatar todos los requerimientos de la Norma (incluyendo esta cláusula).*
- b) Participar en las actividades de control de la compañía, cuando esta así lo solicite.*
- c) Implementar acción remedial (sic) y correctiva inmediata para cualquier no-conformidad identificada según los requerimientos de la Norma.*
- d) Informar a la compañía, de forma rápida y completa, de cualquier relación comercial relevante con otros proveedores, subcontratistas y sub-proveedores.*

9.8. La compañía mantendrá pruebas razonables de que los requerimientos de la presente Norma se cumplen por parte de proveedores y subcontratistas.

A nivel regional, el Manual de Primeros Pasos en RSE de Ethos contiene varias y extensas sugerencias para la relación con los proveedores en tres secciones distintas:

Medio Ambiente

Proyecto ecológico: Trabajo asociado con proveedores y clientes

(...) Verifique con sus proveedores cuáles son los ítems, desde materiales de oficina hasta materia prima, que puedan ser sustituidos por productos que reduzcan el índice residual sin comprometer costos, calidad y confiabilidad.

El enfoque también está plasmado en la Guía de Autoaplicación de Indicadores de RSE de Ethos (correlacionado con los principios del Pacto Global), que tiene un capítulo entero dedicado a la Selección, Evaluación y Asociación con Proveedores, incluyendo parámetros como criterios de evaluación y selección, trabajo infantil y trabajo forzado en la cadena productiva, relaciones con trabajadores tercerizados y apoyo al desarrollo de proveedores.²⁵

Por su parte, en 2003 el Banco Mundial publicó una investigación dedicada por completo al tema, en la que se presentaban los inconvenientes frecuentes que las multinacionales encontraban en sus proveedores con relación a la implementación de RSE.²⁶

En definitiva, las PYMES que son proveedoras de empresas líderes en RSE pueden consolidar su relación comercial cooperando en programas de ese tenor, o poniendo en marcha sus propias iniciativas en la misma línea. Y aquellas empresas argentinas que estén desarrollando procesos de internacionalización para exportar tendrían un elemento diferenciador para agregar a su oferta si contaran con programas de RSE bien organizados y comunicados (lo cual no necesariamente implica inversiones costosas).

²⁵ IARSE, Córdoba, abril de 2005.

²⁶ World Bank. "Strengthening implementation of corporate social responsibility in global supply chains", octubre de 2003. El reporte fue llevado a cabo por un grupo de expertos de PricewaterhouseCoopers (filial danesa), Danish Institute for Human Rights y la ONG Business for Social Responsibility.

Como ejemplo, puede mencionarse que actualmente la corporación Schneider Electric califica a cada una de sus filiales locales de acuerdo al porcentaje de proveedores que han suscripto el Pacto Global de las Naciones Unidas.²⁷

B) Relación entre la RSE y las regulaciones estatales

Siendo la RSE una práctica que se adopta voluntariamente, puede llamar la atención que muchos de sus principios, como el respeto a los derechos humanos y relaciones éticas con el sector público, estén ya contenidos en la legislación nacional y aún en tratados internacionales, con carácter coercitivo. La explicación radica en que todas esas normas tienen un alcance reducido al limitar la responsabilidad de las empresas a sus propios actos, es decir a su operatoria directa, y con niveles mínimos —elementales—, de satisfacción. La RSE por su parte procura que la compañía, por un lado, se involucre activamente en la promoción de esos principios en todo su ámbito de influencia, más allá de donde se agota la responsabilidad legal, en su cadena de valor, entre sus clientes y accionistas, y en la comunidad en la que actúa. Y al mismo tiempo, se busca que el compromiso con esos valores se traduzca en acciones voluntarias de acción afirmativa que superen el respeto esencial marcado por la ley.

La postura más difundida establece que las compañías socialmente responsables no deben aludir al cumplimiento de la ley como parte de su RSE ya que esa condición se da por sobre-entendida. Ocurre, sin embargo, que las corporaciones pueden entender que la vigencia de esas normativas no alcanza un grado satisfactorio en algunos territorios en los que operan, típicamente en los países en desarrollo, por falta de capacidad de fiscalización por parte del Estado. Actuando en consecuencia, puede que la necesidad de garantizar su actuación ética frente a consumidores globales las lleve a adoptar en sus plantas propias o subsidiarias estándares específicos como SA8000, que convenientemente auditados por una organización creíble, avalen el cumplimiento de estándares mínimos, aún cuando éstos estén contenidos en la legis-

²⁷ Revista Valor Sostenible, abril de 2005.

lación local respectiva o los países en cuestión sean signatarios de los tratados internacionales relacionados.

No puede cerrarse esta sección sin aludir al surgimiento de un nuevo conjunto de normas a las que suele hacerse referencia como legislación de RSE, en determinados países europeos como Francia u Holanda, o aún en Latinoamérica (Brasil). Estas innovaciones legislativas ya vigentes, al igual que muchos proyectos que están en debate pueden dividirse en dos categorías.

Una modalidad de legislación sobre RSE consiste en las medidas de fomento que no imponen obligaciones para las compañías, sino que crean incentivos para la incorporación de estas prácticas. En la Unión Europea, por ejemplo, se estableció un sistema de premios para los empleadores que fueran identificados como las mejores organizaciones para trabajar, en base a la opinión de sus integrantes. El sistema de créditos de emisiones de carbono forma parte de esta filosofía también. En este caso los gobiernos actúan como aliados de los grupos promotores de la RSE sin que ésta pierda su carácter voluntario.²⁸

Por otro lado está la incorporación de criterios de RSE al marco regulatorio compulsivo. Por lo general no se obliga a las compañías a adoptar una política integral de RSE sino que se le imponen el cumplimiento de algunas pautas inspiradas en herramientas de esa disciplina. Como ejemplo podemos citar la novedad introducida en la Argentina por las Leyes 25.250 y 25.877, que establecen que las empresas de más de 500 y 300 empleados respectivamente deben presentar anualmente un reporte anual al que se denomina “Balance Social”, que tiene por destinatarios al sindicato y al Ministerio de Trabajo, indicando resultado económico y financiero, altas y bajas laborales, remuneraciones, otros beneficios otorgados, composición del plantel (antigüedad, edad, sexo), regímenes de contratación (incluyendo pasantías), tercerizaciones y subcontrataciones, condiciones de higiene y seguridad, capacitación, y planes de innovación que puedan afectar al personal. Al margen del título del reporte, se puede apreciar que el contenido del mismo incluye muchos de los aspectos que se incluirían en un balance

²⁸ Balch, Oliver. “Regulación contra voluntarismo”. En Revista Valor Sostenible, Abril 2005.

de RSE, concretamente los más relevantes en cuanto a la relación con los trabajadores (aunque evidentemente está lejos de ser un “balance global” como se lo entiende en el ámbito de la RSE, o según el estándar GRI)²⁹.

Este tipo de iniciativas legislativas tiene el efecto de elevar el “piso” de requerimientos que las empresas deben cumplir para respetar la ley, para beneficio de toda la comunidad, lo cual puede interpretarse como un mérito de la RSE. Pero, puesto que ésta tiene carácter de voluntaria, una vez que se incorpora a la regulación de aplicación forzosa, debiera dejar de considerarse una práctica de responsabilidad social como tal; idealmente (como la RSE “empieza donde termina la obligación legal”) ocasionará un desplazamiento de la frontera de la RSE hacia un compromiso cada vez mayor en la materia.

C) Barreras para-arancelarias y RSE

Pero en algunos casos se da otro tipo de vinculación entre RSE y legislación, cuando la preocupación de ciertos grupos de interés (consumidores, movimientos conservacionistas o defensores de derechos humanos) o de las propias empresas presiona hasta lograr que lo que comienza como una iniciativa privada de RSE concluya incorporándose a la normativa, y por ende adquiere carácter de barrera para-arancelaria clásica, como ocurrió en el ya citado caso “Delfín-Atún”.

En estas situaciones, la regulación del país desarrollado (importador) reclamará que el exportador garantice plenamente el cumplimiento de estándares que pueden o no tener carácter legal en el país de origen. En ese caso, el exportador quizás deba recurrir a una certificación de RSE para sortear el inconveniente. Por ende, aquellas empresas que por su propia iniciativa adopten políticas expresas de RSE podrán anticiparse y prevenir conflictos, sobre todo si la medida es aplicada en forma simultánea y sincronizada por los principales proveedores mundiales de la mercadería en cuestión, o al menos por los de una región determinada. Si una acción de ese alcance no fuera posible, la compañía exporta-

²⁹ Otros países están más cerca del “balance global” ideal, como Francia que en 2002 impuso a las grandes compañías la obligación de emitir reportes sociales y ambientales anuales; Balch, op cit.

dora que unilateralmente adopte criterios de RSE y pueda demostrarlo, estará en mejores condiciones para salvar el obstáculo de una barrera para-arancelaria de este tipo cuando ésta entre en vigor.

Estas consideraciones merecen ser tenidas en cuenta en vistas de que innovaciones como las medidas adoptadas por Estados Unidos para la pesca de atún podrían volverse progresivamente más frecuentes. Actualmente el Parlamento Europeo está analizando las recomendaciones contra el trabajo infantil que su comité sobre Desarrollo emitió en junio de 2005, donde puede leerse:³⁰

“Recomiéndase que la Comisión (*la Comisión Europea, máxima autoridad ejecutiva de la UE*) investigue la creación de salvaguardas y mecanismos legales adecuados a nivel de la Unión Europea que identifiquen y persigan importadores basados en la UE que importen productos que consientan la violación de las convenciones centrales de la OIT, incluyendo el uso de trabajo infantil, en cualquier parte de la cadena de valor; por tanto se solicita a la Comisión que explore la posibilidad de crear incentivos para que importadores de la UE lleven a cabo monitoreos regulares e independientes de la elaboración de sus productos en terceros países que formen parte de su cadena de fabricación.

Recomiéndase que la Comisión conduzca una investigación profunda sobre la introducción de un esquema de la UE para el etiquetado de bienes importados en su territorio para verificar que han sido elaborados sin uso de trabajo infantil en ningún punto de la cadena de producción y abastecimiento, y a la vez garantizando que dicho esquema cumple con las normas de comercio internacional de la OMC; se solicita que los resultados de esa investigación sean presentados al Comité de Comercio Internacional.”

³⁰ Parlamento Europeo. “Report on the exploitation of children in developing countries, with a special focus on child labour (2005/2004(INI))”.

D) Desde el punto de vista de los acuerdos comerciales (OMC - OTC, etc.)

Teniendo en cuenta el tipo de iniciativas que se menciona en la sección anterior, cabe plantearse la compatibilidad de aplicar una para-arancelaria de este tipo con respecto a los compromisos internacionales asumidos en el ámbito GATT/OMC.

La siguiente relación de casos puede servir para ilustrar la cuestión.

En la década del 90 Estados Unidos prohibió la importación de atún mexicano por emplear técnicas de pesca que provocaban como efectos colaterales la muerte de numerosos delfines. Eso afectó a empresas situadas en la Unión Europea, Costa Rica, Japón, Panamá y Venezuela, que elaboraban el atún mexicano y lo reexportaban a Estados Unidos.

Se trataba de un claro ejemplo en el que lo que se objetaba no era la naturaleza del producto sino la forma en que era obtenido, y además fuera de los Estados Unidos. En consecuencia, México, respaldado por un conjunto de países, llevó la cuestión al GATT, que estableció un panel arbitral para dirimir si la barrera para-arancelaria respetaba o violaba los compromisos del libre comercio. Era la primera vez en la historia del tratado que se planteaba una disputa por la aplicación de regulaciones ambientales nacionales en forma extra-jurisdiccional.

Estados Unidos argumentó que el embargo cumplía el Artículo III del GATT porque se aplicaba la misma exigencia al producto nacional que al extranjero, lo que fue rechazado por el panel ya que la comparación debe hacerse entre los productos importados y nacionales y no entre técnicas de producción. El producto aludido era el atún y la exigencia estaba relacionada con regulaciones para proteger a los delfines que no afectaban la naturaleza del atún en sí.

Para Estados Unidos la justificación estaba en el Artículo XX (b), que admitía excepcionalmente “medidas... necesarias para proteger la vida humana, animal o vegetal, o su salud”, aludiendo a la necesidad de proteger a los delfines, siendo el único mecanismo posible. El panel lo rechazó señalando que, en primer lugar, esa cláusula estaba dirigida a que los países pudieran aplicar medidas comerciales para proteger sus recursos naturales, no los situados fuera de su territorio.

En segundo lugar, se remarcó que una interpretación tan amplia de ese punto (como la defendida por Estados Unidos) habilitaría a cada miembro del GATT a determinar unilateralmente sus políticas de protección para cada especie y el sistema del libre comercio que el tratado buscaba sería inalcanzable.

Con esta sentencia, México podría haber exigido el levantamiento de la medida y aún medidas de resarcimiento (facilidades comerciales que repararan el daño a su economía), pero no lo hizo para no afectar la relación con su vecino del Norte en momentos en que se negociaba el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte).

Pero el de los atunes no fue un caso aislado. En 1989 Estados Unidos sancionó una ley que prohibía la importación de camarones de países que no certificaran mediante controles del NMFS que su pesca no causaba daños en la población de tortugas marinas. En la práctica, la exigencia estuvo concentrada en catorce países del Caribe y el Atlántico Oriental, a cuyos pescadores el gobierno estadounidense concedió entrenamiento, ayuda financiera y plazos progresivos para completar la adopción del nuevo estándar (asociado a la tecnología conocida como TED).

En 1996 cuatro países del Sudeste Asiático lograron la apertura de un panel en la Organización Mundial de Comercio (OMC), tras lo cual obtuvieron el apoyo de un conjunto de países.

Al igual que lo ocurrido en el caso de los delfines, los litigantes admitían la necesidad de proteger estas especies, que efectivamente estaban en peligro, y que los barcos camaroneros mataban tortugas marinas. De hecho, manifestaban que sus países habían aplicado sistemas propios para reducir el daño. Lo que se cuestionaba era el precedente de que un país, actuando unilateralmente, erigiera barreras para-arancelarias bajo estos fundamentos. El embajador pakistaní en la OMC expresó: “Si comienzan a incluir cuestiones de moralidad, derechos humanos, derecho ambiental, ¿donde terminaremos?”.

El litigio pareció una repetición del concerniente al caso Delfín-Atún. Estados Unidos invocó los principios generales del GATT que incluyen la preservación de los recursos naturales como motivo admisible para aplicar medidas restrictivas del comercio en forma unilateral,

siempre que no resulten en “discriminaciones arbitrarias o injustificables entre países en igualdad de condiciones”, ni escondan medidas de carácter comercial, y debiendo también estar acompañadas de acciones que restrinjan el consumo o la producción local.

El panel no avaló esta interpretación, argumentando que normas unilaterales como éstas representaban una seria amenaza al sistema multilateral de comercio que la OMC debía proteger, y se mencionó como jurisprudencia el caso de los atunes mexicanos.

Estados Unidos recurrió a la instancia de apelación, pero este tribunal falló nuevamente en su contra. En esta oportunidad, se señalaba que existía discriminación entre diferentes países porque: 1) Estados Unidos negociaba seriamente acuerdos multilaterales con algunos países, pero no con todos, 2) los esfuerzos por transferir la tecnología TED no eran uniformes, y 3) los plazos otorgados para adoptar el TED variaban de cuatro meses a tres años dependiendo del país.

Pese a ello, de las sentencias se desprende que si se hubieran adoptado los pasos correctos para acordar un instrumento en forma multilateral y no discriminatoria, la restricción al comercio hubiera sido acorde a las regulaciones de la OMC.

Esto es lo significativo porque hace operativa la cláusula preservacionista del GATT y ahora amplía la interpretación de la misma, aceptando que los “recursos naturales agotables” a ser protegidos no necesariamente deben estar bajo la jurisdicción del país que aplica la medida, modificando el criterio que emanaba del caso de los atunes y los delfines.

De acuerdo a distintas fuentes, el cambio de postura fue consecuencia de la dura reacción que enfrentó el fallo anterior (atunes-tortugas) en la sociedad en los países industrializados, en cuyos medios se extendían opiniones según las cuales la OMC no daba importancia al cuidado del medio ambiente; el efecto resultante era el desprestigio del organismo, lo que haría difícil que éste pudiera continuar haciendo su labor.

4. SITUACIÓN DE LA ARGENTINA: POSIBLE IMPACTO PARA EXPORTACIONES

Habiéndose analizado el panorama global, cabe hacer las siguientes observaciones válidas para las exportaciones argentinas.

Como es notorio, uno de los principales rubros que integran la canasta exportadora nacional está compuesto por productos primarios agrícolas, y manufacturas de ese origen (como ser alimentos procesados, bebidas, hilados, cueros e indumentaria). Desde este aspecto puede detectarse la vulnerabilidad con relación a principios importantes de la RSE, como es el caso del daño al medio ambiente (cuidado del suelo, desmonte, etcétera).

Si se estudiara este aspecto desde la óptica de los mercados de destino, se evidenciaría que muchas de estas exportaciones (como la de vinos o fruta fresca) se realizan a la Unión Europea o Estados Unidos, es decir a países donde la Responsabilidad Social se encuentra ya muy difundida entre consumidores, empresas, gobiernos y la comunidad en general.

Por lo tanto, es válido afirmar que la incorporación de RSE en las exportaciones tradicionales argentinas puede contribuir a reducir los riesgos de encontrar obstáculos comerciales, ya fuera en forma de restricciones legales o de exigencias del sector privado. Pero se trata al mismo tiempo de una oportunidad de acceder a un precio de venta superior, agregándole valor para el consumidor al diferencia el producto.

“Los estándares de 'negocios responsables' han sido vistos históricamente como una restricción a las exportaciones de los países en desarrollo, pero algunos países han respondido estableciendo sus propios estándares como una forma de construir activamente una ventaja competitiva. La Asociación Chilena de Exportadores por ejemplo ha establecido una norma ambiental y social chilena para las exportaciones de frutas. En el corto plazo, el estándar es más barato de certificar y está más alineado con las especificidades del sector frutícola chileno que los esquemas de carácter internacional. En el largo plazo, se espera que el uso del estándar sea un medio para diferenciarse en el altamente competitivo mercado de exportaciones de fruta.”³¹

³¹ Accountability – Fundação Dom Cabral. “Responsible Competitiveness: Reshaping Global Markets Through Responsible Business Practices, Summary of Findings”. Diciembre de 2005. Disponible en www.accountability.org.uk.

Sin embargo, las implicancias de la RSE no se agotan en las exportaciones agropecuarias, sino que, como se ha visto a lo largo del informe, la disciplina tiene una fuerte presencia en sectores como el químico y farmacéutico.

Diferentes sectores hacen énfasis en variables determinadas y tienen distintos temas en la agenda. Por ejemplo, para las exportaciones de manufacturas de cuero será importante precisar el origen de la materia prima y el resguardo de las especies animales autóctonas.

5. CONCLUSIONES

Hemos verificado a lo largo de este informe como el cuidado del medio ambiente adquiere cada vez más relevancia como condición necesaria para el acceso a los mercados internacionales, a partir de iniciativas privadas así como de reglamentos técnicos aplicados por autoridades estatales.

Al considerar los cursos de acción que los países en desarrollo pueden adoptar para que sus exportaciones no se vean afectadas negativamente, podemos sugerir tres grandes líneas de acción.

En primer lugar, la promoción de la Responsabilidad Social Empresarial en general previsiblemente elevaría las pautas de desempeño ambiental de los establecimientos productivos situados en los países en vías de industrialización. El fomento de la RSE (entendiéndola siempre como una actividad voluntaria) puede ser asumido tanto por el Estado (mediante leyes que creen incentivos y marcos jurídicos ad-hoc) como por organizaciones privadas sin fines de lucro (asociaciones de consumidores en particular), medios de comunicación, cámaras empresariales y finalmente grandes empresas actuando con respecto a las firmas que integran su cadena de valor.

Por otro lado, se pueden alcanzar resultados de mayor impacto mediante iniciativas de alcance sectorial, que pueden ser lanzadas por asociaciones de productores, atacando las problemáticas específicas de su actividad económica. La fijación de estándares de mejoramiento gradual, colectivo y consensuado por las partes suele ser la vía más eficaz para la resolución de este tipo de conflictos, ya que elimina el riesgo de

comportamientos de tipo *free-rider* que, *dumping ecológico* mediante, desalienten o dejen fuera de la competencia a los productores responsables.

Finalmente, no hay que olvidar el rol que les cabe al Estado y los organismos de normalización en elevar permanentemente los estándares de desempeño ambiental, con lo cual no sólo contribuyen a aumentar la calidad de vida de la población en forma compatible con el desarrollo sustentable, sino que también reducen la brecha tecnológica existente con relación a los países industrializados en materia de procesos productivos, mejorando por ende la competitividad de la economía. Por último, un mercado interno con estándares elevados es también una economía menos vulnerable frente al ingreso de mercancías importadas que hayan sido manufacturadas sin respetar pautas mínimas de desempeño ambiental.

Los tres planos de intervención (RSE en general, acciones sectoriales y regulación estatal) brindan todo un abanico de alternativas que desembocan finalmente en una economía más competitiva y mejores condiciones de vida para la población compatibles con un desarrollo productivo en el largo plazo.

ANEXO

Estadísticas del Sistema SA 8000 al 31 de diciembre de 2006

Fuente: Social Accountability International, www.sa-intl.org
(el sitio permite acceder al listado completo de establecimientos certificados)

Total de establecimientos actualmente certificados:	1.200
Total de países representados:	59
Total de industrias representadas:	67
Total de empleados:	626.597

Establecimientos certificados (por país)

País	Número de establecimientos	País	Número de establecimientos
Italia	503	Reino Unido	4
India	190	Bélgica	4
China	140	Bolivia	4
Brasil	97	Portugal	4
Pakistán	58	Turquía	4
Vietnam	31	Costa Rica	3
Thailandia	22	República Checa	2
España	16	Corea del Sur	2
Taiwan	9	Rumania	2
Francia	7	Bangladesh	2
Polonia	7	Mauricio	2
Sri Lanka	7	Japón	2
Suiza	6	Perú	2
Argentina	6	Bahrein	1
Grecia	6	Bulgaria	1
Filipinas	5	Colombia	1
Israel	5	Croacia	1
Hong Kong	5	Ecuador	1
Indonesia	4	Egipto	1

País	Número de establecimientos	País	Número de establecimientos
Emiratos Árabes Unidos	1	Laos	1
Eslovaquia	1	Marruecos	1
Eslovenia	1	México	1
Estados Unidos	1	Panamá	1
Finlandia	1	Puerto Rico	1
Guatemala	1	Singapur	1
Honduras	1	Sudáfrica	1
Hungría	1	Venezuela	1
Jordania	1		
Kenya	1		

Establecimientos certificados (por tamaño)		
Cantidad de empleados	Número de Establecimientos	% del Total
> 1.000	147	14%
251 - 1.000	256	25%
51 - 250	308	30%
1 - 50	302	29%
S/D	25	2%

FUENTES

Documentos

- ACCOUNTABILITY – FUNDACAO DOM CABRAL (2005). “*Responsible Competitiveness: Reshaping Global Markets Through Responsible Business Practices, Summary of Findings*”. Diciembre de 2005. Disponible en www.accountability.org.uk.
- ACCIÓN EMPRESARIAL (2004). “*Responsabilidad Social Empresarial: La nueva frontera de la competitividad del Siglo XXI*”, presentado en IARSE, Córdoba.
- ANDRADE, ROBERTO (1998). “*Litigios Pesqueros en América Latina*”, CEPAL, Santiago de Chile.
- BUSINESS IN THE COMMUNITY (2002), DTI Research.
- BRASCA D., POLLÁN A. Y SEMYRAZ D. (2002), “*Las normas de responsabilidad social de la empresa como barrera para el ingreso de las Pymes argentinas a los mercados globales*”, Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria (IARSE), Córdoba.
- COMISIÓN EUROPEA, “*Promoting a European framework for corporate social responsibility - Green Paper*”, Bruselas, (2001), disponible en http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/csr/greenpaper_en.pdf.
- CORREA, MARÍA EMILIA; FLYNN, SHARON; AMIT, ALON (2004). “*Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial*”, CEPAL, Santiago de Chile.
- IRAM (Instituto Argentino de Normalización y Certificación) (2005). “*Informe de avance sobre el estudio de la futura Norma ISO 26000 sobre Responsabilidad Social*”, Buenos Aires.
- NORTH, DOUGLAS (1995). “*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*”, Fondo de Cultura Económica, México.
- NÚÑEZ, GEORGINA (2003). “*La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible*”, CEPAL, Santiago de Chile.
- OECD (2007). “*CSR and Trade, Informing Consumers about Social and Environmental Conditions of Globalised Production*”, OECD Trade Policy Working Paper n° 47.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1999). *“La gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos (agua, gas, electricidad) - Informe para el debate de la Reunión tripartita sobre la gestión de la privatización y reestructuración de los servicios públicos”*, Ginebra, 12 - 14 abril de 1999, disponible para la compra o descarga del sitio web de la OIT: <http://www.oit.org/public/spanish/dialogue/sector/techmeet/tmpu99/tmpur1.htm>

PARLAMENTO EUROPEO (2005). *“Report on the exploitation of children in developing countries, with a special focus on child labour (2005/2004 (INI)”*, Bruselas.

REVISTA VALOR SOSTENIBLE, varios números.

RODRIK, D., (2000). *“Institutions for High-Quality Growth: what they are and how to acquire them”*, en “Studies in Comparative International Development 35:3”

van LIEMT, GIJSBERT (2001). *“Some Social and Welfare Aspects of International Trade”*, publicado en EU-LDC Network (Background Paper).

WORLD BANK (2003). *“Strengthening implementation of corporate social responsibility in global supply chains”*.

SITIOS WEB:

www.accountability.org.uk

www.sa-intl.org

www.globalreporting.org

www.unglobalcompact.org

www.corporateregister.org

www.comunicarse.org.ar

COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE EL CASO DE LA ROPA USADA EN BOLIVIA

*por Álvaro Erik Martinelly Zeballos y
Víctor Hugo Choque Villarroel**

In memoriam

David Fuentes, un gran profesional...

Franklin Martinelly, un maravilloso papá...

RESUMEN EJECUTIVO

La constante expansión del comercio global y la maximización de la ganancia representan una barrera para el avance de la legislación medioambiental a nivel internacional, donde los intereses comerciales se enfrentan con la preservación del ambiente. Uno de los conflictos es la transferencia de pasivos ambientales de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo.

En este caso se analiza el papel de la ropa usada como pasivo ambiental en Bolivia, que a nivel normativo se encuentra limitada por movilizaciones de grupos de comerciantes que internan prenda usada de contrabando evadiendo impuestos y dañando a la industria nacional. Este pasivo se manifiesta con mayor intensidad en este país debido a que la inmensa mayoría de la población tiene por costumbre adquirida de creencias mítico-religiosas, incinerar toda la ropa en desuso a cielo abierto y sin control alguno. Esta práctica es aún más contaminante gracias a

* Licenciado en Sociología por la Universidad Mayor de San Simón y Licenciado en Economía por la Universidad Técnica de Oruro (Oruro), Bolivia, respectivamente.

las fibras sintéticas de la ropa usada que genera mayor cantidad de dioxinas que se esparcen en el aire y de los países vecinos.

El Estado boliviano no puede enfrentar la crisis que tiene en el manejo de los residuos sólidos generados en su país. A esto se suma que los países desarrollados quieren consolidar la transferencia de pasivos ambientales en tratados comerciales como el TLC¹.

Las conclusiones identifican posibles políticas internacionales y nacionales que impidan que este círculo contaminante siga afectando a los países del sur.

1. COMERCIO MUNDIAL Y MEDIO AMBIENTE

La globalización está afectando más a los países de economías débiles que buscan subsistir sobreexplotando y exportando a bajos precios sus recursos naturales. Así los ecosistemas de los países tropicales proveen a las poblaciones de los países ricos buena parte de los recursos que sirven para mantener patrones de consumo derrochadores. Una pieza fundamental en esta desestabilización económica son las relaciones comerciales entre los países desarrollados y en vías de desarrollo².

1.1. Breve repaso a la relación comercio y medio ambiente

El debate sobre comercio y medio ambiente no es nuevo. Este vínculo incluye tanto el efecto de las políticas ambientales sobre el comercio así como las del comercio sobre el medio ambiente. La creciente preocupación internacional sobre las repercusiones del crecimiento económico en el desarrollo social y en el medio ambiente propiciaron la Conferencia de Estocolmo de 1972 sobre el Medio Ambiente Humano³.

¹ Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Este país ha puesto como condición que Bolivia permita indefinidamente la importación de ropa usada. EL DIARIO. "Sin cambios en la X Ronda del TLC". Periódico de la república de Bolivia (2005) p, 12.

² FLORES, B. Teresa Diagnóstico y lineamientos para avanzar hacia el desarrollo sostenible. La Paz : ABDES / LIDEMA (2003) p, 12.

³ www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/estocolmo/estoc_declar.htm

Aunque numerosos instrumentos internacionales⁴ se refieren a la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen, como ser el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos y eliminación de los desechos peligrosos, éstos abordan principalmente los productos químicos, farmacéuticos y otros desechos peligrosos, no así la cuestión de productos de consumo (Vgr. ropa, automóviles y electrodomésticos, de segunda mano) respecto de la cual, la mayoría de los estudios de la OMC han señalado que existe un vacío. Ciertas delegaciones han sostenido que, si bien existen otros instrumentos, algunos de ellos son sólo de carácter voluntario y manifiestan su deseo de que en la OMC haya más avances sustanciales sobre esta cuestión.

Como consecuencia, en los países en desarrollo el comercio desleal ha impedido progresos en la gestión ambiental. Otras causas que permiten que esta situación se agudice son los estrechos intereses de los gobiernos, cuyo cálculo de corto plazo raramente incluye una buena gestión ambiental y falta de voluntad política. También resulta claro que los grandes niveles de corrupción impiden frecuentemente que las leyes se apliquen. Los que toman las decisiones a menudo carecen de conocimiento y conciencia sobre los daños ambientales que sus acciones provocan. Estos grandes desequilibrios internacionales entre comercio y medio ambiente persisten y socavan las perspectivas de los países pobres y a la larga las de todos, ya que el planeta funciona como un sistema en el que el daño a una parte del tejido social repercute en todo su conjunto.

Por lo mencionado anteriormente, una posible agenda a nivel internacional, debería mejorar las condiciones de acceso a los mercados, la transferencia de tecnologías ambientales, los términos de intercambio comercial y eliminar las distorsiones de los precios de los productos provenientes de los países en desarrollo.⁵

⁴ OMC. El comercio y el medio ambiente en la Organización Mundial de Comercio. (2004) p, 1 – 51 Una propuesta son los AMUMA (Acuerdos Multilaterales Medioambientales) que son una salvaguardia contra los intentos de abordar unilateralmente los problemas del medio ambiente. Las soluciones unilaterales suelen ser discriminatorias y frecuentemente comportan la aplicación extraterritorial de normas ambientales.

⁵ FLORES, B. Teresa Diagnostico y lineamientos para avanzar hacia el desarrollo sostenible. La Paz: ABDES / LIDEMA (2003) p, 12

Una de las mercancías comerciales que se transfieren como pasivo ambiental a los países del sur es la ropa de segunda mano o en la terminología popular boliviana la ropa “USA⁶”.

1.2. La ropa usada, un pasivo ambiental⁷ que se dirige al Sur

En los países del sur es común que los pasivos ambientales más graves sean producidos por empresas transnacionales del norte, que imponen condiciones laborales y ambientales inaceptables, aprovechando que en la mayoría de los países del sur la legislación ambiental es menos estricta y la fuerza política de las poblaciones locales y de los gobiernos es menor. Los daños producidos por estas empresas constituyen una parte de la deuda ecológica adquirida por los países del norte con los países del sur. Desgraciadamente hay muchos pasivos ambientales sin compensar, lo cual identifica fácilmente la responsabilidad moral, aunque no necesariamente responsabilidad jurídica. Uno de estos son las constantes “exportaciones” de ropa usada hacia países en desarrollo. (ODG, 2002).

1.2.1. La “solución” a la ropa usada en los países desarrollados

La ropa usada ha producido un fenómeno comercial sin precedentes, inclusive en otros países donde su ingreso está totalmente prohibido por razones de salud y de medio ambiente. Gran parte de la mercadería que se comercializa en Latinoamérica proviene de los almacenes norteamericanos conocidos como “Good Will” o buena voluntad y de los “Second Hand” segunda mano. Los “Good Will”, son grandes almacenes que reciben donaciones a nivel mundial y los comercializan por unidad a precios económicos, y el dinero que se recauda es donado a instituciones caritativas. Sin embargo, aquella mercancía que no tiene salida por lo general es

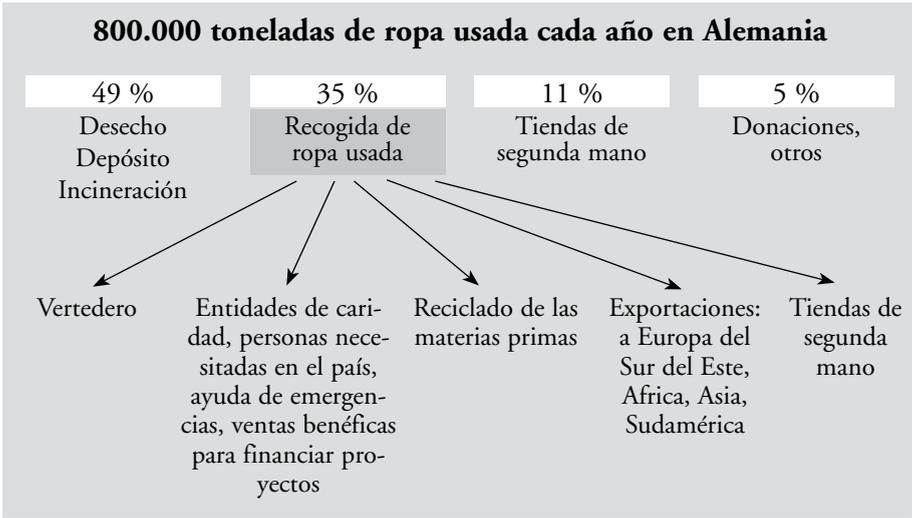
⁶ Término que hace alusión al lugar de procedencia de la ropa, United States of América (USA), pero que también en un doble sentido recorta la palabra “USA-DA”.

⁷ El pasivo ambiental es el conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos y de los ecosistemas, producidos por una empresa [o actividad comercial, en este caso], durante su funcionamiento ordinario o por accidentes imprevistos, a lo largo de su historia (ODG, 2002).

donada a países del tercer mundo a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Entre los países más favorecidos con este tipo de *donaciones* se encuentran los centroamericanos como Haití y República Dominicana y entre los latinoamericanos, Bolivia. Los “Second Hand” en cambio son grandes almacenes que se caracterizan por vender ropa usada a un dólar la Libra. Una buena parte de esa mercancía se vende en los establecimientos especializados.⁸

Luego de su recolección, se selecciona de acuerdo con su estado de conservación y se clasifica en ropa de primera, segunda y tercera clase. Esta clasificación realizada por agentes recolectores, permite diferenciar la ropa que posteriormente es preparada en fardos, asegurados por alambres metálicos denominados “cinchos”, cuyos números evidencia la calidad de la ropa que contiene. Se estima que el precio en el país de origen alcanza entre los u\$s 20 a u\$s 35 por fardo.

Entre las soluciones se encuentra la confinación en el relleno sanitario y la incineración. Esta última, sobre todo cuando se trata de fibras sintéticas o mixtas puede contaminar el medio ambiente por los gases tóxi-



Susan Hoffmans, PAN Germany Cotton Connection, 11/2000
Fuente: Hoffmans, 2001.

⁸ VIDAURRE, Gonzalo M. “Impacto de la importación de ropa usada en Bolivia” Ed. Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). (2005) p, 12.

cos que emiten, ya que contienen dioxina y furano⁹. Pero el reciclaje y reutilización de la ropa también tiene sus problemas. Menos del 20% de la ropa usada va a parar a los centros de recogida nacionales y a los campos de refugiados. Gran parte es comprada, clasificada y exportada por revendedores. Debido al consumo creciente de productos textiles en los países industrializados y al aumento de los mercados en los países de sur y del este, el comercio de ropa usada se ha convertido en un negocio floreciente. (Hoffmans, 2001).

En Sudamérica y según datos de ALADI¹⁰, las importaciones de ropa usada –que en su versión más amplia están clasificadas como mercadería usada– están restringidas en todos los países miembros a excepción de las repúblicas de Bolivia y Chile que mantienen algunas excepciones a las regla general de prohibición de importaciones.¹¹

La responsabilidad estatal de normar el ingreso de pasivos ambientales a los espacios nacionales se presenta como imperativa. Sin embargo, las normativas tropiezan con distintos contextos nacionales, punto que se desarrolla a continuación.

2. LEGISLACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

El desarrollo de la gestión ambiental en Bolivia ha tenido un avance durante la década de los noventa. Durante este período se adoptó un marco legal general, se desarrollaron reglamentos específicos para la concesión de licencias ambientales de actividades contaminantes y se promulgaron reglamentos ambientales sectoriales que norman de manera específica la calidad ambiental. En este acápite se hará un breve repaso a la normativa ambiental boliviana referida a los residuos

⁹ Las dioxinas y los furanos, que pertenecen al grupo de los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs). Los COPs son persistentes: pueden permanecer en el ambiente por varias décadas debido a que se degradan lentamente y son volátiles: se transportan fácilmente, por lo que contaminan lejos de su fuente de origen. De hecho se han encontrado ballenas y otros mamíferos marinos muertos, que presentan altas concentraciones de estos contaminantes. (Montenegro, 1998),

¹⁰ Asociación Latinoamericana de Integración, compuesta por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

¹¹ VIDAURRE, Gonzalo M. "Impacto de la importación de ropa usada en Bolivia" Ed. Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). (2005). P. 40.

sólidos. Dicha legislación se comparará con las leyes y normativas argentinas de manera tal, que el efecto comparativo muestre fortalezas o debilidades del marco legal analizado.

2.1. La normativa ambiental boliviana

El marco legal del sector medio ambiental está determinado básicamente por las normas que se enumera en la Tabla N° 1. Aunque son diversas es de resaltar la ausencia de una Ley de Gestión de Residuos Sólidos.

2.1.1. Ley del Medio Ambiente (LMA)

Con la promulgación de la LMA N° 1333 de abril de 1992, se estableció el marco regulador general para proteger y conservar el medio

Tabla 1. Legislación Boliviana en Materia Ambiental

Nombre de la Norma	Rango y Número de la Norma	Fecha
Ley del Medio Ambiente	Ley N° 1333	Abril 1992
Ley que Ratifica la Convención Marco sobre el Cambio Climático	Ley N° 1576	Julio 1994
Reglamentos de la Ley de Medio Ambiente	DS 24176	Diciembre 1995
Reglamento Ambiental para el Sector Hidrocarburos	DS 24335	Julio 1996
Reglamento Ambiental para el Sector Minero	DS 24782	Julio 1997
Reglamento Ambiental para el Sector Manufacturero	DS 26736	Julio 2002
Reglamento de Ley N° 2341 para el sistema de regulación de Recursos Naturales Renovables – SIRENARE	DS 27171	Septiembre 2003
Reglamento de gestión ambiental de sustancias agotadoras de ozono	DS 27562	Junio 2004

Fuente: UDAPE

ambiente y los recursos naturales promoviendo un desarrollo sostenible. Para tal efecto, la LMA crea un marco institucional para la planificación y gestión ambiental, reconoce derechos y deberes de la sociedad y el Estado para la conservación de la calidad ambiental y establece una base para el aprovechamiento racional y óptimo de los recursos naturales. Además la LMA considera temas de educación, salud ambiental, ciencias y tecnología en materia ambiental que son consecuentes con el desarrollo sostenible. Desde un punto de vista económico del desarrollo sostenible, la ley establece directrices adecuadas en tanto se refiere a la conservación de los recursos naturales y la distribución de bienestar intergeneracional.

El año 1996 se aprobó la Reglamentación de la Ley 1333 mediante Decreto Supremo Número 24.176. Este Reglamento faculta a las municipalidades para efectuar el servicio de aseo urbano de forma directa o delegada mediante concesión o contrato. Para ello, cada municipalidad debe organizar una unidad específica que se encargue de planificar, administrar y supervisar el aseo urbano y proponer la tasa de recaudación por el servicio.

La Ley de Municipalidades N° 2.028 establece que el Gobierno Municipal debe regular, fiscalizar y administrar directamente los servicios de aseo urbano, manejo y tratamiento de los residuos sólidos. Debe establecer los reglamentos necesarios y fijar las tasas para garantizar la sustentabilidad y eficiencia del servicio.

Para uniformar la gestión correcta de los residuos se establecieron una serie de Normativas Bolivianas (NB) que van desde NB 742 a NB 760 y NB 69.001 a NB 69.007. El documento NB 743, por ejemplo, establece la metodología a seguir para determinar la generación de residuos sólidos municipales¹². Durante el año 2004 se trabajó en el Reglamento y Manual para el manejo de residuos hospitalarios y en la elaboración del Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Si bien la Ley del Medio Ambiente, refiere algunos artículos a la temática, el primer intento de normar el manejo de residuos sólidos es el Anteproyecto de Ley de Residuos Sólidos (2005 - 2007). El mismo fue

¹² Para más información puede consultarse la dirección: www.sias.gov.bo

cuestionado por las organizaciones sociales, municipios e instituciones medioambientales por su enfoque, que hacía hincapié en la participación de grandes empresas privadas. Este modelo ha sido probado en las ciudades del eje¹³ produciendo magros resultados medioambientales.¹⁴

2.1.2. Limitaciones de la Gestión Ambiental, comentarios

Las distintas limitaciones de la gestión ambiental en Bolivia, relacionadas a la introducción de la LMA y su cuerpo reglamentario, junto a deficiencias en el acceso a recursos humanos y financieros, obstaculizan el desarrollo de un sistema de gestión ambiental eficiente y sostenible en el tiempo.

Claridad Funcional

Las reformas estructurales realizadas en los procesos de participación popular y descentralización administrativa, han afectado la división de responsabilidades. La normativa vigente no asigna claramente las distintas funciones de gestión ambiental a los diferentes niveles en las instituciones públicas. Existe confusión en los roles prefecturales e institucionales no prefecturales, incluso con roles del Viceministerio de Medio Ambiente Recursos Naturales y Desarrollo Forestal. Más aún, en muchas ocasiones el marco legal establece funciones enunciativas, sobretodo a nivel municipal. Esto genera deficiencias en la implementación de proyectos, el control ambiental, la ejecución de acciones de prevención y control de la calidad ambiental y el manejo de recursos naturales. Con respecto a este último, la legislación vigente establece funciones ambiguas y hasta repetitivas del MDSP, mientras que el segundo tiene tuición sobre la *explotación integral* de los recursos naturales renovables.¹⁵

¹³ La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

¹⁴ MONDACA, Gonzalo y MARTINELLY Erik Los Modelos De Gestión Integral De Residuos Sólidos Para Bolivia. Una Perspectiva Local. Ponencia presentada al "I Congreso en defensa del agua, los servicios básicos y la vida". Municipalidad de Tiquipaya (Bolivia). (2005) p, 35.

¹⁵ UDAPE Problemática Ambiental en Bolivia. (Jorge Escobari; Viviana Caro; Alfonso Malky). Documento de Trabajo La Paz- Bolivia (2004) p, 25.

Debilidad Institucional

Las exigencias teóricas y prácticas establecidas en el marco normativo para las auditorías ambientales y estudios de evaluación de impacto ambiental necesitan de conocimientos técnicos específicos y de manejo de herramientas de gestión ambiental. En este aspecto resulta paradójico que en Bolivia no se estén formando, sino hasta hace muy poco, profesionales en el área de Ingeniería Ambiental. Esta deficiencia en la formación de profesionales hace que en la actualidad exista un personal con limitados conocimientos técnicos y conceptuales, que limita el marco de acción de las instancias ejecutoras.

Por otro lado, la mayoría de las instituciones encargadas del control y vigilancia del impacto ambiental no cuentan con los recursos económicos necesarios para medir la polución ambiental y, por lo tanto, no disponen de información suficiente para evaluar posibles impactos que conlleven pérdidas / ganancias económicas para la sociedad.

Exigencias, complejidad y rigor de las normas vigentes al respecto: resulta cuestionable la aplicación de los Reglamentos a la Ley del Medio Ambiente que, en muchos casos fijan normas excesivamente rigurosas para las emisiones y medio ambiente, considerando las condiciones y recursos en Bolivia. Tal vez sólo las normas primarias, relacionadas a estándares de salubridad mínima, debieran ser rigurosas, ya que las otras normas podrían ajustarse a la realidad boliviana. Más aún, en los sectores minero e industrial, estas exigencias junto a la alta vulnerabilidad social, sugieren que la normativa ambiental probablemente esté siendo ignorada, y/o aplicada deficientemente¹⁶.

2.2. La normativa argentina

En Argentina, la Constitución reformada en 1994 establece los deberes y derechos de los ciudadanos referidos a vivir en un ambiente sano. Asimismo, crea nuevos Institutos de Protección Ambientales y establece el derecho a la información en lo que se refiere a la protección del

¹⁶ Idem p.40.

medio ambiente. Según la Constitución Nacional, corresponde a la Nación dictar las normas de presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin alterar las jurisdicciones locales.

La construcción legal se hace a partir de dos leyes fundamentales¹⁷, aunque ninguna de las dos se refiere exclusivamente a los residuos sólidos municipales:

- Ley N° 25.675 General del Ambiente, de 2002. El texto establece las consideraciones generales sobre la necesidad de desarrollo sostenible, sobre la participación ciudadana y sobre la educación ambiental.
- Ley N° 26.612 de Presupuestos Mínimos Ambientales de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios, de 2002. Esta ley complementa la Ley N° 24.051 Nacional de Residuos Peligrosos, aprobada en 1991.

En la legislación de Presupuestos Mínimos se excluyen claramente los residuos municipales, que deben tener su propia normativa, al parecer aún pendiente.

En la Provincia de Buenos Aires, el Decreto ley número 9.111/78 regula la disposición final de los diferentes residuos sólidos en la Área Metropolitana¹⁸. Se establece que la disposición final de los residuos se hará exclusivamente por el sistema de relleno sanitario, y que se efectuará únicamente por intermedio de “Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado” (CEAMSE). Este organismo, además, actuará como único organismo oficial de asesoramiento técnico para todos los municipios comprendidos en la ley en toda materia vinculada con la limpieza urbana y especialmente en cuanto a la disposición final de la basura.

Se prohíbe la quema o incineración de basura y cualquier otro sistema no autorizado expresamente. El artículo 11 prohíbe cualquier tipo de tarea de recuperación de residuos, incluyendo el denominado "ciru-

¹⁷ www.medioambiente.gov.ar/mlegal

¹⁸ www.gob.gba.gov.ar/legislación

jeo" aún en terrenos de propiedad de particulares. El CEAMSE tiene competencias para establecer tarifas por el tratamiento de basura en sus rellenos sanitarios y también para organizar campañas de educación ambiental, de minimización y de reciclaje de residuos.¹⁹

2.2.1 Un ejercicio comparativo

Como ya se mencionó, la LMA en Bolivia tiene varias falencias ya que en ella se establece que el 2% en las recaudaciones municipales sea dirigida a la educación ambiental y dejando suelto el tratamiento y la disposición final (que incluye la incineración). Las deficiencias que tiene en las recaudaciones a nivel nacional merman la coparticipación tributaria de los municipios²⁰.

Debido a los magros ingresos impositivos, la alícuota ambiental es incumplida por las autoridades municipales.

Otro punto importante de comparación es la costumbre de los ciudadanos bolivianos de quemar su ropa usada sin tener ningún reparo por el medio ambiente. Acción que no está condenada por la normativa vigente y que ya está contemplado en la normativa argentina.

El llamado “cirujeo” está prohibido en el vecino del MERCOSUR, en Bolivia el Reglamento de Residuos Sólidos también hace eco de esta prohibición. Sin embargo, la realidad supera a la normativa debido a que en la mayoría de rellenos y botaderos del país existen grupos –constituidos principalmente por mujeres y niños– viviendo de la recuperación de materiales para brindarse una fuente de subsistencia. Ambas legislaciones no mencionan el tema de fondo que es que estas ciudadanas/os tienen el derecho a un fuente de trabajo digna, por lo que se debería priorizar su participación en emprendimientos tendientes a implantar un reciclaje industrial de los residuos sólidos, con la formación de asociaciones y/o microempresas cuya población base sean los propios “cirujas”.

¹⁹ www.ceamse.gov.ar

²⁰ Que está en el 20% del total de las recaudaciones fiscales del Tesoro General de la Nación.

Lo que preocupa de la ley boliviana es que la prohibición sobre la incineración de ropa, plástico, goma, etc. no está contemplada, aspecto que ya ha sido superado por la normativa argentina. La ausencia de una política gubernamental que genera un marco legal y contextual –a través de la concienciación ambiental– que disminuya la incineración indiscriminada de ropa que emana contaminantes como se verá en el punto 4.

Un último punto de comparación son los presupuestos mínimos ambientales que han identificado las competencias de los distintos niveles de gobierno, en el caso boliviano estas competencias se muestran sobrepuestas y efectivamente limitadas por la baja capacidad del estado boliviano de hacer cumplir las normativa legal vigente no sólo en el tema ambiental, sino en temas tan medulares como la recaudación impositiva.

Un panorama general de debilidad normativa e institucional, es el preludeo de la gestión de residuos sólidos en Latinoamérica y especialmente en Bolivia.

3. LA CRISIS DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN LATINOAMÉRICA Y BOLIVIA

3.1. Los límites de la gestión de residuos sólidos en Latinoamérica

En un mundo industrializado y consumista la basura se había convertido en un grave problema al que se denominó “Crisis de Evacuación”. Desde entonces se ha venido construyendo una alternativa a ese problema. En el ámbito de los centros de investigación se fueron estudiando todos los elementos de la crisis hasta tener una visión precisa de su dimensión, sus causas y consecuencias. Así se creó un cuerpo de conocimientos interdisciplinarios como primer paso para encontrar una solución definitiva que aportan a la metodología que intervienen en la gestión de los residuos sólidos.

3.1.1. La gestión de los residuos sólidos en los países desarrollados

Paralelamente al incremento de conocimientos sobre la basura, se fueron creando en los países desarrollados procesos administrativos y legales que adecuaban los avances científicos al ordenamiento de la administración pública. Así, se ha llegado en esos países a un perfeccionamiento de la gestión de los residuos sólidos que se refleja en los procedimientos de las oficinas públicas y la legislación, tanto en el propósito de satisfacer la demanda pública como en el cuidado del entorno.

Por otra parte, la calidad de la gestión de residuos sólidos se ha ido reforzando también con dos aportes significativos: a un lado, los avances tecnológicos que han dado lugar a sofisticados medios de recolección, plantas de tratamiento y reciclaje y complejos sistemas de ingeniería para la disposición final. De otro lado, las nuevas teorías de gestión administrativa como son los principios de “excelencia” y “la calidad total” que han sido incorporados por la empresa privada a la administración pública.²¹

Sin embargo este modelo se presenta imperfecto debido a que una parte integrante del sistema es la exportación de pasivos ambientales (ropa, automóviles y electrodomésticos de segunda mano²²) a los países del sur. Esta “exportación” coadyuva a la crisis de la gestión de residuos sólidos en Latinoamérica y particularmente a Bolivia.

3.1.2. Modelo latinoamericano

El proceso ha partido, en los países desarrollados, de la investigación sobre la problemática que en la actualidad está suficientemente caracterizada en Latinoamérica. Los factores vinculados a la problemática

²¹ BALLESTEROS, M. de E. Ignacio. Informe del proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Municipalidad de Tiquipaya (Cochabamba-, Bolivia. (2005) p, 35.

²² “La realidad lo confirma. Bolivia se ha transformado en un país basurero. Desde la ropa usada, los repuestos de vehículos, artefactos domésticos, camiones, automóviles, micros, carretillas, implementos agrícolas, comestibles con fechas de vencimiento caducada y otros tantos productos que inundan el mercado nacional y que ingresan por la vía del contrabando o pagando supuestos aranceles autorizados por los gobiernos de turno”. (Meyer, 2005).

general del manejo de los residuos sólidos en América Latina²³ son los siguientes:

- Persistencia de rasgos culturales rurales en las ciudades, lo que equivale en general a la desconsideración del espacio público en un contexto urbano.
- Falta de una cultura de aseo y de responsabilidad por los desechos generados a nivel individual.
- Incumplimiento de Acuerdos Internacionales (Kioto, Basilea, Montreal, Agenda 21).
- Visión incompleta y equivocada de la gestión al asimilarla fundamentalmente como un problema relativo al servicio, olvidándose de su componente ambiental, social, económico y de salud.
- Marco regulatorio y normativo difuso, obsoleto, incompleto, carente de una estructura intersectorial y de instrumentos jurídicos de carácter técnico.
- Carencia de instrumentos económicos, jurídicos y de promociones, que motiven y promuevan la participación ciudadana en procesos de separación y reciclaje de la basura.
- Ausencia de políticas y estrategias para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales.
- Carencia de estrategias para la incorporación del sector informal (segregadores, prepeñadores, etc.) en la gestión de residuos sólidos.

El proceso, en términos organizativos tiene dos direcciones principales: hacia dentro de la administración; la creación en su organigrama de las unidades operativas correspondientes. Mientras que hacia la población, la publicación de normativas adecuadas y la educación ambiental. En el primer caso, no suele encontrarse el personal suficientemente calificado mientras que el pesado aparato burocrático y la inconsistencia de las decisiones políticas entorpecen el proceso. En el segundo, los mecanismos de control de cumplimiento de la normativa suelen ser bastante débiles y las inversiones en educación son insuficientes.

²³ Informe de la evaluación regional de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe. Organización Panamericana de la Salud www.bvps-oms.org 2001.

El aspecto económico constituye otra cuestión relevante. Para mejorar el sistema de gestión se necesitan, como en el caso de los países desarrollados, inversiones suficientes. Normalmente, en latinoamérica la capacidad de inversión pública no alcanza a cubrir los costos del pasivo ambiental acumulado por lo que prácticamente se va a tener que convivir en el futuro. Las inversiones se dirigen por tanto, a evitar que una mala gestión de los residuos sólidos siga creando pasivo ambiental. Por otra parte, la capacidad de pago del contribuyente es limitada, a la vez que los mecanismos de cobro tienen serias deficiencias. En estas circunstancias es difícil cubrir los costos de operación y equipamiento.

El modelo de Gestión Integral es incompleto. En muchos casos se concentran los esfuerzos y se invierte en tecnología para mejorar alguna de las etapas del servicio (como por ejemplo la recolección) y no se atiende por igual las demás. Se ha demostrado que este proceder resulta ineficiente porque la gestión, al no ser integral, no evita los impactos ambientales. Por ejemplo; un sitio de disposición final mal manejado sigue produciendo impactos por mas que se cuente con un óptimo servicio de recolección.²⁴

3.2. Residuos sólidos en Bolivia, una crisis ambiental

El volumen de residuos sólidos que generan las actividades domésticas en los centros urbanos es importante. Algunos estudios particulares, dan cuenta de un 64% y 33% de basura de origen doméstico en La Paz y El Alto respectivamente (*Escóbar, J. y Muñoz, J. 1997; MMM y SNMA 1993*²⁵). Según estos, existe una clara concentración de generación de residuos sólidos en Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba. De acuerdo a una estimación el volumen de residuos generado por día se habría incrementado en 193% entre 1993 y 2004, solamente como efecto del crecimiento poblacional.

²⁴ (Ballesteros, Op. Cit.).

²⁵ Citado en UDAPE (2004).

Tabla 2. Generación de Residuos Sólidos en las Ciudades de Bolivia

Ciudad	Residuos Sólidos 1993 (Ton/día)	Residuos Sólidos 2004 (Ton/día)
La Paz	333	751
El Alto	210	479
Oruro	77	180
Potosí	45	155
Cochabamba	170	429
Sucre	83	190
Tarija	63	271
Santa Cruz	550	1982
Trinidad y Cobija	31	210
TOTAL	1562	4647

Fuente: Asociación Boliviana de Entidades de Aseo Municipal, ASEAm y (*) MMM y SNMA 1993.

La Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos²⁶ (ENGIRS) contiene un diagnóstico del manejo de los residuos sólidos e identifica como los problemas principales:

a) El manejo de RS²⁷ se realiza sin criterios técnicos; b) Las normas legales son confusas y en general no se cumplen; c) Los rellenos sanitarios de los 325 municipios del país no son tales, sino que caben mejor en la definición de botadero a cielo abierto. En suma, y aunque no se enfatiza el punto en la ENGIRS, existe una crisis ambiental, que puede ser catastrófica a largo plazo, fruto de un inadecuado manejo de los residuos sólidos que se corresponde con la debilidad institucional, al no existir una normativa específica. Esta dramática situación se ve atravesada por costumbres y hábitos culturales de desviación²⁸.

²⁶ Ministerio de Servicios y Obras Públicas 2005. Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos. La Paz - Bolivia.

²⁷ Residuos Sólidos

²⁸ Se entiende desviación como las malas prácticas que tienen los habitantes de una ciudad o población con sus residuos sólidos, utilizando soluciones "individuales". Esta desviación puede hacerse hacia basureros clandestinos o más comúnmente la incineración o quema en los domicilios.

De esta manera el panorama de la gestión de los residuos sólidos en Bolivia está marcado por una crisis permanente, que se expresa en los múltiples conflictos de la población en las zonas directamente afectadas (botaderos²⁹, barrios con contenedores de residuos) e indirectamente la población afectada por la ineficiencia e ineficacia del servicio. Estos conflictos son evidentes en las tres ciudades más importantes: La Paz³⁰, Santa Cruz³¹ y Cochabamba³², conflictos que están documentados en los periódicos locales.

4. COMERCIO DE ROPA USADA Y MEDIO AMBIENTE

4.1. Ropa o basura: historia del consumo de ropa usada en Bolivia

El inicio de esta actividad comercial se remonta a fines de los años 70 y principios de los años 80 cuando la importación hacia territorio boliviano era realizada por instituciones benéficas de países como los Estados Unidos y Europa. Estas entidades de recolección se encargaban de abastecer con estas prendas a familias pobres de países en desarrollo, cuyo nivel de ingreso era insuficiente como para adquirir prendas nuevas del comercio local.

El segundo período en la historia de la ropa usada se inicia en los primeros años de la década de los años 90, cuando un grupo de comerciantes descubre que el acarreo y manipuleo de los bultos posteriormente llamados fardos de ropa usada podría generar ingreso económico adicional para sus familias. Entre los años 1990 y 1992 se internan desde los puertos chilenos de Iquique y Arica volúmenes de ropa usada internados por comerciantes bolivianos quienes luego de analizar los riesgos, toman la decisión de importarla directamente de los Estados Unidos para entonces casi el 90% era el proveedor principal de estas prendas.

²⁹ Actualmente el único "relleno sanitario", correctamente administrado es el de la ciudad de La Paz.

³⁰ La Prensa, 2004.

³¹ El Mundo, 2006.

³² Opinión, 2005.

A partir del año 2000, el flujo de importaciones legales e ilegales de ropa usada los mecanismos adecuados para su comercialización sin restricciones en las ferias más importantes del país: la feria 16 de Julio en la ciudad de El Alto, la feria del Mercado Kantuta en la ciudad de Oruro, el mercado de ropa en la calle Figueroa de la ciudad de La Paz, el mercado Esteban Arce en la ciudad de Cochabamba y la feria Cumavi en la ciudad de Santa Cruz. Hasta fines del 2005 el volumen estimado de ropa usada ha sobrepasado las 8.000 Tns. anuales con un valor aproximado, en promedio de 40 millones de dólares (VIDAURRE 2005).

El mercado de la ropa usada en Bolivia ha observado un desarrollo acelerado durante los últimos 25 años cuyo volumen de ventas ha sobrepasado las 50.000 Tns. anuales que equivale al 15% del valor bruto de la producción nacional textil y confecciones, y al 52% de la actividad comercial del mismo rubro.

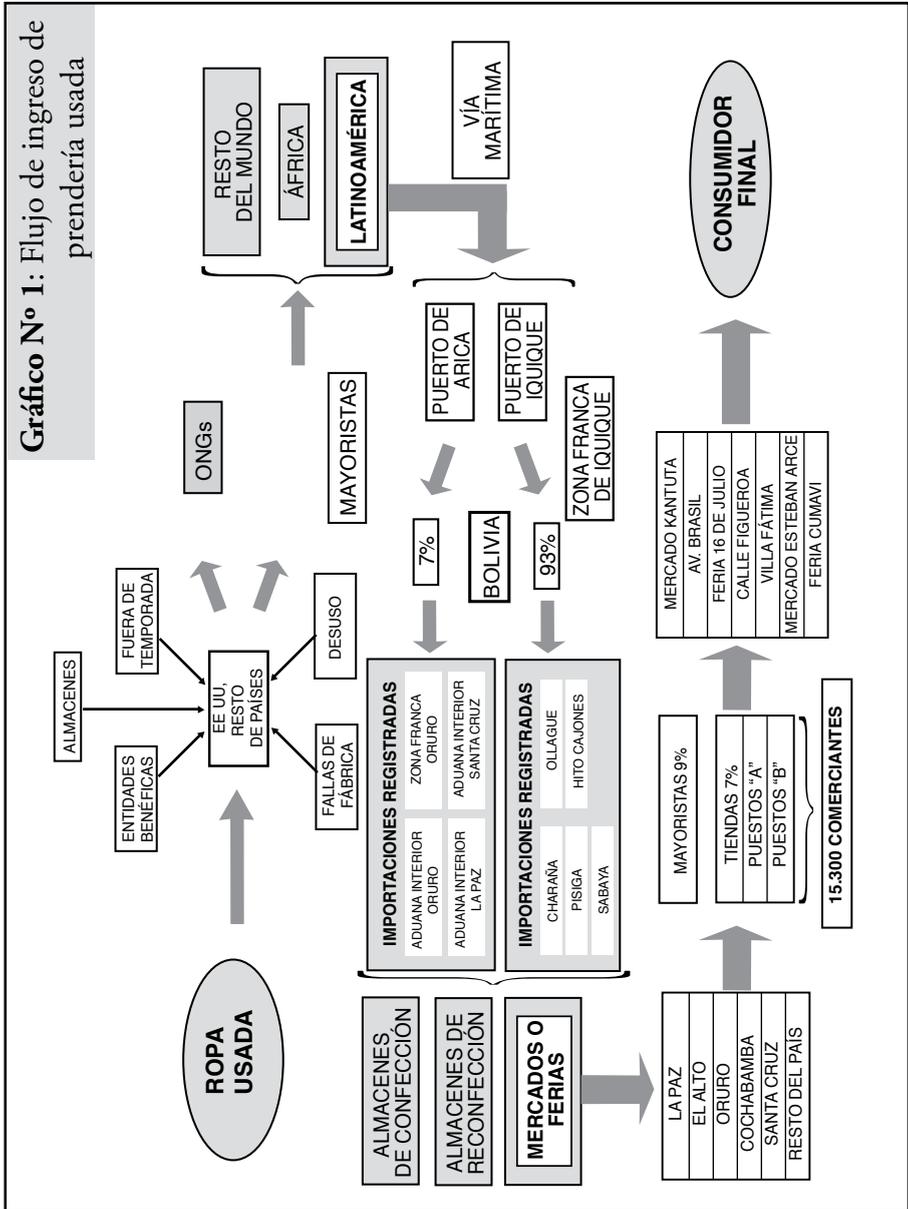
Actualmente, el 7% del volumen importado de ropa usada es internado legalmente al país, al amparo de la reglamentación vigente que otorga el Decreto supremo N° 27340. Por su parte, el 93% restante son importaciones no registradas (ilegales) de mercadería usada que utilizan espacios geográficos, fronterizos con la Republica de Chile, donde no existe el control aduanero correspondiente, para incrementar el volumen de oferta y dinamizar el comercio en las diferentes ciudades capitales de Bolivia donde el control es prácticamente inexistente.

El flujo del comercio de ropa usada, desde los países de origen hasta el consumidor final, ha consolidado un mecanismo combinado de entrada al territorio nacional. Este mecanismo, descrito por los actores tanto comerciantes como controles aduaneros presenta actualmente el flujo de comercio que atraviesa la ropa usada desde el país de destino hasta su venta en los mercados en las principales capitales. (Ver gráfico³⁴).

³³ VIDAURRE, Gonzalo M. "Impacto de la importación de ropa usada en Bolivia" Ed. Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). (2005) p, 45.

³⁴ ADUANA BOLIVIANA "Flujo de contrabando en Bolivia" dossier. (2004) p, 45.

Gráfico N° 1: Flujo de ingreso de prendería usada



Según los registros Despachante de Aduana el año 2003 fue de 3.695 Tns. y pasó a las 2.717 Tns. para la gestión 2004. Se estima que hasta fines del 2005 el volumen registrado de prendería usada sobrepase las 3.600 Tns. Para fines históricos el año 2000 se importaron un total de 5.821 Tns., el mayor volumen observado durante el período 1999-2005.

4.1.1. Importaciones no registradas

Para tal efecto, las observaciones de campo condujeron a la estimación del número de puestos de venta de ropa usada en las ferias de las ciudades más pobladas de Bolivia: La Paz, Santa Cruz, El Alto, Cochabamba y Oruro con la determinación del promedio de su stock de mercadería para la venta.

Tabla 3. Bolivia: Determinación del volumen y valor de ropa usada

Año	Total Bolivia	
	Volumen Toneladas	Valor MM de u\$s
2001 (e)	39,147	31.7
2001 (e)	40,126	32.5
2002 (e)	41,931	33.9
2003 (e)	44,238	35.8
2004 (e)	47,555	38.5
2005 (e)	50,742	41.1
Acumulado	263,739	213.5

FUENTE: Instituto Boliviano de Comercio Exterior- IBCE. (Vidaurre, 2005).

El cuadro muestra que la oferta estimada para 2005 es de 50,742 Tns. Con valor de 41.1 miles de u\$s se estima que tan solo el 7% están registradas y el 93% es considerado como no registrado o de contrabando. Como se ve en el cuadro el incremento en la internación de ropa usada va incrementándose en promedio por año de 1,044 Tn/año.

El negocio de la compra y venta de la ropa usada está en manos de los comerciantes mayoristas y minoristas. Los mayoristas que tienen contactos comerciales en Estados Unidos, Alemania, Francia y Brasil son los que venden los fardos de ropa usada en tres tipos de categorías.

La primera categoría es de ropa casi nueva, y en algunos casos hasta con etiqueta. El precio de este fardo, que pesa 50 toneladas, oscila entre 180 y 200 dólares para los comerciantes minoristas.

El fardo de segunda categoría contiene ropa con mucho más uso. También pesa 50 toneladas, aunque su precio disminuye a 150 dólares.

En cambio, el fardo de tercera categoría tiene ropa de última calidad, la mayoría está deteriorada por su uso y hasta rota. Cuesta entre 20 y 50 dólares.

Una vez que los comerciantes llegan con los fardos, los minoristas se encargan de seleccionar la mejor ropa, ya sea de los fardos sólo para mujeres, para hombres o los mixtos, luego la llevan a la limpieza para que luzca como nueva...³⁵

4.1.2. El perjuicio a la industria textil nacional

Los sectores de la actividad económica que más perdieron por el efecto de la importación legal e ilegal de la ropa usada fueron la misma industria textil con una pérdida acumulada en la producción de más de 312 millones de dólares, el comercio y la actividad agrícola con 80 y 32 millones de dólares, respectivamente. Por su parte actividades relacionadas con la cadena del sector como el transporte, los servicios financieros y los servicios en general perdieron 17, 19 y 23 millones de dólares, respectivamente.

Para los años 2000 y 2005, la pérdida anual de puestos de trabajo que tuvo la economía boliviana como consecuencia del impacto de ropa usada fue de 15.300 puestos cada año. Si se acumula los empleos perdidos por la industria textil y los otros sectores, para ese mismo período, la economía boliviana perdió un total de 107.000 empleos equivalente al total de empleo generado en la industria manufacturera boliviana en un solo año.

4.1.3. Los “ropavejeros” como barrera a la normativa ambiental

A nivel ambiental los comerciantes de ropa usada o ropavejeros son una fuerza social movilizadora que presiona a los gobiernos de turno con

³⁵ LA PRENSA. “La Alcaldía paceña ayudará a Achocalla a construir un camino Levantan el bloqueo en el relleno luego de una larga negociación”. Periódico de La Paz -Bolivia. (2004) p. 8.

bloqueos de carreteras, huelgas de hambre y bajo el argumento de la ausencia de fuentes de empleo, para prorrogar los decretos supremos que permiten la internación de ropa usada al país. A su vez el bloque conformado por empresario, fabriles y pequeña y mediana empresa que busca cerrar definitivamente el ingreso de ropa usada³⁶. Sin embargo la capacidad de presión de este último grupo no ha logrado insertar sus demandas en la agenda de gobierno.

Por lo que finalmente los comerciantes lograron la promulgación del Decreto supremo N° 28614, que permite la internación de ropa usada y que vulnera el espíritu de la Ley del Medio Ambiente. Aunque, en rigor, el Decreto 28614 establece, también, la conformación de una comisión interministerial con el objetivo de buscar alternativas de solución integral, tomando en cuenta, la demanda de las personas involucradas en el comercio de prendas de vestir a medio uso, que también requieren generar recursos para sobrevivir.

4.2. La ropa usada y su papel como pasivo ambiental

El ciclo de vida de la ropa usada tiene críticas desde los propios países generadores de este pasivo ambiental cada año se recolectan alrededor de 700 mil toneladas de ropa usada, solamente en Alemania.

El 48% de la ropa usada desechada es exportada. La mayoría se vende al Continente Africano, Sudamérica, Europa del Este y a los países arábigos. Esta venta es lucrativa y financia la otra parte de la mercadería: cerca de un 50% de la ropa usada es inutilizable y tiene que ser reciclada o eliminada definitivamente. Un 10% de eso es basura; un 20% se va a la producción de paños para la limpieza, y el 20% restante sirve para recuperación de fibras de tejidos, que son utilizados como material de aislamiento. La eliminación definitiva y el reciclaje son **caros**³⁷, y solo se puede financiar mediante la venta de lo utilizable. Dicho de una manera más sencilla: para deshacernos de nuestra basura de textiles, se vende una gran parte de ropa generadora de ganancias a los así llamados “Países del Tercer Mundo”.

³⁶ “Se enfrentan vendedores de ropa usada y nacional”.(Periódico La Prensa, Febrero 07, 2006)

³⁷ El énfasis es nuestro.

Las consecuencias para la gente de los países receptores son poco agradables: son inundados con nuestra ropa efímera, mayormente de mala calidad y de corta vida, una ropa que no tiene nada que ver con su cultura. Viéndolo económicamente, las consecuencias pueden ser mucho más dramáticas todavía. Industrias textiles locales pueden ser afectadas sensiblemente, pudiendo muchas personas perder sus fuentes de empleo, que les significa su supervivencia.

Así el comercio de ropa usada es un fenómeno de impacto ambiental, que repercute en toda la cadena del desarrollo sostenible.

4.2.1. Comercio de ropa y desarrollo sostenible

Los comerciantes de ropa usada evaden los impuestos, al internar la mayor parte de la ropa (93%) a través del contrabando. Siendo que esta actividad no cubre los costos de remediación ambiental de la ropa que importan.

En cambio, el ciclo industrial de la producción de textiles cubriría, con la generación de fuentes de empleo (ampliación del campo impositivo al consumo) y los impuestos a la producción (Vgr. Impuesto a las Utilidades de las Empresas), industrias que manufacturen ropa que incluya en el precio el monto necesario para la disposición final de esa ropa.

Así el Estado puede contar con mayores recursos para la gestión de residuos sólidos. Estos fondos públicos servirían para cambiar la conciencia ambiental de la población en general, buscando que se utilicen rellenos sanitarios en vez de botaderos a cielo abierto, disminuyendo el porcentaje de ropa que se incinera al aire libre.

4.2.2. La incineración como patrón cultural y el principio precautorio

Las 47.000 toneladas de ropa usada que ingresan a Bolivia, tienen un valor de uso limitado por su carácter de segunda mano, lo que implica que pasarán a ser un deshecho con mayor rapidez que las prendas

nuevas. “Nuestros ancestros no utilizaban ropa de segunda mano. Esto era visto como una ofensa a nuestra dignidad y en la cultura Aymara se considera de mala suerte vestir la ropa de cualquier otro”, dice Emilio Gutiérrez, que representa a la pequeña industria en El Alto y que encabeza la lucha contra el comercio de ropa usada. “Mucha de esta [ropa] es basura”.³⁸

Esta ropa usada va engrosar el volumen de residuos sólidos que producen las familias bolivianas. La inmensa mayoría de la población tiene por costumbre, adquirida de creencias mítico-religiosas, incinerar toda la ropa en desuso, a cielo abierto y sin ningún control³⁹. Esta práctica es aún más contaminante gracias a las fibras sintéticas de la ropa usada que genera mayor cantidad de dioxinas que se esparcen en el aire boliviano y de los países vecinos.

Incluso en el caso de una incineración controlada esta debe realizarse en “Una planta incineradora [que] debe contar con un exhaustivo programa de vigilancia ambiental, con análisis periódicos sobre la calidad de las aguas, la evolución de las emisiones y inmisiones atmosféricas, así como estudios sobre los niveles de dioxinas y dibenzofuranos y de metales pesados que se puedan emitir sobre el medio físico, el medio biótico y sobre la población del entorno”.⁴⁰

Estas plantas de incineración no existen en Bolivia, sucede más bien que en momentos clave como la festividad de San Juan (23 de junio), en los entierros pero también en las quemas cotidianas, como la limpieza del mes, se quema la ropa usada para liberar a la misma por el principio de “contagio”, por el cual según cree la gente una parte de su espíritu se queda impregnada en la ropa utilizada.⁴¹

³⁸ POPPER, Helen “Convulsión En Bolivia Por La Importación De Ropa Usada” (Traducción libre del original en inglés al español, por Lic. Andreas Noack Leibfried). Extraído de Reuters (2006) p, 33.

³⁹ BALLESTEROS, M. de E. Ignacio. Informe del proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Municipalidad de Tiquipaya (Cochabamba), Bolivia. (2005) p, 27.

⁴⁰ CASAS S., Josep M.?(Coord.). Gestión De Los Residuos Sólidos Urbanos. Los residuos municipales y su gestión. Barcelona (España), Universidad Politécnica de Cataluña. (2005) p, 45-60.

⁴¹ ALANES, Grover. “Los patrones culturales de la incineración de ropa usada”. Oruro-Bolivia: CEPROMIN. (2006) p, 36.

Siguiendo el principio precautorio⁴² dice que:

“[C]uando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”. (Peluso, 2004 citado en Othax, 2004).

[...] Es importante destacar que este principio actúa ante la presencia de incertidumbre acerca de los efectos de determinados problemas ambientales. En este sentido, es oportuno recordar que un análisis de riesgo se define como un proceso evaluativo que apunta a reducir la incertidumbre sobre las potencialidades consecuencias del contacto de un agente generador de peligro y el receptor expuesto, apuntado a calcular su probabilidad de ocurrencia (Suter II, 1990 citado en Othax, 2004).

Ante este panorama y debido a que varios estudios coinciden en la presencia de un importante velo de contaminación en la atmósfera de las ciudades bolivianas, ya que:

El impacto de la contaminación atmosférica, ya sea por emisión de gases tóxicos o resuspensión de polvo es importante en Cochabamba; un estudio reciente realizado por la Universidad de Graz (Austria), la UMSA⁴³ y la Alcaldía de Cochabamba mostró que los niveles de resuspensión de polvo registrados sobrepasaron los límites permisibles en varios puntos de control. El impacto de la contaminación atmosférica es importante también en La Paz, donde el estudio realizado por Rafael Anze de la UMSA recolectó datos de niveles de contaminación de consideración.

Esto muestra que existe un importante aporte de Bolivia a la contaminación del recurso natural más compartido de todos: el aire. Bajo el principio precautorio se advierte que los indicios de contaminación son suficientes para actuar sobre la importación de ropa usada y sobre las

⁴² El principio de Precaución (Precautionary Principle) puede invocarse cuando se ha detectado efectos potencialmente peligrosos de un fenómeno, de un producto o de un procedimiento a través de una evaluación científica y objetiva, pero esta evaluación no permite establecer el riesgo con suficiente certeza. (Othax, 2004)

⁴³ Universidad Mayor de San Andrés_ la universidad fiscal más importante de Bolivia, ubicada en la ciudad de La Paz.

prácticas culturales nocivas que atentan control el medio ambiente al dar pie a la quema a cielo abierto de miles de toneladas de ropa usada.

4.2.3. La responsabilidad y los pasivos ambientales

¿Quién debe hacerse cargo de reparar los daños, cuando esto es posible? ¿Quién compensa a las poblaciones locales por los daños que no son posibles reparar?

El problema de individualizar la responsabilidad es particularmente difícil cuando las empresas y en este caso la incineración que se debe realizar con la ropa usada, nadie quiere hacerse cargo de los daños provocados en el pasado. El Estado en muchas ocasiones no tiene los recursos, voluntad política para hacer cumplir la normativa por lo que los grandes importadores de ropa usada tienen un alto grado de impunidad.

5. CONCLUSIONES: LA RESPONSABILIDAD DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y DE LOS POLÍTICOS LOCALES

Las limitaciones de las normas ambientales a nivel internacional y la dejadez de los gobiernos de turno en Bolivia, han significado una persistencia en la importación de la ropa usada.

Los efectos medioambientales se estiman importantes por los datos presentados, se asume la presencia de ingentes cantidades de ropa que son incineradas en las viviendas bolivianas. Es difícil que el Estado pueda enfrentar campañas de concienciación ambiental, en la medida de que las industrias nacionales, sobre todo las textiles, se encuentran en franca crisis, esto repercute en un círculo vicioso que afecta las recaudaciones fiscales.

La normativa boliviana del medio ambiente contempla fondos mínimos (2% del total del presupuesto municipal). Estos fondos provienen de las menguadas recaudaciones fiscales, la evasión fiscal por los gravámenes de importación no pagada bordea los 150 millones de dólares anuales, recursos que no ingresan al Tesoro General de la Nación. Ese

fenómeno que afecta no solamente a las finanzas del Estado, sino que “corroe” los cimientos de la legalidad, además de crear mayor pobreza para los bolivianos.

De esta forma se tiene como conclusión, que el Estado boliviano está dividido entre las movilizaciones de comerciantes que lo obligan a mantener la importación de ropa usada, la industria nacional que pide la prohibición definitiva de este tipo de importaciones y el medio ambiente, saturado por la constante incineración a cielo abierto de la mayor parte de las prendas usadas (y “nuevas”) que cumplen su ciclo de vida, lo que ocasiona una emisión constante de dioxinas y furanos, que generalmente se muestran en la contaminación atmosférica sobre las ciudades bolivianas.

La responsabilidad de las autoridades locales frente a este creciente problema ambiental debe surgir de una firme convicción, en la aplicación de las normas legales que sean la expresión de una política coherente con el desarrollo sostenible. Sin embargo, esto no deja de lado la deuda sobre el pasivo ambiental que han transferido los países desarrollados (principalmente Estados Unidos y la Unión Europea), que delegan una tarea de por sí contaminante (la incineración) o la utilización de rellenos sanitarios a países que no pueden lidiar con sus propios residuos sólidos. Por lo que se hace necesario incorporar en las negociaciones internacionales bonos –tal vez como los de carbono– que sean retroactivos al daño ambiental que se ha originado a la calidad del aire de Bolivia y de sus naciones vecinas, en tanto que el aire es el recurso natural más compartido en el mundo, en la medida en que se quema en Bolivia se contamina Latinoamérica. No actuar dentro del marco del principio precautorio sobre este tema tan preocupante, sólo puede convertir a los agentes medioambientales involucrados y conscientes de la situación en cómplices del daño ambiental a nuestro planeta, la madre tierra, la *pachamama*⁴⁴.

⁴⁴ Término quechua que designa a la “madre tierra”, aunque en un concepto más amplio que incluye al vocablo castellano ecosistema.

RECOMENDACIONES

- Una posible agenda a nivel internacional comercial debería mejorar las condiciones de acceso a los mercados, la transferencia de tecnologías ambientales, mejorar los términos de intercambio comercial y eliminar las distorsiones de los precios de los productos provenientes de los países en desarrollo.⁴⁵
- A nivel ambiental se debe prohibir la comercialización de bienes de consumo que constituyen pasivos ambientales en los países de origen. El concepto de pasivo ambiental debería ser el criterio para la evaluar si una mercancía es comerciable o no, en términos ambientales.
- Se proponen amplias y permanentes campañas de educación e información ambiental sobre los peligros de la incineración de ropa en las viviendas de la población boliviana que paulatinamente vayan logrando conciencia y comportamientos positivos en la población.

⁴⁵ FLORES, B. Teresa Diagnóstico y lineamientos para avanzar hacia el desarrollo sostenible. La Paz : ABDES / LIDEMA (2003) p, 20.

BIBLIOGRAFÍA

- ADUANA BOLIVIANA (2004) “Flujo de contrabando en Bolivia” dossier.
- ALANES, Grover (2006). “Los patrones culturales de la incineración de ropa usada”. Oruro: CEPROMIN.
- BALLESTEROS, M. de E. Ignacio.(2005). *Informe del proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos*. Municipalidad de Tiquipaya (Cochabamba), Bolivia.
- BM (1997) “Bolivia. Aspectos de Gestión Ambiental: Consolidando Resultados Pasados y Garantizando su Sostenibilidad en el Futuro”, Washington, D.C.
- Benavides, L. (1994) “Gestión Ambiental en la Industria Boliviana: Propuesta a la Cámara Nacional de Industrias” Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), abril 1994.
- CASAS S., Josep M.^a (Coord.) (2005). *Gestión De Los Residuos Sólidos Urbanos. Los residuos municipales y su gestión* . Barcelona (España), Universidad Politécnica de Cataluña.
- CONAMA (1997) “Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana (PPDA)”, Santiago de Chile.
- D.S. (Decreto Supremo) 23660 (1997) y Reglamento General de gestión Ambiental Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
- EL DIARIO (2005). “Sin cambios en la X Ronda del TLC”. Junio 08. Periódico de la ciudad de La Paz (Bolivia)
- EL MUNDO (2006). “Normandía: el hijo más sucio de Santa Cruz quiere lavarse la cara“. Julio 25. Periódico de Santa Cruz (Bolivia).
- FLORES, B. Teresa (Ed.) (2003). *Diagnostico y lineamientos para avanzar hacia el desarrollo sostenible*. La Paz : ABDES / LIDEMA
- HAMO. (2001,2002,2004,2005) *Memorias Anuales*. Alcaldía Municipal De Oruro

- HOFFMANS, Susan. (2001) *Algodón e industria textil*. Anuario N° 12. EPTA Extraído de www.intermonoxfam.org
- INE. (1995-2001) Encuesta de la Industria Manufacturera. Base de Datos período
- LA PRENSA. (2004). “La Alcaldía paceña ayudará a Achocalla a construir un camino Levantan el bloqueo en el relleno luego de una larga negociación”. Noviembre 12. Periódico de La Paz (Bolivia).
- MINISTERIO DE SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS (2005). *Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos*. La Paz - Bolivia.
- MEYER Ayala, Carlos (2005) “Un país basurero”. En el periódico La Razón, Octubre 14.
- MONDACA, Gonzalo y MARTINELLY Erik (2005). *Los Modelos De Gestión Integral De Residuos Sólidos Para Bolivia. Una Perspectiva Local*. Ponencia presentada al “I Congreso en defensa del agua, los servicios básicos y la vida”. Municipalidad de Tiquipaya (Bolivia).
- MONTENEGRO, Raúl (1998) “Informe Técnico sobre los riesgos sanitarios y ambientales de los incineradores de residuos peligrosos. Ed. FUMAN 10 P
- MC MAHON, G., Evia, J.L., et. al. (1999) “An Environmental Study of Artisanal, Small, and Medium Mining in Bolivia, Chile, and Peru”, Technical Paper N° 429, World Bank, Washington, D.C.
- LA PRENSA (2006). “Los vendedores de ropa usada le ganan la pulseta al Gobierno”. Periodico de la ciudad de La Paz
- LEY DEL MEDIO AMBIENTE 1333 (1992). Bolivia
- ODG.(2002). *El Pasivo Ambiental*. Colectivo para la difusión de la Deuda Ecológica. Julio. www.observatoriodeuda.org
- OMC .(2004). *El comercio y el medio ambiente en la OM*. Organización Mundial de Comercio. 1 – 51
- OPINIÓN (2005). “Montañas de basura y moscas devoran a los de K’ara K’ara”. Enero 03. Periódico Cochabamba (Bolivia)

- OTHAX, Elizabeht N. (2004). “Presupuestos mínimos de protección ambiental”. En: *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental*. Premio de Monografía Adriana Schiffrin, 2004 – 1 ed. – Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- POPPER, Helen.(2006) “Convulsión En Bolivia Por La Importación De Ropa Usada” (Traducción libre del original en inglés al español, por Lic. Andreas Noack Leibfried). Extraído de Reuters (24/02/06)
- STEIMBERG, F. (2004) “La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica”
- TCHOBANOGLIOUS, George y THEISEN Hilary, Vigil Samuel A. (1.994). *¡Gestión Integral De Residuos Sólidos!*. TOMOS I y II. Santiago de Chile
- UDAPE (2004). *Problemática Ambiental en Bolivia*. (Jorge Escobari; Viviana Caro; Alfonso Malky). Documento de Trabajo La Paz, diciembre de.
- VALENCIA J. Casas A. (1999) “Contrabando e informalidad en la economía boliviana” FUNDEMOS La Paz.
- VIDAURRE G (1998) “Estimación de las importaciones de ropa usada en Bolivia”. Centro de Investigación del H. Congreso Nacional La Paz-Bolivia.
- VIDAURRE, Gonzalo M. (2005). “Impacto de la importación de ropa usada en Bolivia” Ed. Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE).

OTRAS PUBLICACIONES DE FARN

- Clínica Jurídica en Derecho Ambiental. (FARN, 2007).
- Separata: Acceso a la Información Pública. Una experiencia federal (FARN-2007)
- Una herramienta de la RSE: Líneas directrices de la OCDE.(Fundación SES / FARN, 2006).
- Justicia y Ambiente. Cuarta convocatoria. Premio de Monografía Adriana Schiffrin- 2005 (FARN, 2006).
- Cambio Climático. Recorriendo información básica y los resultados de un ejercicio local de diálogo multisectorial y consenso. (FARN, 2006).
- Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental II. Recomendaciones para su Implementación y Reglamentación (UICN / FARN, 2006).
- Indicadores sobre Justicia y Ambiente (FARN / AMEAI, 2006).
- Separata: El Acceso a la Información Pública en el Noroeste Argentino (FARN / Fundeser, 2006).
- Separata: El Acceso a la Información Pública en la Provincia de Buenos Aires (FARN / AMEAI, 2006).
- Separata: El Acceso a la Información Pública en la Patagonia Argentina (FARN / Asociación Civil Participación Ciudadana, 2006).
- Acceso a la Información y participación pública en material ambiental. Actualidad del Principio 10 en la Argentina (AMEAI /CEDHA/ FARN, 2006).
- Bases para una Gestión Ecosistémica Sustentable del Mar Patagónico. Modelo del Mar (WCS / Conicet/ FARN, 2006).

- Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental - Premio de Monografía Adriana Schiffrin- 2004 (FARN, 2005).
- Líneas Directrices OCDE para Empresas Multinacionales: Información Básica (Fundación SES / FARN, 2004).
- Gobernabilidad para el Desarrollo Sustentable - Premio de Monografía Adriana Schiffrin 2003 (FARN, 2003).
- Participación Pública. Herramientas de Participación para la Gestión Costera Patagónica (Fundación Patagonia Natural / FARN, 2003).
- Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Recomendaciones para su Reglamentación (UICN / FARN, 2003).
- Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina. Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental - Material de Trabajo y Declaración de Buenos Aires (FARN, 2003).
- Sostenibilidad Ambiental en el Comercio: Evaluación de los Impactos Potenciales del ALCA. El Caso de Argentina (OEA / FARN, 2003).
- Suplemento de Derecho Ambiental (FARN / LA LEY, publicación periódica).



Monroe 2142 -1° B (1428)
Buenos Aires - Argentina
Tel./Fax: (54-11) 4783-7032
4787-3820/5919 - 4788-4266
c-elect.: info@farn.org.ar
Internet: www.farn.org.ar

ISBN: 978-987-22924-7-8