

Incentivos a la sostenibilidad en el comercio internacional

Alicia Frohmann
Nanno Mulder
Ximena Olmos
Coordinadores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



대한민국정부

The Government of
the Republic of Korea

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Incentivos a la sostenibilidad en el comercio internacional

Alicia Frohmann
Nanno Mulder
Ximena Olmos
Coordinadores



NACIONES UNIDAS



대한민국정부

The Government of
the Republic of Korea

Este documento fue preparado por Nanno Mulder, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional, División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Alicia Frohmann y Ximena Olmos, Consultoras de la misma División, en el marco de las actividades del convenio de cooperación entre la CEPAL y el Gobierno de la República de Corea para el período 2017-2019. Se agradece a Virginia Avendaño por la revisión de los capítulos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2020/160
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00778

Esta publicación debe citarse como: A. Frohmann, N. Mulder y X. Olmos (coords.), "Incentivos a la sostenibilidad en el comercio internacional", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/160), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción.....	9
I. Los incentivos a la sostenibilidad en el comercio internacional	11
<i>Alicia Frohmann, Nanno Mulder y Ximena Olmos Soto</i>	
A. El comercio como medio para lograr un desarrollo sostenible.....	12
B. El comercio y el desarrollo sostenible en América Latina	15
1. Algunos aportes del comercio al desarrollo sostenible de la región	15
2. Las micro, pequeñas y medianas empresas: desafíos para un comercio inclusivo	17
C. Las “huellas” del comercio.....	19
1. Huella de carbono: carbono incrustado en el comercio mundial	20
2. Las huellas de carbono del comercio de América Latina.....	22
3. Otras huellas ambientales asociadas al comercio	24
4. Huellas sociales: condiciones de trabajo y equidad de género	26
D. Incentivos a la sostenibilidad desde la política comercial.....	27
1. Instrumentos unilaterales sobre comercio y sostenibilidad:	
Sistema Generalizado de Preferencias	28
2. Instrumentos bilaterales: los acuerdos comerciales preferenciales.....	29
3. Las pymes en la política comercial.....	32
4. Comercio e igualdad de género: un tema emergente	33
5. Transversalizar el desarrollo sostenible en las medidas de política comercial	35
E. Incentivos a la sostenibilidad desde los estándares privados	36
1. Sostenibilidad como demanda de los consumidores	37
2. Estándares como incentivos a normas nacionales	39
3. Análisis del ciclo de vida como herramienta para la toma de decisiones	40
F. Conclusiones y recomendaciones.....	41
Bibliografía.....	42

II. Instrumentos para identificar y reducir los impactos sociales vinculados al comercio internacional	47
<i>Ximena Olmos Soto</i>	
Introducción	47
A. Relación entre comercio internacional y sostenibilidad social	47
1. La preocupación central por el empleo	48
2. El papel de las empresas	50
B. Herramientas para identificar, gestionar y certificar los impactos sociales	51
1. Recomendaciones a las multinacionales y sus cadenas de valor	51
2. Certificaciones internacionales de sostenibilidad	56
3. Estándares orientados al comercio internacional	58
4. Huella social de productos	62
C. Conclusiones	63
Bibliografía	66
III. Los beneficios y retos del comercio Fairtrade para dos organizaciones de pequeños productores en Colombia y República Dominicana	69
<i>Marco Coscione</i>	
Introducción	69
A. El caso de Cosurca	70
1. El contexto territorial	70
2. La exportación directa	72
3. El impacto comercial del comercio justo etiquetado Fairtrade	72
4. Las inversiones del premio Fairtrade y los beneficios sociales	73
5. Empoderamiento de las mujeres	74
6. Unicaminos y el futuro de los jóvenes	75
7. Construcción de paz en los territorios	76
8. Conclusiones sobre Cosurca	77
B. El caso de Banelino	78
1. Contexto y fundación	78
2. El impacto comercial del comercio justo Fairtrade	78
3. Producción orgánica y en biodiversidad	80
4. La plataforma de servicios laborales y migratorios de Banelino	81
5. Las inversiones del premio Fairtrade	83
6. Los principales beneficios sociales en educación y salud	84
7. La participación de las mujeres y de los jóvenes	86
8. Conclusiones sobre Banelino	87
C. Conclusiones	88
Bibliografía	90
IV. Promoción de exportaciones de bienes ambientales y cooperación internacional de la República de Corea	93
<i>Minah Kim</i>	
Introducción	93
A. Evolución de las exportaciones coreanas de productos ambientales hacia América Latina y el Caribe	94
B. Políticas públicas para promover las exportaciones de productos ambientales	96
1. Las agencias gubernamentales	96
2. Características de la política de apoyo a las exportaciones	97

3.	Programas de promoción de exportaciones de ministerios y agencias	99
C.	Cooperación ambiental internacional	106
1.	Instituto Coreano de Industria y Tecnología del Ambiente (KEITI)	107
2.	Asociación Coreana de Industrias Ambientales (KEIA)	108
3.	Instituto Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos para el Ambiente (NIEHRD)	108
4.	Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA)	109
5.	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico (EDCF)	109
6.	KOTRA, Korea Eximbank y KDI: transferencia de conocimientos y desarrollo de capacidades	110
D.	Programas de cooperación ambiental de Corea en América Latina y el Caribe	111
1.	Programas de cooperación ambiental	111
2.	Los programas de cooperación y el comercio de bienes ambientales	111
3.	Posibles áreas de cooperación futura y su aporte a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	112
4.	Promoción de bienes ambientales mediante los TLC entre Corea y países de América Latina	113
	Bibliografía	113
V.	La experiencia de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café	115
	<i>Ximena Olmos Soto</i>	
	Introducción	115
A.	Características del comercio internacional del café	116
B.	La sostenibilidad del sistema de producción del café verde	118
1.	Sostenibilidad socioeconómica: impacto de los precios internacionales	118
2.	Los vínculos entre la producción de café y el cambio climático	119
3.	El rol de los estándares de sostenibilidad	121
C.	Un estándar global para el café desde Europa	122
D.	La Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café	124
1.	Los trabajos de la Red	126
2.	Introducción de la perspectiva del productor en el piloto europeo	127
3.	Cómo valorar los sistemas productivos sostenibles	128
4.	La identificación de los datos locales relevantes	129
E.	Conclusiones	131
	Bibliografía	132
VI.	La sostenibilidad ambiental en los tratados de libre comercio de la República de Corea: una comparación entre los tratados con países de América Latina y de otras regiones	135
	<i>Won-Ho Kim</i>	
	Introducción	135
A.	Los tratados de libre comercio de Corea	136
B.	La política ambiental en Corea	137
C.	La sostenibilidad ambiental en los TLC	139
D.	Evolución de las normativas ambientales en los TLC de Corea	140
E.	Compromisos ambientales de Corea en sus TLC con América Latina	143
F.	Conclusiones	145
	Bibliografía	146
	Anexo	147

Cuadros

Cuadro 1	Ejemplos de iniciativas que incentivan la sostenibilidad del comercio internacional	14
Cuadro 2	América Latina y el Caribe (países seleccionados): características de las pequeñas y medianas exportadoras, promedio 2006-2012	18
Cuadro 3	Mayores flujos comerciales en el mundo de carbono incrustado, 2015	21
Cuadro 4	Países seleccionados: intensidad de carbono incrustado en flujos comerciales con principales socios y mundo, 2015	24
Cuadro 5	Disposiciones ambientales en los acuerdos comerciales notificados a la OMC, 2016	30
Cuadro 6	Acuerdos comerciales y negociaciones en curso con capítulos de género	34
Cuadro 7	América Latina y el Caribe (países seleccionados): iniciativas internacionales que permiten adaptar y facilitar la implementación de estándares internacionales a la realidad local	39
Cuadro 8	Categorías y subcategorías de impacto consideradas en la huella social	63
Cuadro 9	Cosurca: asociaciones de productores miembros, 2017	71
Cuadro 10	Cosurca: datos comerciales de cafés Fairtrade seleccionados, 2010-2017	73
Cuadro 11	Banelino: número de socios y área cultivada, por unidad productiva, mayo de 2018	78
Cuadro 12	Banelino: exportaciones totales de bananos, por categorías, 2010 a 2017	79
Cuadro 13	Banelino: características de los trabajadores según el Censo Laboral, junio de 2018	82
Cuadro 14	Corea: comercio de bienes ambientales con América Latina y el Caribe, 2000-2017	94
Cuadro 15	Comercio de bienes ambientales entre Corea y América Latina y el Caribe, por producto, 2000-2017	95
Cuadro 16	Corea: programas que promueven las exportaciones de bienes ambientales, 2017	99
Cuadro 17	Corea: acuerdos de reconocimiento mutuo con mecanismos de etiquetado ambiental extranjeros, 2002-2013	101
Cuadro 18	Corea: desempeño exportador de las pymes apoyadas por KOTRA, 2013-2017	102
Cuadro 19	Corea: programas de promoción de las exportaciones de KOTRA, 2017	103
Cuadro 20	Corea: sistema de <i>vouchers</i> para la exportación, KOTRA y SBC	103
Cuadro 21	Corea: programas de promoción de exportaciones de SBC, 2017	105
Cuadro 22	Corea: programas de créditos para exportaciones e importaciones, 2017	106
Cuadro 23	Corea: programas de cooperación internacional ambiental, por ministerio, 2017	107
Cuadro 24	Corea: proyectos de cooperación ambiental con América Latina y el Caribe	111
Cuadro 25	Corea: posibles áreas de cooperación ambiental y su vínculo con los ODS	112
Cuadro 26	América Latina (países seleccionados): producción y exportación de café verde, promedio 2015-2017	117
Cuadro 27	Presencia de aspectos ambientales en los 69 estándares de sostenibilidad aplicables al café, 2019	122
Cuadro 28	Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café: países e instituciones participantes	125
Cuadro 29	Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café: principales reuniones y temas abordados, 2014-2018	126
Cuadro 30	Ciclo de vida del café verde: etapas y datos relevantes para el cálculo de la huella ambiental	131
Cuadro 31	Disposiciones ambientales en los TLC de Corea	145
Cuadro A1	Producción de palma aceitera en países de América Latina: área en producción	161

Cuadro A2	Cuadro comparativo de estándares y certificaciones internacionales utilizados en el sector textil/confecciones	164
Cuadro A3	Dimensiones de sostenibilidad para la minería, propuestas por la industria	165
Cuadro A4	Exportaciones e importaciones de la República de Corea en bienes ambientales con países de América Latina y el Caribe, 2000-2017.....	166
Cuadro A5	Probabilidad de compartir costos en la cadena de valor para implementar y certificar estándares voluntarios.....	168
Cuadro A6	Producción de bananos y café FAIRTRADE, inicios del 2017	169
Gráficos		
Gráfico 1	América Latina (países seleccionados): emisiones de CO ₂ incrustadas en la producción doméstica y en la demanda final doméstica, 2005 y 2015	23
Gráfico 2	Evolución de las disposiciones sobre pymes en los acuerdos comerciales preferenciales, 1990-2018	33
Gráfico 3	Banelino: montos del premio Fairtrade por el banano exportado, 2010 a 2017.....	83
Gráfico 4	Corea: participación de bienes ambientales en el comercio con América Latina y el Caribe, 2000 a 2017	95
Gráfico 5	América Latina y el Caribe: proyectos del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico de Corea, por países y sectores, 2000-2016	110
Gráfico 6	Corea: relación entre comercio y PIB, 1960-2019	137
Gráfico A1	Importancia del mercado europeo para la comercialización de café	160
Gráfico A2	Evolución de Empresas B certificadas 2007-2017.....	170
Recuadros		
Recuadro 1	Convenciones internacionales incluidas en el SGP plus de la Unión Europea	29
Recuadro 2	TLC Chile-Estados Unidos (2004): Disposición recurrible al mecanismo de solución de controversias	31
Recuadro 3	Evaluación de impacto sobre la sostenibilidad en apoyo a las negociaciones para la modernización del acuerdo UE-Chile	32
Diagramas		
Diagrama 1	Herramientas de política comercial que contribuyen a la igualdad de género	34
Diagrama 2	Medidas de política comercial para enfrentar el cambio climático.....	36
Diagrama 3	Objetivos de los estándares de sostenibilidad	37
Diagrama 4	Áreas y criterios incorporados en los estándares de sostenibilidad	38
Diagrama 5	Vínculos de las empresas con distintos grupos sociales, y requerimientos globales de sostenibilidad	51
Diagrama 6	Ejemplo de identificación de los ODS en la cadena de valor de las empresas	55
Diagrama 7	Estándares sociales y ambientales de los exportadores de flores de Etiopía, Colombia y Kenia.....	59
Diagrama 8	Corea: organismos públicos que intervienen en la promoción de las exportaciones de bienes, servicios y tecnologías ambientales.....	96
Diagrama 9	Cadena de valor del café: etapas y dimensiones	116
Diagrama 10	Elementos centrales del sistema de producción del café verde	119
Diagrama 11	Flujos de residuos en las principales etapas del sistema de producción de café verde.....	120
Diagrama 12	Borrador del PEFCR de la bebida en base a café: límites del sistema	124
Diagrama 13	Bebida en base a café y café verde: etapas del ciclo de vida	130

Diagrama A1	Sesión de apertura del IX Seminario de CEPAL sobre comercio y sostenibilidad: “El comercio internacional como incentivo para el desarrollo sostenible”	151
Diagrama A2	Áreas críticas a desbloquear en la OMC para contribuir al desarrollo sostenible	155
Diagrama A3	Factores que impulsan, limitan y facilitan la adopción de estándares de sostenibilidad por parte de las pymes	163
Diagrama A4	Servicios ecosistémicos marinos: una oportunidad para América Latina	170
Diagrama A5	Líneas de acción del Pacto Global Chile en ODS priorizados.....	172

Mapas

Mapa 1	Flujos brutos de mano de obra incorporada en bienes comercializados.....	26
Mapa A1	Mecanismos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina	152

Introducción

La crisis económica y comercial a raíz de la pandemia por el COVID-19 afectará los avances de la Agenda de Desarrollo Sostenible. La interrupción de las cadenas globales de suministro a raíz del cierre parcial de las fronteras, y la caída en la demanda y la oferta en varias áreas han reducido el empleo en muchos sectores de exportación. Varios gobiernos han reaccionado con grandes paquetes de estímulos para los sectores más afectados, tratando de limitar la pérdida de empleos y la quiebra de empresas, y también promoviendo un modelo de desarrollo y de comercio que podría ser más propicio para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En este contexto, la presente publicación revisa conceptos y herramientas acerca de cómo el comercio internacional puede mejorar su aporte a los ODS, presentando algunos casos de buenas prácticas, aun teniendo en cuenta que esa contribución es polémica. A través del comercio se pueden vincular la producción y el consumo sostenibles. Los intercambios de bienes y servicios entre los países no están al margen del equilibrio entre lo económico, lo social y lo ambiental, sino que tienen el potencial de mitigar los aspectos menos sostenibles de esta tríada y potenciar aquellos que fortalecen esta dimensión.

El capítulo I presenta un marco analítico sobre cómo el comercio puede contribuir al desarrollo sostenible, introduce el concepto de las huellas de impacto en la sostenibilidad y las metodologías para calcularlas, y examina la participación de las pymes y los desafíos para un comercio inclusivo en la región. Asimismo, presenta las políticas de comercio internacional que pueden contribuir a una mayor sostenibilidad de la producción de los bienes y servicios destinados a la exportación, la dimensión de género en el comercio internacional y, finalmente, explora los incentivos a la sostenibilidad que pueden provenir del sector privado a través de estándares y mecanismos voluntarios.

El capítulo II está enfocado específicamente en los instrumentos para identificar, gestionar y mejorar los impactos sociales del comercio internacional —las llamadas huellas sociales—, y presenta asimismo los desafíos para que las herramientas creadas por empresas o certificadores internacionales puedan adaptarse a las realidades locales de los países en desarrollo.

Uno de los mecanismos de certificación de la sostenibilidad, el comercio justo Fairtrade, se presenta en el capítulo III, con un estudio de caso que examina dos organizaciones de pequeños

productores de Colombia y República Dominicana, respectivamente. El estudio explora cómo la pertenencia de estas organizaciones al sistema de comercio justo les ha permitido fortalecer su sostenibilidad tanto en el ámbito organizacional y los aspectos económicos y sociales, como en la dimensión ambiental.

En el capítulo IV se examinan las políticas de fomento de las exportaciones de bienes ambientales de la República de Corea. Estas iniciativas forman parte importante del comercio sostenible, en tanto promueven el desarrollo y uso de tecnologías verdes. También se muestra cómo las políticas de cooperación internacional en el desarrollo de Corea complementan la institucionalidad de fomento del comercio de bienes ambientales, al facilitar a los destinatarios de la cooperación la adquisición de estos bienes y tecnologías ambientales.

En el capítulo V se presenta la experiencia de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café, de la que participan 11 países de la región. Este es un caso donde el desarrollo de un nuevo estándar de huella ambiental de producto en un importante mercado de destino de las exportaciones —la Unión Europea— sirve de incentivo para crear las capacidades técnicas para incidir en este proceso, aportando datos y un enfoque específico desde los productores de café y promoviendo prácticas sostenibles en los propios países de origen.

En el capítulo VI se muestra cómo los temas de sostenibilidad ambiental se fueron incorporando a la política comercial y a los tratados de libre comercio de la República de Corea desde 2002 en adelante. El énfasis en estos temas fue aumentando con los años, pasando de una mención en el preámbulo, en el caso del acuerdo con Chile en el 2002, hasta un capítulo ambiental en el TLC con América Central en el 2018.

En un anexo, se presenta el Informe del IX Seminario de CEPAL sobre Comercio y Sostenibilidad. Este seminario abordó el tema de cómo el comercio internacional puede servir de incentivo para el desarrollo sostenible. Varios de los capítulos de esta publicación fueron presentados y discutidos en ese evento.

I. Los incentivos a la sostenibilidad en el comercio internacional

*Alicia Frohmann¹
Nanno Mulder²
Ximena Olmos Soto³*

Los planes de reactivación económica de los países frente a la grave crisis asociada a la pandemia del coronavirus son una oportunidad para incorporar criterios de sostenibilidad al diseño de las políticas públicas (CEPAL, 2020) y también a las iniciativas privadas. En este contexto, este capítulo introduce conceptos y herramientas sobre cómo el comercio internacional puede mejorar su aporte a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aun teniendo en cuenta que esa contribución es polémica. A través del comercio se pueden vincular la producción y el consumo sostenibles. Los intercambios de bienes y servicios entre los países no están al margen del equilibrio entre lo económico, lo social y lo ambiental, sino que tienen el potencial de mitigar los aspectos menos sostenibles de esta tríada y potenciar aquellos que fortalecen esta dimensión.

¹ Alicia Frohmann es experta en comercio internacional, y trabajó en las negociaciones comerciales y la promoción de exportaciones de Chile. Consultora de la CEPAL sobre comercio, desarrollo sostenible y género, y presta asistencia técnica a países de la región. Dirige el proyecto Género, Inclusión Social y Comercio (cooperación del Reino Unido). Profesora del Instituto de Estudios Internacionales (Universidad de Chile) y del Centro para América Latina (Universidad de Heidelberg).

² Nanno Mulder es Jefe de la Unidad de Comercio Internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Antes trabajó en la OCDE (2002-2005) y el CEPII, París (1996-2001). Tiene un doctorado en economía de la Universidad de Groningen, Holanda, y es presidente de la Red latinoamericana de investigación y políticas en servicios (REDLAS) (<https://comunidades.cepal.org/redlas/es>).

³ Ximena Olmos Soto es Consultora de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL. Magister en Estrategia Internacional y Política Comercial del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. El foco de su trabajo es la incorporación de aspectos de sostenibilidad ambiental y social en las estrategias exportadoras de América Latina, en el marco de programas público-privados. Es parte de la coordinación de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café.

El comercio se genera en gran parte a partir de la dispereja distribución geográfica de la demanda y oferta de recursos naturales, y de las tareas de procesamiento y distribución que se generan en los distintos eslabones de las cadenas globales de valor (CGV). La mayoría de las empresas se insertan en estas cadenas según sus propias ventajas comparativas y competitivas.

De esa forma, el comercio internacional —que conecta los polos de la producción y el consumo en distintas partes del mundo— genera un impacto en la sociedad y el medio ambiente. Bajo ciertas condiciones e incentivado por determinadas políticas públicas e iniciativas privadas puede generar mejoras en la sostenibilidad social y ambiental entre países y clusters productivos, por un lado, y países y consumidores, por el otro. Iniciativas públicas y privadas, multilaterales y bilaterales, proponen diferentes estrategias y acciones para que el aporte del comercio al desarrollo sostenible sea más positivo.

El objetivo de este capítulo es mostrar los vínculos que hay entre el comercio internacional y el desarrollo sostenible, y algunas de las herramientas públicas y privadas que inciden en el logro de un comercio más sostenible. Por un lado, se presentan áreas donde el comercio impacta en la sostenibilidad, sea a través de huellas ambientales —por ejemplo la huella de carbono—, como también de huellas sociales, incluyendo dimensiones como las condiciones laborales y las brechas de género. La inclusividad del comercio, medida por la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, también afecta la sostenibilidad. Por otro lado, se identifican las herramientas de política comercial en el ámbito multilateral, regional y bilateral que promueven un comercio más sostenible, y también los incentivos que provienen del ámbito privado, a través de la demanda de los consumidores, las normas y los estándares voluntarios para productos y procesos.

A. El comercio como medio para lograr un desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible es un concepto multidimensional que refiere al equilibrio entre el desarrollo económico, social y medioambiental, con un enfoque intergeneracional e inclusivo. La estrategia de los países para lograr esta transformación global se ha plasmado en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Allí se incluyen los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 indicadores que cubren aspectos económicos, sociales, educativos, de salud y temas ambientales. Su objetivo es cambiar el actual estilo de desarrollo y construir sociedades más pacíficas, justas, solidarias e inclusivas, en las que se protejan los derechos humanos, el planeta y sus recursos naturales. Estas dimensiones muestran que el desarrollo sostenible depende de un conjunto amplio de factores, difíciles de priorizar, pero que necesariamente debe ser inclusivo para impulsar un crecimiento que genere una inserción productiva, laboral, y social más satisfactoria y equitativa (CEPAL, 2013).

El comercio internacional incide de diferentes maneras en el desarrollo económico, social y ambiental. Mediante su participación en las CGV y el comercio, las empresas pueden mejorar su eficiencia, escala y aprendizaje, así como acceder a nuevas tecnologías y conocimientos no disponibles localmente. De esta manera, las empresas mejoran su productividad y potencial de crecimiento. Las exportaciones permiten una mayor escala de producción para las empresas, y la posibilidad de especializarse según sus ventajas comparativas y competitivas. A su vez, las importaciones pueden facilitar a las empresas, hogares y gobiernos acceder a una canasta de productos, servicios y tecnologías con una buena relación precio y calidad, lo cual a su vez también impulsa el crecimiento, la productividad, el consumo y el bienestar.

El comercio también puede contribuir a la creación de empleo y a la mejora de salarios, que reducen la pobreza, e impactar en otros sectores claves para el desarrollo humano como la educación y la salud pública (CEPAL, 2018). Por otra parte, la demanda de algunos consumidores, sobre todo en los mercados de países desarrollados, puede contribuir a que los exportadores de los países en desarrollo produzcan de manera más sostenible y con estándares sociales más elevados, en un esfuerzo por

revertir la dinámica de la mayoría de las empresas transnacionales de búsqueda de menores costos de producción, que frecuentemente influye negativamente en sus estándares ambientales y sociales.

No obstante, una mayor apertura al comercio internacional también puede generar impactos negativos en el desarrollo sostenible. Por ejemplo, en la medida en que se rebajan los aranceles a las importaciones, se afectan los ingresos fiscales que podrían haber promovido un desarrollo más sostenible. Otro posible efecto de una mayor apertura a las importaciones es su impacto sobre sectores vulnerables frente a la competencia externa, con pérdidas de empleos y salarios. La deslocalización de los procesos productivos por la búsqueda de menores costos de producción incide en salarios más bajos a nivel internacional y, frecuentemente, en una precarización de las condiciones de trabajo, que afecta sobre todo a las mujeres. En la medida en que un país se especializa en sectores de recursos naturales, el medio ambiente puede sufrir impactos. Por ejemplo, en el caso de la agricultura, la inclusión de una mayor superficie de producción para la exportación agrícola genera mayores emisiones de gases de efecto invernadero —GEI— (por el cambio en el uso de suelo), y el mayor uso de recursos hídricos puede afectar su disponibilidad para el consumo humano.

Una mayor especialización en la producción y exportación de recursos naturales puede exponer a un país a una situación de mayor vulnerabilidad frente a las fluctuaciones de los precios internacionales de estos productos. A su vez, la extracción de los recursos naturales, como por ejemplo en la minería, es menos intensiva en empleos y en investigación, desarrollo e innovación que los sectores vinculados a los bienes industriales y servicios. Los sectores vinculados a los recursos naturales también generan menores encadenamientos internacionales, sobre todo hacia atrás, con menores oportunidades de transferencia de tecnología y conocimiento.

El comercio, cuando es inclusivo y sostenible, es reconocido como uno de los medios de implementación en la Agenda 2030. En el ODS 17, que destaca la necesidad de generar alianzas para la consecución de estos objetivos, se señala: “El comercio internacional impulsa el crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza y contribuye a fomentar el desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, 2015). En lo formal, el comercio no tiene sus propios ODS, pero sí hay tres indicadores vinculados a este tema (17.10, 17.11 y 17.12). Estos indicadores promueven un sistema multilateral de comercio basado en normas, un aumento en las exportaciones de los países en desarrollo, y de aquellos menos adelantados en particular, y un acceso al mercado libre de impuestos y cuotas para este segundo grupo de países.

El comercio internacional mismo y su gobernanza (es decir, el conjunto de normas y arreglos institucionales que lo rigen) han sido identificados como parte de los ODS a distintos niveles (Organización Mundial del Comercio, OMC, sin fecha). Por ejemplo:

- En la reducción de la pobreza y el hambre (objetivos 1 y 2), el comercio ayudaría a reducir las restricciones y distorsiones en los intercambios de productos agrícolas en el marco de la OMC. La eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas y de otras medidas proteccionistas aumentaría fuertemente los ingresos por exportaciones de los países en desarrollo especializados en estos productos. Asimismo, bajar los aranceles de los alimentos podría mejorar el acceso al consumo de hogares pobres.
- Para una mejor salud y bienestar (ODS 3), el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC permitirá a los países en desarrollo disponer más fácilmente de una vía jurídica segura para acceder a medicamentos asequibles. Con ocasión de la pandemia del COVID-19, una prioridad ha sido la liberalización de medicamentos e insumos médicos.
- Para la igualdad de género (ODS 5), el comercio ofrece oportunidades para el empleo, la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres, oportunidades que pueden contribuir a la reducción de las brechas de género.

- Para alcanzar el trabajo decente y el crecimiento económico (ODS 8), el comercio aumenta la capacidad de los países (y las personas) para generar ingresos.
- Para un mayor desarrollo de la industria, innovación e infraestructura (ODS 9), la apertura de mercados puede facilitar la transferencia tecnológica, la industrialización y el desarrollo.
- Para promover la producción y el consumo sostenible (ODS 12), el comercio puede transmitir las demandas de los consumidores de los mercados importadores respecto de que los bienes cuenten con prácticas sostenibles desde el punto de vista ambiental y social en su producción.
- Para conservar los recursos marinos (ODS 14), la OMC busca prohibir las subvenciones que contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca, y eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

Los impactos del comercio internacional sobre el desarrollo sostenible en cada una de sus dimensiones dependen en parte de la política comercial y otras intervenciones públicas que promuevan la sostenibilidad de los procesos productivos. Los Estados participan en un complejo entramado de regímenes comerciales en distintos niveles: multilateral, regional, bilateral y nacional. Estos regímenes afectan a cada país de manera distinta en función de los acuerdos en los cuales participa y su propia legislación nacional. Por ejemplo, varios acuerdos comerciales incluyen disposiciones en materias tan diversas como la salud pública (regulando patentes farmacéuticas y alimentos), la protección del medio ambiente, los estándares laborales y la regulación de internet, entre otros aspectos (CEPAL, 2018). A su vez, otras políticas macroeconómicas (incluidas las políticas fiscal y monetaria) y microeconómicas (como políticas industriales, de innovación y de educación) pueden incidir en el impacto del comercio sobre el desarrollo sostenible. Estas políticas pueden amortiguar un posible efecto negativo o potenciar un aporte positivo del comercio.

Los gobiernos, el sector privado, la academia y la sociedad civil han desarrollado distintos tipos de políticas, normas e incentivos para potenciar los beneficios y reducir los daños del comercio para el desarrollo sostenible (véase el cuadro 1). Varios países han firmado acuerdos comerciales preferenciales, que incluyen capítulos específicos sobre temas centrales del desarrollo sostenible, como los asuntos laborales, el medio ambiente y la igualdad de género. Estos capítulos están presentes sobre todo en los tratados con la Unión Europea, y en menor grado con los Estados Unidos (véase la sección D de este capítulo), pero también en acuerdos entre países de América Latina. La mayoría de los gobiernos de la región además son signatarios de acuerdos en áreas específicas del desarrollo sostenible, las cuales tienen implicancias para el comercio internacional, como el Acuerdo de París. A su vez, varios esquemas de integración subregionales también abordan de manera creciente estos temas.

Cuadro 1
Ejemplos de iniciativas que incentivan la sostenibilidad del comercio internacional

Nivel	Público/privado	Ejemplos
Multilateral	Público	Acuerdo de París, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
	Mixto	UN Compact
Plurilateral	Público	Alianza del Pacífico, MERCOSUR
	Privado	Etiquetados Comercio Justo, Rainforest - UTZ
Bilateral	Acuerdos de libre comercio	Acuerdos Chile-Argentina, Chile-Uruguay, Acuerdos de Asociación con la Unión Europea, cooperación internacional
Nacional	Público	Organismos de promoción comercial, otras políticas macro (fiscal y monetaria) y microeconómicas (clima de negocios, incentivos para empresas exportadoras, educación y formación, entre otros)

Nivel	Público/privado	Ejemplos
	Privado	Iniciativas de sostenibilidad y RSE de asociaciones empresariales, cámaras de comercio, empresas individuales, ONG
	Mixto	Acuerdos de producción limpia

Fuente: Elaboración de los autores.

B. El comercio y el desarrollo sostenible en América Latina

La relación entre el comercio y el desarrollo sostenible en la región tiene una serie de características determinadas por el tipo de productos exportados e importados. Es decir, el patrón productivo y comercial incide de manera importante en las principales oportunidades y desafíos que la región enfrenta hacia el desarrollo sostenible. El aporte del comercio al desarrollo sostenible puede ser más fácil de identificar en el caso de las exportaciones, en las que este vínculo depende fuertemente del sector y socio comercial.

1. Algunos aportes del comercio al desarrollo sostenible de la región

Para evaluar a nivel macro el aporte del comercio al desarrollo sostenible deben considerarse los avances de la región en materia de los tres indicadores específicos contenidos en el ODS 17, cuyos resultados son mixtos⁴. Primero, las barreras arancelarias no parecen significativas, ya que el arancel promedio ponderado de nación más favorecida (NMF) aplicado por los países que absorben el 90% de las exportaciones de la región fue de 5,8% en 2016. El arancel efectivo es aún más bajo, dado que muchos países tienen tratados de libre comercio vigentes con sus principales socios, como los Estados Unidos, la UE, China y otros países de la región. No obstante, los aranceles promedio esconden variaciones importantes entre países y sectores, como sucede en el caso de los productos agrícolas y los alimentos. Los países desarrollados, especialmente, aplican altas tarifas a estos productos y además imponen otras barreras no tarifarias.

Segundo, la participación de la región en el comercio mundial de bienes se estancó desde 2000 en torno al 6%, mientras que su cuota en el comercio mundial de servicios se mantiene alrededor del 3,5% (CEPAL, 2018). Otro indicador se refiere al sistema multilateral de comercio basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este sistema se ha ido debilitando por el incremento de medidas unilaterales, las barreras al comercio y los cuestionamientos que ha recibido la organización, y el bloqueo del órgano de apelación de su mecanismo de solución de controversias.

Ciertas características y tendencias del comercio de América Latina y el Caribe en las últimas décadas inciden de manera transversal en el desarrollo sostenible y, por ende, en los ODS. Por un lado, la apertura de las economías latinoamericanas y caribeñas al comercio, definido como la suma de las exportaciones e importaciones de bienes sobre el PIB, aumentó de cerca de 22% a mediados de los noventa, a casi 40% a mediados de los dos mil. Se ha mantenido en este nivel, salvo en la poscrisis financiera de 2008.

Los beneficios y retos del comercio para el desarrollo sostenible difieren entre exportaciones e importaciones. Por el lado de las importaciones, la mayor apertura ha permitido un mayor acceso a bienes de capital y de consumo, que benefició la productividad y el bienestar. No obstante, parte de las importaciones han desplazado la producción nacional, con pérdida de empleo y capacidades

⁴ Dos de los tres indicadores específicos de comercio del ODS 17 se refieren a los países menos adelantados (PMA), lo cual los hace poco aplicables a América Latina y el Caribe, ya que entre los 47 PMA definidos como tales por la UNCTAD en 2020, solo Haití proviene de la región.

productivas, sobre todo en la industria manufacturera, y también reducido los ingresos fiscales en concepto de aranceles.

Por otro lado, el aumento de las exportaciones ha permitido fortalecer las ventajas comparativas de la región, especialmente en el área de los recursos naturales con impactos en el desarrollo sostenible. El principal logro del auge de las exportaciones fue su aporte al crecimiento y a la reducción de la pobreza en la región, de 27% en 2000 a 12% en 2014, gracias a los mayores ingresos de los productores y de los gobiernos, que pudieron aumentar el gasto fiscal en programas sociales, dados los mayores ingresos por el aumento de la actividad productiva. Los últimos años han puesto de manifiesto la fragilidad de los logros de reducción de la pobreza. El estancamiento en el valor de las exportaciones (por la caída de precios) explica en parte la reversión en la tendencia de la pobreza (Balakrishnan y Toscani, 2018). La crisis económica y la pérdida de empleo asociada a la pandemia del COVID-19 posiblemente echen por tierra una parte importante de los logros alcanzados en la reducción de la pobreza (CEPAL, 2020).

En la medida en que las economías y las empresas de la región se han internacionalizado, sus productividades también mejoraron. Eso se confirma mediante la revisión de un conjunto de estudios realizada por Shu y Steinwender (2019) y Pages (2010). En el segundo caso se revisan estudios sobre el impacto de la liberalización comercial en los ochenta y noventa. Se concluye que los productos importados tienen el potencial de elevar la productividad y la innovación de las empresas, aunque también desplazan producción nacional. A su vez, la misma reseña menciona otros estudios para la región que confirman un impacto positivo sobre la productividad de algunos sectores a raíz de un mayor acceso a mercados de exportación, junto con un proceso de aprendizaje mediante la venta en mercados externos.

El aporte del comercio al desarrollo sostenible puede ser más relevante en el caso de las ventas a otros países de la propia región. De hecho, la “calidad” del comercio intrarregional es mejor que la de las ventas extrarregionales: es más diversificada en número de productos, tiene una mayor participación de productos industriales, es más intensiva en empleo y cuenta con una mayor participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Sin embargo, el comercio intrarregional tiene una baja y estancada participación en las exportaciones totales, en torno al 16%. Esta participación es mucho menor que la de otras regiones como América del Norte, Asia Oriental y la Unión Europea (sobre el 50% en cada caso). Incluso, es actualmente inferior al nivel histórico de 22% de mediados de los noventa (CEPAL, 2019).

La baja participación del comercio intrarregional, sobre todo en América del Sur, se explica por factores exógenos y endógenos. Los primeros se refieren a la difícil geografía de la región (gran tamaño, centros urbanos muy alejados, grandes barreras naturales), las asimetrías en el tamaño de las economías, y al predominio de las materias primas en las canastas exportadoras, cuya demanda se encuentra sobre todo fuera de la región. Adicionalmente, destaca la fuerza gravitacional del mercado de los Estados Unidos, que atrae la mayor parte del comercio de México, Centroamérica y el Caribe. Los factores endógenos tienen relación con la insuficiencia de políticas y programas de desarrollo productivo que permitan crear incentivos y fomentar los intercambios entre los países de la región. La deficiente infraestructura de transporte y otras barreras arancelarias y no arancelarias (CEPAL, 2018) también desincentivan el comercio intrarregional.

Existen otras características y tendencias del comercio de la región que limitan los potenciales aportes del comercio a un desarrollo progresivo y social, en equilibrio con el medio ambiente:

- Una alta y creciente concentración de las exportaciones —en la mayoría de los países— en pocos productos, empresas y trabajadores. Esto se acentuó por la alta demanda de China y otros países de Asia por algunos productos primarios donde la región tiene una fuerte ventaja comparativa, como cereales, minerales y petróleo. Este modelo concentrador limita las externalidades que puede generar el comercio al resto de la economía y sus agentes.

- Esta tendencia ha impulsado la reprimarización de las exportaciones, particularmente en América del Sur, con varios efectos negativos. Uno es la mayor exposición de los países a las fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas, fluctuaciones que conllevan cambios fuertes en los ingresos de las exportaciones, que a su vez afectan la recaudación fiscal.
- La reprimarización también aumenta la creciente huella ambiental de las exportaciones, sobre todo aquella asociada al sector agrícola. El cambio de uso del suelo para fines agrícolas tiene un fuerte impacto en las emisiones de gases de efecto invernadero. La mayor intensidad minera también tiende a aumentar la huella ambiental.
- Este proceso también implica la concentración de las exportaciones en grandes empresas, y un estancamiento en el número de empresas exportadoras. A su vez, la participación de las mipymes en el valor de las exportaciones ha estado estancada por muchos años en torno al 4%.
- El gran auge de las exportaciones e importaciones hacia y desde China también afecta el comercio intrarregional como proporción del comercio total regional. De hecho, el aporte de este tipo de comercio intrarregional —que, como se dijo es de mejor calidad— para el desarrollo también ha disminuido.
- La región en su conjunto presenta un bajo nivel de encadenamientos productivos en su comercio. Las excepciones son México y algunos países centroamericanos, cuyo comercio está muy integrado con las redes productivas de América del Norte. Otra excepción son los encadenamientos hacia adelante de los países exportadores de recursos naturales, aunque los beneficios de este tipo de encadenamientos son muy limitados.
- El valor agregado interno incorporado en las exportaciones de la región es por lo general bajo, lo que refleja los bajos niveles de capital humano, conocimiento, investigación y desarrollo de muchas empresas exportadoras. En el caso de la extracción de recursos naturales, este valor agregado interno es mucho mayor, pero se limita principalmente al valor de la materia prima en lugar de aportes de trabajo o capital. Respecto de las exportaciones de productos industriales, en muchos casos la región se especializa en las tareas de ensamblaje con poco valor añadido.
- La región participa muy poco en el comercio de servicios modernos y en el comercio electrónico transfronterizo mundial (CEPAL, 2018), y tiene una fuerte presencia en el turismo mundial, cuya huella ambiental es mayor que la de otros tipos de servicios.

2. Las micro, pequeñas y medianas empresas: desafíos para un comercio inclusivo

El comercio incide más en el desarrollo sostenible en la medida en que sea más inclusivo y provea oportunidades de desarrollo a una diversidad de agentes. Un grupo importante numéricamente son las mipymes. Estas empresas tienen ciertas características que dificultan su desarrollo, y sobre todo su proceso de internacionalización. Representan el 99% del total de las empresas y dos tercios del empleo (OMC, 2016). Sin embargo, su participación directa en las exportaciones regionales es de apenas un 4% del total, aunque su participación en las exportaciones indirectas (suministro de bienes y servicios a empresas exportadoras) es mucho mayor.

Varios trabajos de la CEPAL de los últimos años han permitido entender mejor el comportamiento y los retos de las empresas exportadoras en general y de las pymes en particular. Primero, el número de empresas exportadoras por millón de habitantes en los países de la región es relativamente bajo, comparado con el de los países desarrollados (Urmeneta, 2016). Aunque las pequeñas y medianas exportadoras (pymex) representan el grueso de las empresas exportadoras, su aporte al valor total de exportaciones es bajo (Urmeneta y otros, 2019). Su proceso de

internacionalización se ve dificultado por un bajo nivel de productividad, barreras arancelarias y no arancelarias, vulnerabilidad respecto de la falta de transparencia e información, y dificultades de acceso al financiamiento. Por las mismas razones, las pymes se caracterizan por una alta tasa de rotación: un porcentaje considerable de ellas entra y sale cada año del universo exportador. Esta rotación se ve acentuada por la alta proporción de empresas que exportan apenas un producto a un solo mercado. A pesar de esta fragilidad, las pymes son importantes en términos de su aporte al número total de productos y de diversidad de destinos de las canastas exportadoras, especialmente en productos de mediana y alta tecnología (véase cuadro 2).

Cuadro 2
América Latina y el Caribe (países seleccionados): características de las pequeñas y medianas exportadoras, promedio 2006-2012
(En porcentajes)

	Participación en el total de empresas exportadoras	Participación en el valor exportado	Porcentaje que exporta 1 producto a 1 destino	Porcentaje de nuevos productos	Porcentaje de productos de media y alta tecnología
Chile	94	6	40	19	36
Colombia	92	5	44	24	21
Costa Rica	79	4	19	33	26
Ecuador	80	4	41	16	20
El Salvador	83	3	40	s/d	30
Guatemala	87	6	30	s/d	26
México	93	5	43	41	31
Uruguay	83	3	48	20	28
Promedio	86	4	38	26	27

Fuente: Elaboración propia a partir de Urmeneta, Park y Mulder (2019), "El desempeño y la innovación de empresas exportadoras según tamaño: una evaluación multi-criterio a partir de microdatos de aduana", documento de proyecto, Santiago: CEPAL, [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44664/1/S1900418_es.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].

Para acceder a los mercados internacionales, las pymes no solo enfrentan la falta de acceso al financiamiento, sino también: i) escasez de información sobre el funcionamiento de los mercados y dificultades para acceder a los canales de distribución extranjeros; ii) elevados costos asociados al cumplimiento de normas y procedimientos de certificación de los productos y ausencia de información sobre las regulaciones vigentes en otros países, y iii) falta de transparencia y desconocimiento de los trámites aduaneros y burocráticos. Cuando logran acceder a los mercados externos, estas empresas dan un salto importante en términos de productividad, formalización, acceso a crédito y condiciones de trabajo.

Para promover las exportaciones de las pymes, los gobiernos han creado varios incentivos e instrumentos, principalmente mediante sus organismos de promoción comercial (OPC). La principal labor de los OPC es crear redes de información sobre la oferta exportable y los mercados de exportación, para conectar a proveedores y compradores. Los servicios de los OPC permiten a las empresas que ya están en los mercados exportar más, e incorporar a nuevas empresas exportadoras. Los tipos de servicios ofrecidos son variados e incluyen la identificación de productos y servicios exportables —actuales y potenciales—, apoyo técnico a las (potenciales) empresas exportadoras (mediante capacitación y talleres, apoyo en el desarrollo del comercio electrónico, apoyo financiero), estudios de mercados de exportación (incluyendo información sobre las normativas legales en los países de destino), servicios para conectar empresas con nuevos clientes (como la realización de exhibiciones y misiones comerciales inversas y apoyo en la participación en ferias y exhibiciones internacionales) (Olmos, 2019).

Un grupo minoritario de pymes está encabezado por mujeres. La información desagregada por sexo sobre estas empresas es aún limitada. Los datos sobre cuántas empresas lideradas por mujeres exportan y

cuál es su participación en el total de empresas exportadoras fluctúan según la base de datos que se utilice. Las cifras que indican las encuestas nacionales de empresas (por ejemplo en Chile y en Perú) son muy superiores a las que registran las aduanas de estos mismos países. Las empresas lideradas por mujeres que exportan o intentan exportar enfrentan retos adicionales que las lideradas por hombres. Estos incluyen la discriminación de género y estereotipos culturales, barreras regulatorias (como los derechos de propiedad y leyes que restringen la actividad profesional de las mujeres), dificultades asociadas al acceso a capital, acceso a información de mercado y asignación de roles dentro de la sociedad y la familia. Asimismo, las restricciones no arancelarias que afectan a las mipymes son especialmente agudas para las empresas dirigidas por mujeres (Centro de Comercio Internacional, 2015).

Para apoyar a las empresas exportadoras lideradas por mujeres y reducir las brechas de desigualdad, varios OPC han implementado programas específicos de apoyo. Algunos ejemplos son Mulheres na Exportação (Brasil), Mujer Exporta (Chile), Women Export (Costa Rica) y Ella Exporta (Perú). Estos programas incluyen la creación de capacidades y entrenamiento, misiones comerciales, reuniones de negocios, participación en ferias comerciales y apoyo para vender mediante el comercio electrónico. Aunque estos programas específicos para mujeres son importantes, el principal reto para cerrar las brechas es incluir la dimensión de género en todos los programas de apoyo de los OPC, de manera transversal (Frohmann, 2018).

C. Las “huellas” del comercio

Las cadenas globales de valor (CGV), que articulan la mayor parte del comercio internacional, están asociadas a complejas redes empresariales, a través de las cuales se realizan las etapas de producción y distribución en distintas partes del mundo. Esta fragmentación geográfica conlleva también una fragmentación de sus impactos ambientales y sociales en distintos continentes y países. En este contexto, es complejo identificar dónde se generan los mayores impactos ambientales y sociales y quiénes son los responsables. Hace ya varios años, se inició un proceso de reorientación desde la globalización hacia la regionalización de los procesos productivos, con un acortamiento de las CGV con distintos impactos en la sostenibilidad. Este proceso se ha acentuado en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Las primeras investigaciones sobre el impacto ambiental y social del comercio se centraron en la etapa del traslado de bienes de un país a otro, es decir, en el transporte internacional. Se asociaban, en muchos casos erróneamente, las largas distancias recorridas con mayores emisiones contaminantes. La cuantificación de las emisiones por medio de un análisis de ciclo de vida (ACV) del producto permitió demostrar que el traslado internacional de bienes, realizado mayoritariamente por vía marítima, es una fuente de emisiones muy pequeña en relación con otras etapas (Frohmann y otros, 2015).

En los últimos años, se ha desarrollado el análisis de las denominadas “huellas” asociadas al comercio. Estas huellas identifican los impactos de la extracción de la materia prima, su procesamiento y la distribución de los productos a los consumidores finales. Es decir, las huellas indican el impacto de un determinado bien en su tránsito desde los productores a los consumidores, dondequiera que estos estén. Algunos estudios abordan la huella desde la perspectiva del consumo. Es decir, a los impactos locales generados por la elaboración, consumo y desechos de los productos se suman los impactos generados en el extranjero de los bienes que se importan. La visión integral de estas huellas puede colaborar en la definición y evaluación de políticas públicas nacionales.

Se han creado indicadores de huellas únicas, que profundizan en impactos relacionados con una sola categoría ambiental, como puede ser el carbono. Existen también huellas sobre un aspecto ambiental, como el agua, que incluye varias categorías donde se miden distintos impactos sobre el mismo recurso: consumo, escasez, ecotoxicidad, entre otros. Cada uno de estos indicadores mide una parte de los impactos ambientales, por lo cual sus resultados separadamente son solo parciales. La selección del indicador dependerá del objetivo del análisis.

Wiedmann y Lenzen (2018) estimaron los principales impactos ambientales y sociales asociados al comercio utilizando matrices de insumo-producto multipaíses (MIPM⁵). Sugieren que entre el 10% y el 70% de los impactos ambientales y sociales generados a nivel mundial están asociados al comercio. Es decir, son impactos trasladados o que se originan en producciones exportadas a otros países. En rigor no se trata de impactos generados por el comercio, sino de impactos “incrustados” en los flujos de bienes y servicios. Según estos cálculos, el comercio estaría asociado a:

- entre el 10 y 30% del uso del agua superficial y del agua lluvia mundial;
- el uso del 11% del agua subterránea mundial;
- la contaminación del 13% del agua a nivel mundial;
- entre el 15 y el 38% de los problemas laborales mundiales;
- la pérdida de entre el 17 y el 30% de la biodiversidad del mundo;
- el 18% del trabajo mundial;
- entre el 20 y el 33% de las emisiones mundiales del CO₂;
- entre el 21 y el 37% del uso de la tierra a nivel global;
- entre el 29 y el 35% del uso mundial de energía.

Las huellas asociadas al comercio de servicios tienen una lógica algo distinta. Por una parte, las actividades de servicios presentan huellas ambientales menores que las actividades industriales en su etapa de producción. Sin embargo, al considerar un enfoque de consumo, estas huellas tienden a aumentar y en algunos casos igualan a las de los sectores industriales (Marin y Zoboli, 2017). Esto se debe a los distintos bienes intermedios que se requieren para la prestación de servicios. Las huellas de estos bienes se asocian al país consumidor, es decir, el que importa. Por ejemplo, para ofrecer servicios de telecomunicaciones es necesario montar una infraestructura intensiva en hardware. Algunos autores han llamado la atención sobre la necesidad de prestar más atención a la infraestructura digital que se utiliza para la prestación de varios servicios. Si bien el uso de la tecnología puede disminuir algunos impactos y emisiones, es necesario intervenir en el diseño de diversos componentes de esta infraestructura.

1. Huella de carbono: carbono incrustado en el comercio mundial

Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas a la producción, transporte y consumo de bienes comercializados internacionalmente conforman las llamadas huellas de carbono, también conocidas como *carbono incrustado*. Al inicio, la medición de las emisiones puso el acento en aquellas asociadas a la producción y exportación de bienes y servicios. En la actualidad se analizan también las emisiones asociadas a las importaciones, es decir, aquellas de bienes y servicios consumidos en un país determinado, independientemente del lugar donde se generaron. La estimación de emisiones —tanto en las exportaciones como en las importaciones— permite contar con una visión completa respecto de las emisiones de GEI y sus responsables. Una parte de las emisiones se asocia al consumo interno del país productor, pero otra se puede atribuir al consumo en otros mercados. De hecho, cerca de un cuarto de las emisiones globales de CO₂ en 2015 estaban incrustadas en la importación de bienes, por lo que deberían ser descontadas del país productor y atribuidas al país consumidor (Moran, Hasanbeigi y Springer, 2018).

Para limitar sus emisiones, varios países desarrollados han incentivado el traslado de sus actividades productivas contaminantes hacia países en desarrollo, lo cual se conoce como fuga de carbono. A raíz del

⁵ La metodología MIPM es utilizada para identificar impactos ambientales y sociales incrustados en el comercio entre países. Calcula impactos a partir de detalladas bases de datos asociados a la producción, comercio, empleo y medio ambiente.

Protocolo de Kyoto, un 40% de las reducciones de emisiones nacionales de los países que adquirieron compromisos vinculantes bajo este protocolo resultó del traslado fuera de sus fronteras de actividades productivas altamente contaminantes (Aichele y Felbermayr, 2011). Como resultado, estos países han aumentado las importaciones de carbono incrustado desde los países no comprometidos de manera vinculante. Estas fugas deberían ser consideradas en los reportes de reducción de emisiones del Acuerdo de París (Moran, Hasanbeigi y Springer, 2018), lo que actualmente no se hace.

En algunos países, las emisiones asociadas a la producción en el exterior requeridas para satisfacer el consumo interno (incrustadas en las importaciones) crecieron más rápido que la reducción de las asociadas a la producción interna. Por ejemplo, en Alemania y el Reino Unido, el aumento de las primeras puede ser similar o superior a la disminución de las segundas. En los Estados Unidos, la huella de carbono asociada al consumo interno se expandió especialmente debido a la producción en Asia de los bienes para satisfacer su propio consumo entre 1980 y 2007. En el caso del consumo de productos agrícolas en los Estados Unidos, una parte importante de las emisiones de metano relacionadas con este consumo es importada desde Canadá, India, Australia, Nueva Zelanda y países de América Latina y África (Kanemoto, Moran y Hertwich, 2016).

Los países en desarrollo que más aumentaron sus emisiones asociadas a la producción son aquellos i) cuya participación en el comercio internacional creció a través de sus exportaciones y ii) donde más crecieron las zonas urbanas. Esto sucedió en China, India y Rusia (Kanemoto, Moran y Hertwich, 2016; Moran, Hasanbeigi y Springer, 2018). Estados Unidos es el principal importador de emisiones, y el segundo exportador; mientras que China es el principal exportador de carbono incrustado y el segundo importador.

En 2015, los flujos bilaterales de carbono incrustado asociados al comercio de bienes estuvieron concentrados en las exportaciones de China a Estados Unidos, Hong Kong, Japón, Alemania y Reino Unido (véase cuadro 3). Los bienes asociados a los flujos más intensivos en carbono son el acero y el cemento. Estos dos sectores representan más del 10% de las emisiones, y suelen viajar grandes distancias fuera de sus regiones de producción. A partir del 2000, una parte creciente del aumento en el carbono incrustado se debió al crecimiento en el comercio Sur-Sur. Esto guarda directa relación con la relocalización de algunas industrias desde China hacia otras economías del Asia, y significó un menor crecimiento del carbono incrustado desde China y una aparición de envíos con estas características procedentes de países como Bangladesh y Viet Nam.

Cuadro 3
Mayores flujos comerciales en el mundo de carbono incrustado, 2015

Lugar	Origen	Destino	Volumen (ktCO ₂)	Lugar	Origen	Destino	Volumen (ktCO ₂)
1	China	Estados Unidos	502 228	21	Estados Unidos	Japón	48 967
2	China	Hong Kong	230 928	22	India	China	44 273
3	China	Japón	211 508	23	China	Italia	43 683
4	Canadá	Estados Unidos	125 674	24	Alemania	Estados Unidos	42 313
5	China	Alemania	98 199	25	Corea del Sur	Estados Unidos	40 649
6	Corea del Sur	China	95 451	26	Ucrania	Rusia	38 639
7	China	Reino Unido	89 358	27	Rusia	Alemania	38 346
8	India	Reino Unido	86 846	28	Estados Unidos	Reino Unido	38 101
9	Estados Unidos	Canadá	79 902	29	Rusia	Japón	37 570
10	China	Corea del Sur	79 561	30	China	Singapur	37 295
11	México	Estados Unidos	73 750	31	Bielorrusia	Rusia	36 191

Lugar	Origen	Destino	Volumen (ktCO ₂)	Lugar	Origen	Destino	Volumen (ktCO ₂)
12	Japón	Estados Unidos	73 026	32	Rusia	Turquía	34 944
13	Japón	China	69 778	33	China	España	34 672
14	Estados Unidos	China	67 054	34	China	Australia	34 322
15	Rusia	China	64 571	35	China	Tailandia	32 150
16	China	India	61 141	36	China	Brasil	31 482
17	China	Canadá	54 898	37	Taiwán	Estados Unidos	31 043
18	China	Francia	64 517	38	China	Indonesia	30 039
19	Rusia	Estados Unidos	53 808	39	China	Rusia	29 813
20	Estados Unidos	México	52 014	40	Estados Unidos	Corea del Sur	28 757

Fuente: Moran, Hasanbeigi y Springer (2018), *The carbon loophole in climate policy. Quantifying the embodied carbon in traded products*, San Francisco, CA: Global Efficiency Intelligence, [en línea] <https://www.globalefficiencyintel.com/carbon-loophole-in-climate-policy> [fecha de consulta: en agosto de 2020].

Los impactos ambientales en los países productores no son homogéneos en todos sus territorios, sino que dependen de la distribución interna de los recursos, los sistemas de producción y los distintos socios comerciales. Para este análisis se requieren datos a nivel subnacional. De esta manera es posible identificar problemas ambientales concretos, grupos sociales específicos e identificar a los socios comerciales asociados. Contar con una desagregación territorial de los datos también permite orientar geográficamente las políticas para mitigar los daños.

En el caso de Brasil, por ejemplo, Godar y otros (2015) estimaron los impactos generados por la producción de soya brasileña exportada a China, la UE y los países europeos nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), junto con la destinada al consumo interno en 2001, 2006 y 2011. Para cada mercado, se identificó la zona de producción (a nivel municipal) y la variación del área entre esos años. Si bien China incrementó de manera importante su consumo de soya brasileña, las regiones de abastecimiento se mantuvieron relativamente estables en el sur de Brasil. El consumo de la UE se redujo en los años analizados, pero la zona de producción se desplazó desde el sur hacia la Amazonía. El mayor crecimiento del consumo de soya brasileña fue, sin embargo, el que se registró en este período al interior de Brasil, con una dispersión de las zonas de producción. Respecto de las exportaciones a los países europeos nórdicos, su producción comenzó siendo dispersa y luego se concentró en producciones certificadas de la zona amazónica.

Los impactos de la producción de soya en Brasil en cuanto a la biodiversidad, las reservas de carbono, la dinámica del uso de la tierra, la conservación de los bosques y los valores socioculturales varían de municipio en municipio (Godar y otros, 2015). Por ejemplo, el predominio del cultivo para la exportación a la UE en algunas de las regiones forestales mejor conservadas de Brasil, como la Amazonía, puede implicar un mayor impacto en la biodiversidad y la deforestación por tonelada exportada, con respecto al exportado a China, cuya oferta proviene de otros sectores.

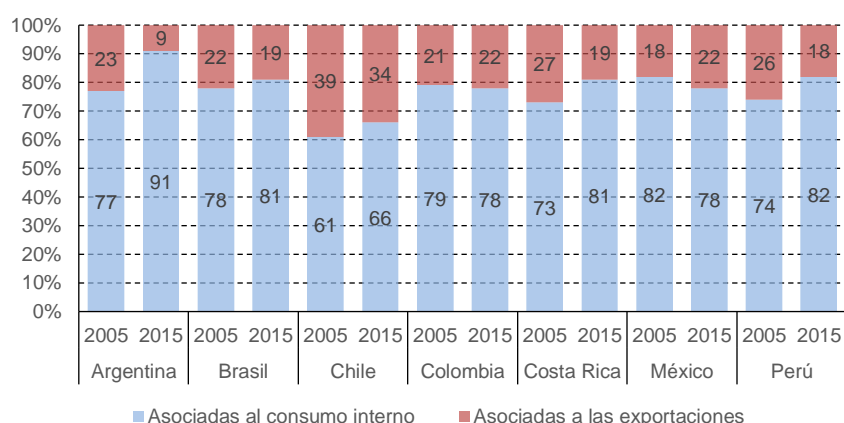
2. Las huellas de carbono del comercio de América Latina

Entre 2005 y 2015, las emisiones generadas por la producción crecieron más rápido que las asociadas al consumo en siete grandes economías latinoamericanas (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú). Este resultado surgió de un estudio donde se calcularon las emisiones de carbono incrustado en la producción, exportaciones e importaciones provenientes del uso de combustibles fósiles (CEPAL, 2019). Con la excepción de la Argentina, los otros seis países latinoamericanos analizados registran un volumen de emisiones asociado al consumo (incluidas las importaciones) superior al de la producción y, por ende, son importadores netos de carbono.

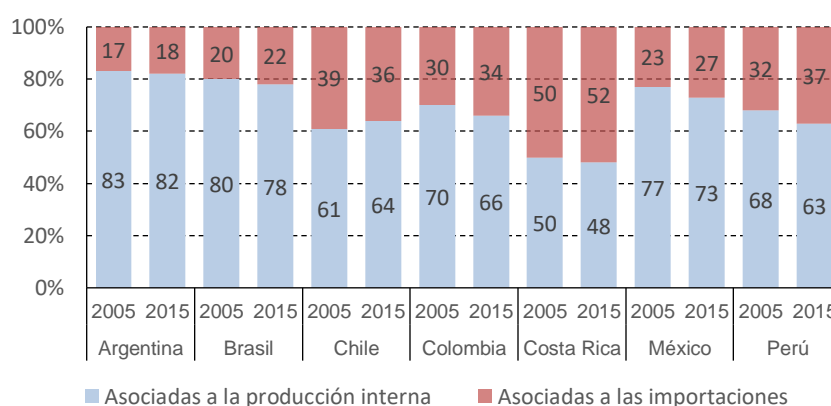
De los siete países analizados, Chile registró la mayor proporción de emisiones orientadas a las exportaciones dentro de la producción (39% en 2005 y 34% en 2015). Por el lado del consumo, Costa Rica registró la mayor proporción de emisiones asociadas a los bienes importados (50% en 2005 y 52% en 2015) (véase gráfico 1). Tanto las exportaciones como las importaciones de carbono incrustado tienen relación con los sectores económicos que mayoritariamente son parte del comercio internacional. Hay sectores cuyos procesos productivos son más intensivos en carbono que otros. Se destaca la baja intensidad relativa de emisiones de los sectores de productos agropecuarios primarios y elaborados (agricultura, ganadería, silvicultura⁶ y pesca, y productos alimentarios, bebidas y tabaco) en comparación con otros sectores como la minería. Por otra parte, varía también la intensidad de carbono del país productor. Por ejemplo, aquellos países con una matriz energética más limpia, como Costa Rica, tienen menores emisiones asociadas a toda su producción.

Gráfico 1
América Latina (países seleccionados): emisiones de CO₂ incrustadas en la producción doméstica y en la demanda final doméstica, 2005 y 2015
(En porcentajes del total)

A. Emisiones incrustadas en la producción



B. Emisiones incrustadas en el consumo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/20-P), Santiago, 2019.

⁶ En esta medición no se consideran las emisiones asociadas al cambio en el uso de la tierra.

Los siete países de la región considerados tienen un déficit de emisiones en su comercio con China. Es decir, sus emisiones asociadas a las importaciones desde China son mayores que las de sus exportaciones a este país. Este resultado vale incluso para los países con una balanza comercial positiva con dicho socio (Brasil, Chile y Perú). Esta balanza negativa de emisiones se debe a que los productos importados desde China son, en promedio, significativamente más intensivos en carbono que los productos que la región exporta a ese destino.

Existen grandes diferencias entre los socios comerciales de los países de la región considerados respecto de su intensidad en carbono (emisiones por dólar exportado/importado). En el caso de las importaciones, China es el origen del mayor nivel de emisiones por dólar importado. La UE es el origen con el menor nivel, seguido por los Estados Unidos. En el caso de las exportaciones, la situación varía de país a país, dependiendo en gran parte de su canasta exportadora (véase cuadro 4).

Cuadro 4
Países seleccionados: intensidad de carbono incrustado en flujos comerciales con principales socios y mundo, 2015
(En toneladas de carbono por millón de dólares)

País	Flujos comerciales	A. Latina (7 países)	China	Estados Unidos	Unión Europea	Mundo
Argentina	Exportaciones	332	299	327	265	312
	Importaciones	467	981	332	281	566
Brasil	Exportaciones	461	462	507	386	457
	Importaciones	400	1 007	255	214	465
Chile	Exportaciones	461	562	442	463	504
	Importaciones	396	986	332	274	535
Colombia	Exportaciones	452	559	516	431	503
	Importaciones	451	1 018	338	251	545
Costa Rica	Exportaciones	235	194	192	141	194
	Importaciones	445	1 097	334	302	537
México	Exportaciones	450	436	451	549	456
	Importaciones	417	931	338	291	502
Perú	Exportaciones	356	240	305	276	291
	Importaciones	420	1 058	348	296	581

Fuente: Elaboración de los autores a partir de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/20-P), Santiago, 2019.

3. Otras huellas ambientales asociadas al comercio

El comercio internacional de bienes no solo lleva incrustado carbono, sino también agua, pérdida de bosques y biodiversidad, y energía. La lógica de estas huellas es similar a la del carbono incrustado: en la elaboración de bienes se genera una serie de impactos que es responsabilidad también de los consumidores de estos bienes. En la investigación de estas huellas, el énfasis ha estado puesto en bienes agrícolas que son parte del comercio internacional. El cambio de uso de la tierra está mayoritariamente asociado a las actividades agrícolas orientadas a la exportación, las que generan deforestación y una cadena de impactos que van desde las mayores emisiones de GEI hasta la pérdida de biodiversidad.

En la región, el cambio en el uso de la tierra es una de las principales fuentes de deforestación y emisiones de GEI. Henders, Persson y Kastner (2015) cuantificaron los impactos de los cambios de uso de la tierra generados por los cultivos de cuatro materias primas exportables: aceite de palma, carne vacuna, productos de madera y soja. Se analizaron siete países con altas tasas de deforestación, incluidos la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil y Paraguay.

La producción de los cuatro bienes analizados en los siete países fue responsable del 40% del total de la deforestación tropical y el 44% de las emisiones asociadas al cambio de uso del suelo en el período

que va del 2000 al 2011. Los principales impactos del cambio en el uso de la tierra o deforestación incorporados en las exportaciones latinoamericanas están asociados a la producción de carne de vacuno (cerca del 60% del cambio de uso del suelo incrustado en las exportaciones) y de soya exportada a los mercados de Europa, China, Medio Oriente y África del Norte.

Una de las huellas ambientales más analizadas es la denominada *agua virtual*. Este concepto hace referencia al agua necesaria para la producción de bienes, sobre todo productos agrícolas. Este enfoque permite identificar los productos comercializados que requieren mayores cantidades de agua, por lo cual se pueden identificar exportadores e importadores de agua virtual, tal como sucede con el carbono. Por ejemplo, se estima que el 71% de toda la huella hídrica generada por la producción latinoamericana entre 1996 y 2005 corresponde a cultivos agrícolas, de la cual una quinta parte fue exportada. Una gran parte de las exportaciones de agua virtual correspondió a los envíos de cinco productos: soya (que explica el 36% del total), café (14%), algodón (10%), productos ganaderos (10%) y azúcar de caña (8%). Los principales destinos del agua virtual exportada en el período fueron la UE (36%), Estados Unidos (22%) y China (8%) (Mekonnen y otros, 2015).

Algunos países con escasez de agua importan alimentos desde países con mayor disponibilidad de este recurso, y algunos países desarrollados están limitando su actividad agrícola e importando productos agrícolas desde países en desarrollo, los que utilizan más intensivamente sus recursos hídricos, incluso si estos no son abundantes. Tal patrón de comercio podría generar beneficios económicos a corto plazo para este segundo grupo de países, pero también reduce su disponibilidad de agua en el mediano plazo (Afkhami y otros, 2018).

Al mismo tiempo, pareciera existir una desconexión entre las medidas locales en torno a las cuencas y la producción global de alimentos. La buena gestión del agua ya no es un dominio exclusivo de los gobiernos, a pesar de que el agua sea un recurso público en la mayoría de los países (Hoekstra, Chapagain y Zhang, 2015). Las empresas de alimentos, especialmente transnacionales, ocupan un papel central en el uso del agua, y estas no siempre son transparentes con la información respecto de ese uso del agua.

Los impactos de la actividad productiva orientada a la exportación sobre la biodiversidad son complejos de identificar y requieren una variedad de criterios e indicadores. El Fondo Mundial de la Fauna Silvestre (WWF, por sus siglas en inglés, 2018) propone algunos indicadores relacionados con la abundancia de las especies, su distribución, su composición y sus riesgos de extinción. Por ejemplo, Chaudhary y Kastner (2016) estimaron las especies de mamíferos, aves, anfibios y reptiles perdidos (es decir, especies "comprometidas con la extinción") a raíz de cultivos agrícolas orientados a la exportación. Sus resultados sugieren que el 83% de la pérdida total de especies se debería al uso agrícola de la tierra dedicado al consumo interno, mientras que el 17% se explicaría por las exportaciones. En general, los países industrializados con un alto PIB per cápita tienden a ser importadores netos de los impactos de la biodiversidad de los países tropicales en desarrollo. Cultivos que ocupan una pequeña área global —como la caña de azúcar, el aceite de palma, el caucho y el café—, pueden llegar a tener impactos muy altos en la biodiversidad.

Pese a la dificultad para cuantificar los impactos de las actividades productivas en la biodiversidad, se están desarrollando herramientas que permiten contar con información cada vez más detallada, desde imágenes satelitales hasta bases de datos, incluso en tiempo real. Lo que aún falta es contar con formas amigables de transferir esta información a las empresas, para que puedan considerar una amplia variedad de aspectos ambientales a la hora de definir sus cadenas productivas. Un ejemplo que va en esa dirección es *Global Forest Watch*⁷.

⁷ Para mayores detalles, véase [en línea] <https://www.globalforestwatch.org/> [fecha de consulta: agosto de 2020].

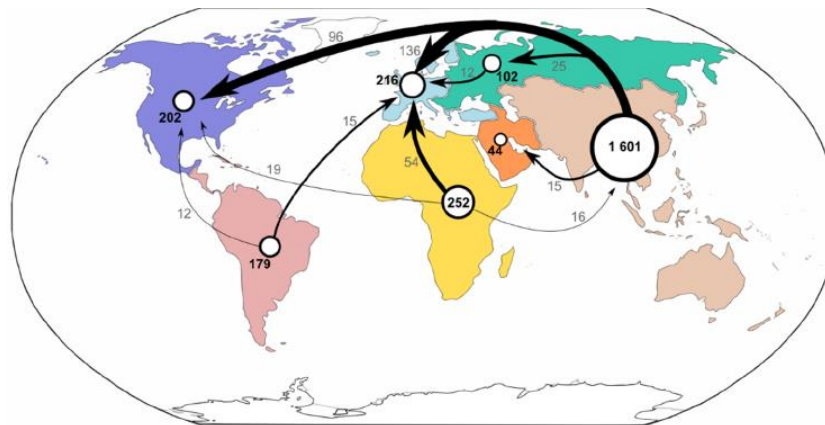
4. Huellas sociales: condiciones de trabajo y equidad de género

La cuantificación de los impactos o huellas sociales asociados al comercio es más reciente que la de las huellas ambientales. Si bien los países se han preocupado desde hace más tiempo de las condiciones laborales en la producción, el enfoque de huellas sociales en las cadenas globales de valor es relativamente nuevo. Las condiciones de trabajo, en particular de las mujeres en ciertas industrias —como las de textiles y confección— están entre las más estudiadas. Este creciente interés ha llevado a incluir otros aspectos relacionados con la calidad de vida bajo un enfoque de huella de consumo.

Simas y otros (2014) analizaron una huella social denominada la “mala huella laboral” (*bad labor footprint*). Para ello, cuantificaron daños a la salud ocupacional, empleo vulnerable, inequidad de género, incorporación de trabajadores poco calificados, existencia de trabajo infantil y de trabajo forzoso, relacionados con diversas cadenas de valor globales. Las huellas sociales en países desarrollados, que exportan bienes y servicios con alto valor agregado y baja intensidad en mano de obra, son inferiores a las de los países en desarrollo, que exportan productos primarios de bajo valor agregado y uso intensivo de mano de obra. Las peores huellas están en los países de regiones en desarrollo asociadas a la producción de bienes que se comercian al interior de las mismas regiones. Las importaciones de alimentos desde los países en desarrollo son las que incorporan de manera más significativa malas condiciones laborales.

Un 16% de la mano de obra total a nivel mundial se asoció a la producción de bienes consumidos en otras regiones en 2007 (véase mapa 1). Las malas condiciones laborales asociadas con las cadenas de suministro globales representaron entre el 15% y el 20% de su empleo total. De toda la producción exportada globalmente, un 15% está asociada con mano de obra poco calificada, 17% con el trabajo forzoso, 18% con mano de obra que sufre daños a la salud, 19% con trabajo infantil, 19% con empleo vulnerable y 20% con trabajo infantil peligroso. Las mujeres representaron el 38% del total de la mano de obra asociada a productos comercializados entre regiones (Simas y otros, 2014).

Mapa 1
Flujos brutos de mano de obra incorporada en bienes comercializados
(En millones de personas equivalentes por año)



Fuente: Simas, Golsteijn, Huijbregts, Wood y Hertwich, (2014) *The “bad labor” footprint: Quantifying the social impacts of globalization*, [en línea] https://www.researchgate.net/publication/267391946_The_Bad_Labor_Footprint_Quantifying_the_Social_Impacts_of_Globalization [fecha de consulta: agosto de 2020].

Nota: Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Otra huella social es la denominada *huella de riesgo social del consumidor*. Esta huella corresponde a los riesgos o impactos sociales incorporados en el ciclo de vida de bienes y servicios, nacionales e importados, consumidos en un país. Para medir dicha huella, Xiao y otros (2017) incluyeron los siguientes ODS: la igualdad de género (ODS 5, junto a los indicadores 8.5 y 8.8 sobre trabajo decente), la salud de la madre y el niño (ODS 3), la gobernanza (ODS 17) y el acceso al agua limpia (ODS 6). En general, el riesgo social asociado al consumo en los países desarrollados se concentra en los bienes importados. Al contrario, el del consumo en los países en desarrollo está asociado sobre todo a su producción interna.

En América del Sur, Xiao y otros (2017) distinguen dos grupos de países. El primer grupo corresponde a países con un riesgo social medio y alto del consumo asociado principalmente a la producción doméstica: el Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay y Perú. El segundo grupo incluye países cuyo consumo se asocia de igual forma al riesgo de la producción interna que a las importaciones: Argentina, Brasil y Chile. Estas diferencias se explican a partir del riesgo social que tienen los principales mercados de origen de las importaciones de los países analizados.

Los mayores flujos comerciales asociados a altos riesgos sociales en 2011 fueron los que procedían de (en orden decreciente) China, Tailandia, India, México, Bangladesh e Indonesia, y se dirigían a (en orden decreciente) los Estados Unidos, Alemania y Reino Unido. Si se considera el comercio total de cada país, los mayores importadores de riesgos sociales eran (en orden decreciente) los Estados Unidos, Japón, Rusia, Alemania, Reino Unido, Canadá, Australia, Noruega, Dinamarca y Finlandia. Según estos autores, los mayores exportadores de riesgos sociales fueron (en orden decreciente) China, India, Brasil, México, Irán, Pakistán, Arabia Saudita, Siria, Marruecos y Yemen (Xiao y otros, 2017).

D. Incentivos a la sostenibilidad desde la política comercial

Desde hace décadas, se han incorporado disposiciones sobre estándares laborales y ambientales en instrumentos unilaterales de política comercial, como el Sistema General de Preferencias (SGP) de algunos países desarrollados, y también en acuerdos bilaterales o regionales preferenciales. Sin embargo, las normas multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) no incluyen, por ahora, disposiciones explícitas sobre estos asuntos. Esto se debe en parte a que los países en desarrollo y los países avanzados tienen posturas distintas con respecto al tratamiento de estos temas en la política comercial. Por un lado, el discurso de los países en desarrollo considera que este tipo de disposiciones no tendrían un vínculo con el comercio y encubrirían fines proteccionistas y políticos. Por otro lado, en los países avanzados ha dominado el discurso de que el incumplimiento de normas laborales y ambientales daría lugar a una competencia desleal en el comercio, al reducir los costos de producción, el llamado “dumping” social y ambiental.

En el mundo académico y en la sociedad civil ha habido un cierto escepticismo acerca del real impacto de estas disposiciones; se aduce que son meramente cosméticas y no logran mejorar los estándares de ninguna de las partes. Sería urgente encontrar mecanismos más efectivos, sin dar lugar a iniciativas proteccionistas (Rodrik, 2018). En la actualidad, en un escenario de crítica a la globalización y bajo el alero de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, algunos actores —tanto países como organismos internacionales— están impulsando un enfoque según el cual i) el comercio y el desarrollo sostenible pueden apoyarse mutuamente, y ii) se pueden aplicar instrumentos de política comercial para facilitar esta convergencia. El tratamiento que se da a los temas de desarrollo sostenible en la política comercial depende de decisiones políticas y de las presiones que ejerzan no solo los gobiernos, sino también los empresarios, los consumidores, los académicos, los sindicatos y la sociedad civil.

1. Instrumentos unilaterales sobre comercio y sostenibilidad: Sistema Generalizado de Preferencias

El establecimiento del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) fue acordado en la II Conferencia de la UNCTAD en 1968. Además, fue autorizado por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)⁸ en 1971, con el propósito de conceder a los países de menor desarrollo relativo un tratamiento preferencial arancelario unilateral para ciertos productos. En la actualidad, hay 13 países desarrollados que conceden estas preferencias y las han notificado a la UNCTAD⁹. Cada esquema del SGP define su propia condicionalidad con respecto a si un país puede ser beneficiario. Algunas condicionalidades se refieren a asuntos relativos al desarrollo sostenible (estándares laborales y ambientales, derechos humanos, entre otros). En caso de incumplimiento de determinados estándares, el país beneficiario puede ver suspendidas sus preferencias.

Los Estados Unidos han aplicado el SGP desde 1976, tanto a países en desarrollo individualmente, como a grupos de países en algunas regiones (Iniciativa de la Cuenca del Caribe, Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas – ATPDEA, y la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África – AGOA). Las condicionalidades de tipo social se refieren sobre todo al cumplimiento de leyes laborales internacionalmente reconocidas, como el derecho de asociación; el derecho a la organización y negociación colectiva; la prohibición del trabajo forzado; la edad mínima para el trabajo infantil; condiciones de trabajo aceptables respecto del salario mínimo, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacional; la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, y la lucha contra la producción y el tráfico de drogas (UNCTAD, 2015). De hecho, en la década de 1980, tres países latinoamericanos perdieron temporalmente las preferencias del SGP por incumplimiento de normas laborales: Nicaragua (1985), Paraguay (1987) y Chile (1988). El ATPDEA expiró para el Estado Plurinacional de Bolivia en 2008, Perú en 2010, Colombia en 2012 y Ecuador en 2013. En el caso de Perú y Colombia, el SGP fue reemplazado por acuerdos comerciales bilaterales con los Estados Unidos; para el Estado Plurinacional de Bolivia y para Ecuador está disponible el régimen general del SGP¹⁰. El AGOA sigue vigente para los países de África.

La Comunidad Europea aplica su SGP desde 1971, aunque ha tenido sucesivas revisiones. En el SGP 2002-2004 se introdujeron diferentes sistemas especiales de estímulo con el fin de proteger los derechos laborales y el medio ambiente, y de luchar contra la producción y el tráfico de drogas. En 2006, la Comunidad Europea introdujo el SGP plus, un régimen especial de estímulo centrado en el desarrollo sostenible y la buena gobernanza. Este esquema proporciona un trato arancelario más favorable para una variedad de productos originarios de los países que cumplen determinadas condiciones. Para calificar para el esquema SGP plus, el país candidato debe haber ratificado 27 convenciones internacionales fundamentales, no debe haber formulado reservas prohibidas por esas convenciones, y no debe haber cometido infracciones graves a estas convenciones (véase recuadro 1).

Según una evaluación reciente del SGP de la Unión Europea (Development Solutions, 2018), los impactos de su condicionalidad sobre el desarrollo sostenible fueron ambiguos. Por un lado, el SGP ha incentivado a los países beneficiarios a suscribir las convenciones internacionales sobre derechos humanos, derechos laborales fundamentales y medio ambiente. Por el otro lado, las condiciones internas de los países solo han mejorado al existir una voluntad de los gobiernos en ese sentido y, en algunos casos, incluso han empeorado.

⁸ En la medida en que contraviene los principios de no discriminación y nación más favorecida, el SGP debió ser autorizado especialmente por el GATT.

⁹ Para más información, véase [en línea] <https://unctad.org/en/Pages/DITC/GSP/Generalized-System-of-Preferences.aspx> [fecha de consulta: agosto de 2020].

¹⁰ En 2019, el Ecuador inició negociaciones para un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

Recuadro 1**Convenciones internacionales incluidas en el SGP plus de la Unión Europea**

Los países beneficiarios deben ratificar y cumplir las convenciones siguientes:

a) *Quince convenciones relativas a los derechos humanos y derechos laborales fundamentales*: i) Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948); ii) Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965); iii) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); iv) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); v) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); vi) Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); vii) Convención sobre los Derechos del Niño (1989); viii) Convenio sobre el Trabajo Forzoso, núm. 29 (1930); ix) Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, núm. 87 (1948); x) Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, núm. 98 (1949); xi) Convenio relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor, núm. 100 (1951); xii) Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, núm. 105 (1957); xiii) Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, núm. 111 (1958); xiv) Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, núm. 138 (1973), y xv) Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, núm. 182 (1999).

b) *Doce convenciones relativas al medio ambiente, la buena gobernanza y la lucha contra la producción y el tráfico de drogas*: i) Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (1973); ii) Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (1987); iii) Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989); iv) Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992); v) Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992); vi) Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (2000); vii) Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001); viii) Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1998); ix) Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes (1961); x) Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas (1971); xi) Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988), y xii) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004).

Fuente: UNCTAD (2015) Sistema Generalizado de Preferencias: manual sobre el esquema de la Unión Europea, Ginebra.

2. Instrumentos bilaterales: los acuerdos comerciales preferenciales

En los últimos 30 años no solo ha aumentado el número de acuerdos comerciales preferenciales, sino que también se ha ampliado mucho su cobertura. El proceso de incorporación de temas relacionados con la sostenibilidad ha sido muy dinámico, con diferencias sustantivas en términos de su ubicación en el texto del tratado, el lenguaje utilizado, el alcance y la profundidad de las disciplinas, y las implicancias legales e institucionales (Monteiro, 2016).

Aunque muchos acuerdos incluyen disposiciones sobre uno o más temas relativos al desarrollo sostenible —estándares ambientales, normas laborales, igualdad de género, derechos humanos, entre otros—, el tratamiento y la relevancia que se les otorga han cambiado considerablemente en el tiempo. En muchos casos, las menciones han sido meramente declarativas y aspiracionales, contenidas en los preámbulos. En otros, se han definido compromisos y obligaciones, junto con su aplicación. Las actividades de cooperación han estado en el centro de casi todos los acuerdos, y en algunos existe una institucionalidad para hacer cumplir los compromisos (Raess y otros, 2018).

Entre 1956 y 2016 se notificaron 270 acuerdos comerciales en el GATT/OMC, que incluyen disposiciones ambientales de alguna naturaleza. En 263 acuerdos, estas disposiciones están dentro del texto mismo del acuerdo, aunque solo 46 incluyen un capítulo específico sobre medio ambiente. En 10

casos existen protocolos suplementarios y en 37, documentos paralelos¹¹. La ubicación de las disposiciones generalmente indica la relevancia que las partes dan al tema en la negociación (véase cuadro 5). El tratamiento más ambicioso suele ser el que otorga un capítulo específico dentro del acuerdo, con una institucionalidad para hacer cumplir los compromisos (Monteiro, 2016).

Cuadro 5
Disposiciones ambientales en los acuerdos comerciales notificados a la OMC, 2016

	Número de acuerdos
Dentro del texto del acuerdo	263
-Preámbulo	120
-En artículos no específicos sobre Medio Ambiente	263
-En artículos específicos sobre Medio Ambiente	114
-Capítulo específico de Medio Ambiente	46
-Anexo	104
Protocolo suplementario	10
-Preámbulo	1
-En artículos no específicos sobre Medio Ambiente	10
-En artículos específicos sobre Medio Ambiente	6
-Capítulo sobre Medio Ambiente	1
Documento paralelo al acuerdo	37
-Cartas paralelas sobre Medio Ambiente	4
-Declaración conjunta	7
-Memorándum de entendimiento	7
-Acuerdo paralelo	24

Fuente: Monteiro, J.A. (2016), *Typology of environment-related provisions in regional trade agreements*, WTO Staff Working Paper, Ginebra, [en línea] <https://core.ac.uk/download/pdf/194820901.pdf> [fecha de consulta: agosto de 2020].

Los primeros acuerdos que incluyeron disposiciones ambientales en relación con el comercio fueron entre países desarrollados: la Comunidad Económica Europea (1958) y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) (1960). Luego, en el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte (1994) y en el TLC Chile-Canadá (1996) se suscribieron acuerdos de cooperación sobre trabajo y medio ambiente, en paralelo a los acuerdos comerciales, que incluyeron una institucionalidad para hacer cumplir los compromisos. Estos son los primeros acuerdos sustantivos que se establecieron entre países desarrollados y en desarrollo.

Desde los 2000, los TLC suscritos por Estados Unidos con diferentes socios en América Latina contienen capítulos específicos sobre trabajo y medio ambiente. Estos acuerdos son con Chile (2004), Centroamérica (2006), Perú (2007), Colombia (2012) y Panamá (2012). Incluyen el recurso al mecanismo de solución de controversias general del tratado, y la posibilidad de imponer sanciones comerciales y suspender beneficios en casos de incumplimiento. En varios de los acuerdos más recientes se han incluido capítulos sobre desarrollo sostenible y género.

Un número creciente de países de la región ha asumido compromisos ambientales y laborales tanto en sus acuerdos comerciales con países desarrollados como con otros en desarrollo. Entre los ocho países del mundo que mayor número de acuerdos con disposiciones ambientales suscribieron entre 1945 y 2016, hay cuatro países latinoamericanos: Chile (36 acuerdos), México (36), Colombia (31) y Perú (29)¹².

¹¹ Puede haber más de una sola figura para la inclusión de disposiciones ambientales en un acuerdo. Por ejemplo, en el TLC entre Chile y Estados Unidos (2004) existe un capítulo ambiental, como también disposiciones ambientales en otros capítulos, y un acuerdo de cooperación ambiental paralelo.

¹² Véase: [en línea] <https://klimalog.die-gdi.de/trend/index.html> [fecha de consulta: agosto de 2020].

Las diferencias entre los capítulos de los distintos acuerdos tienen relación sobre todo con dos temas. Primero, si son declarativos respecto de compromisos compartidos con un énfasis en la cooperación, y si, además de ello, se establece un vínculo específico con el comercio. Segundo, si tienen una institucionalidad para hacer cumplir los compromisos, con consecuencias que pueden o no ser sancionables.

En la región, Chile ha sido un país pionero tanto en suscribir acuerdos comerciales preferenciales como en incluir en ellos temas de sostenibilidad (trabajo, ambiente, género). Solo en el caso de los acuerdos con los Estados Unidos y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), se establece explícitamente el vínculo entre comercio y trabajo, por un lado, y comercio y medio ambiente por el otro, admitiendo en ambos casos el recurso al mecanismo de solución de controversias del tratado. En el capítulo laboral del TLC entre Chile y los Estados Unidos, por ejemplo, además del compromiso de ambas partes con la Declaración de la OIT de 1998 sobre los Derechos Fundamentales del Trabajo, existe una sola disposición recurrible al mecanismo de solución de controversias (Lazo, 2009) (véase el recuadro 2). En otros acuerdos de Chile con países de América Latina, Asia y Europa no existe este recurso y, en varios otros, está explícitamente descartado.

Recuadro 2

TLC Chile-Estados Unidos (2004): disposición recurrible al mecanismo de solución de controversias

El capítulo 18 del TLC entre Chile y los Estados Unidos (2004) contiene el siguiente compromiso recurrible:

Artículo 18.2(1)(a): "Una parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las partes (...)"

Artículo 18.7(6): "Si el asunto se refiere a si una parte está cumpliendo con sus obligaciones de conformidad con el artículo 18.2(1)(a) y no han logrado resolverlo... (a través de consultas, buenos oficios o mediación) ... (puede) recurrir en lo sucesivo (a lo dispuesto en el capítulo de Solución de Controversias)".

Fuente: Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos [en línea] www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2010/12/Tratado-EE.UU-I-OPT2.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].

No parece muy claro si un enfoque sancionatorio es más efectivo para asegurar el cumplimiento de los compromisos de sostenibilidad en los acuerdos comerciales. La condicionalidad parecería funcionar solamente en aquellos países que de todas maneras desean modificar sus prácticas. De hecho, la condicionalidad previa a la entrada en vigor del acuerdo puede contribuir a cambios significativos en la legislación laboral (OIT, 2013). En la única controversia que ha habido a la fecha, referida a compromisos laborales en un TLC¹³, el informe del panel arbitral fue adverso a la parte reclamante (Estados Unidos) por la dificultad de probar que el incumplimiento de leyes laborales por Guatemala afectara el comercio bilateral.

En sus acuerdos de asociación estratégica, la Unión Europea ha puesto tradicionalmente el énfasis en la cooperación para el tratamiento de los temas de sostenibilidad. Estos temas no han estado incluidos en la sección comercial, sino en la de cooperación. Solo en años recientes, por presiones de algunos países miembros y de la sociedad civil, se ha modificado este enfoque. En el acuerdo de la Unión Europea con Canadá (CETA), de 2017, se incorporaron tres capítulos relacionados con la sostenibilidad: Comercio y Desarrollo Sostenible, Trabajo y Medio Ambiente¹⁴. Al negociar la modernización de los acuerdos con Chile y con México¹⁵, la UE incluyó en su propuesta comercial un capítulo de desarrollo

¹³ Final report of the panel in the Matter of Guatemala – Issues Relating to the Obligations Under Chapter 20 (Labor), Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR [en línea] http://www.sice.oas.org/tpd/usa_cafta/Dispute_Settlement/final_panel_report_guatemala_Art_16_2_1_a_e.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].

¹⁴ Para más información, véase [en línea] https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index_es.htm [fecha de consulta: agosto de 2020].

¹⁵ Texto en borrador [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416566/26_Cap_tulo_Comercio_y_Desarrollo_Sostenible.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].

sostenible con una variedad de temas: estándares laborales multilaterales, gobernanza ambiental multilateral, cambio climático, biodiversidad, bosques, recursos marinos y acuicultura, y gestión responsable de cadenas de valor¹⁶.

Las nuevas propuestas de la UE destacan explícitamente el vínculo entre los temas comerciales y la sostenibilidad. Se propone que las partes se comprometan a no debilitar ni derogar sus leyes laborales o ambientales con el propósito de fomentar el comercio y la inversión. Además, insta a no dejar de aplicar efectivamente su legislación laboral o ambiental, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, con el propósito de fomentar el comercio y la inversión extranjera directa. En caso de incumplimiento de los compromisos, se propone un mecanismo de solución de controversias según el cual las recomendaciones del panel arbitral para remediar el incumplimiento son implementadas de manera cooperativa por ambas partes con el apoyo de un ente de la sociedad civil.

En algunos países desarrollados, especialmente en la UE, existe preocupación por los posibles efectos adversos de la liberalización comercial. Para mitigar estos efectos, la Comisión Europea tiene el mandato de realizar estudios ex ante del impacto del acuerdo comercial sobre la sostenibilidad, y en algunos casos también evaluaciones ex post de los acuerdos. Los objetivos de estos estudios son entregar información y orientar las negociaciones, evaluar los posibles impactos del acuerdo, identificar medidas de compensación y optimizar las decisiones de políticas (véase el recuadro 3).

Recuadro 3
Evaluación de impacto sobre la sostenibilidad en apoyo a las negociaciones para la modernización del acuerdo UE-Chile

En 2019 se publicó el informe intermedio del estudio de impacto en la sostenibilidad hecho por la Unión Europea en apoyo a la modernización de su acuerdo con Chile. Este informe presenta los resultados de la aplicación de una sofisticada metodología para medir los impactos económicos, sociales, ambientales y de derechos humanos de la liberalización del comercio y las inversiones entre la UE y Chile. Como el comercio bilateral es pequeño, no se identifican impactos relevantes. No obstante, no se descartan impactos significativos en algunos sectores, áreas o grupos, que se investigarán con mayor detalle y recibirán una atención especial. Una modernización similar está en curso para el acuerdo con México.

Fuente: BKP Development Research & Consulting (2019), "Sustainability Impact Assessment in Support of the Negotiations for the Modernisation of the Trade Part of the Association Agreement with Chile, Comisión Europea", [en línea] http://trade-sia-chile.eu/images/reports/EU-Chile_SIA_draft_final_report_2019-03.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].

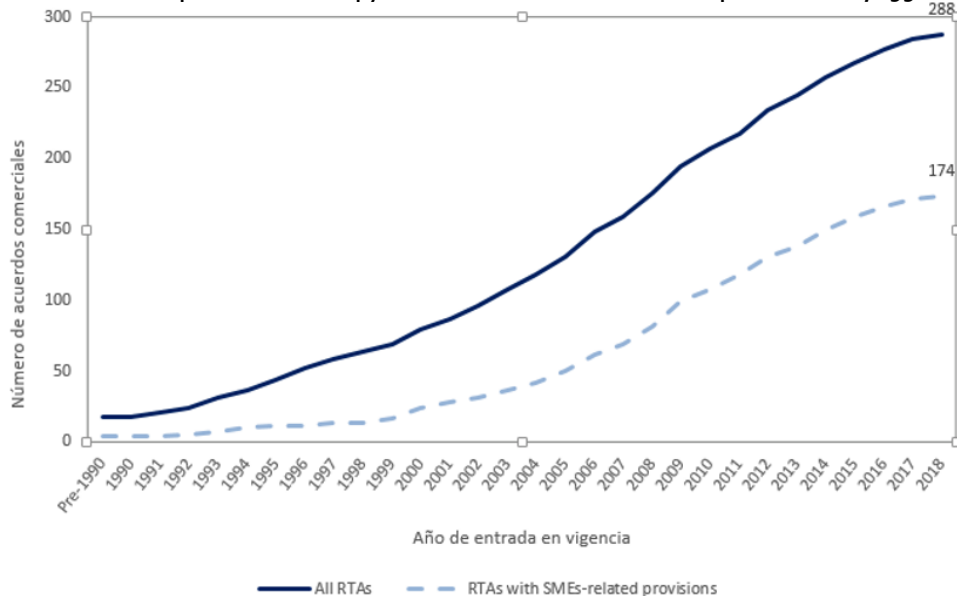
3. Las pymes en la política comercial

Aunque no existe en la OMC un acuerdo especial que aborde el tema de las pymes, un número creciente de acuerdos preferenciales bilaterales y plurilaterales contienen disposiciones específicas e incluso capítulos completos que otorgan a estas empresas un trato preferencial e incluyen instrumentos de cooperación técnica (véase el gráfico 2).

Los temas que abordan las disposiciones de los acuerdos son variados. La mayoría incluye disposiciones sobre cooperación y fomento que benefician a las pymes. En algunos se contemplan excepciones o flexibilidades especiales. En otros pocos, se hace referencia a compromisos o recomendaciones, y los menos contemplan una evaluación del impacto del acuerdo sobre las pymes. Algunas disposiciones hacen referencia a los servicios y la inversión, a la contratación pública, el comercio electrónico, la facilitación de comercio, la propiedad intelectual y la transparencia (OMC, 2016).

¹⁶ [En línea] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/june/tradoc_156961.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].

Gráfico 2
Evolución de las disposiciones sobre pymes en los acuerdos comerciales preferenciales, 1990-2018



Fuente: OMC (2016), "Informe sobre el Comercio Mundial: Igualdad de condiciones para el comercio de las pymes", Ginebra, [en línea] https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr16_s.htm [fecha de consulta: agosto de 2020].

El CPTPP es el primer acuerdo comercial que incluye un capítulo específico sobre las pymes (SUBREI, 2019). Este capítulo promueve la internacionalización y la protección de estas empresas mediante dos mecanismos. Primero, la creación de un Comité de Pymes para desarrollar actividades de cooperación. Segundo, el intercambio de información y la creación de un sitio web para pymes que contenga información sobre procedimientos aduaneros, patentes, derechos de propiedad intelectual, etiquetado de alimentos, regulaciones, guías para exportar e importar, datos sobre los mercados, entre otros (SUBREI, s/f).

Otros capítulos del CPTPP también incluyen algunas disposiciones que permiten el fomento de las pymes. Un ejemplo es el capítulo sobre Contratación Pública, cuyo artículo 15.21 se refiere a la Facilitación de la Participación de las PYMES. También los capítulos sobre Comercio Electrónico, Propiedad Intelectual, Facilitación de Comercio hacen referencia a las pymes con un lenguaje no vinculante. En el marco del este acuerdo, Canadá, Chile y Nueva Zelanda se comprometieron a una evaluación cada 3 años de los impactos del acuerdo sobre las pymes.

4. Comercio e igualdad de género: un tema emergente

El vínculo entre comercio e igualdad de género se ha ido posicionado crecientemente en la agenda del desarrollo y en la política de comercio internacional, tanto en la negociación de acuerdos bilaterales como en foros multilaterales y regionales. La OMC busca contribuir al objetivo de desarrollo sostenible (ODS) 5 de la Agenda 2030 sobre igualdad de género en su programa de trabajo. La Declaración Conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres, suscrita en Buenos Aires en diciembre de 2017, fue un avance importante y propone una agenda para abordar el tema. La Declaración se firmó con ocasión de la 11ª Conferencia Ministerial de la OMC, y han adherido a ella 126 países miembros y observadores. El enfoque de género también ha estado presente en las políticas de facilitación de comercio y en los programas de Ayuda al Comercio.

Las consideraciones de género no pueden ser un mero agregado a una determinada política, sino que deben ser parte de su diseño integral. Varias herramientas de la política comercial pueden, al contemplar un enfoque de género, contribuir a dicha igualdad (véase el diagrama 1). Estas herramientas pueden incluir: la

generación de datos específicos sobre comercio y género, la identificación de los objetivos de género de la política comercial con participación de la sociedad civil, la evaluación *ex ante* y *ex post* del impacto de un acuerdo sobre las brechas de género, las medidas de adaptación y compensación del impacto del comercio sobre las mujeres, los capítulos de género en los acuerdos comerciales, la transversalización del enfoque de género en las disciplinas comerciales, la eliminación de las restricciones y barreras legales de acceso al financiamiento, las medidas de facilitación del comercio con un enfoque de género, y la promoción del emprendimiento exportador de las mujeres.

En los últimos años, algunos países han incorporado formalmente el tema de género en su agenda comercial. En 2016, Chile y Uruguay incluyeron por primera vez un capítulo de género en un tratado de libre comercio. Luego, también Canadá y la Unión Europea empezaron a incluir capítulos o disposiciones de género en sus negociaciones (véase cuadro 6).

Diagrama 1
Herramientas de política comercial que contribuyen a la igualdad de género



Fuente: A. Frohmann (2019), "Herramientas de política comercial para contribuir a la igualdad de género", serie Comercio Internacional N° 153. Comisión Económica para América Latina, CEPAL.

Cuadro 6
Acuerdos comerciales y negociaciones en curso con capítulos de género

Acuerdos/países	Fecha	Tipo de disposiciones
TLC Chile-Uruguay	2016	Capítulo 14, Género y Comercio. Objetivos y actividades de promoción y cooperación
Actualización del TLC Chile-Canadá	2016-2017	Disposiciones de género en Apéndice II, capítulo N bis, Género y Comercio. Objetivos y actividades de promoción y cooperación
Actualización del Acuerdo de Asociación Estratégica Chile-Unión Europea	2017	Textos de capítulos propuestos por la UE y Chile. Negociaciones en curso
Acuerdo de Liberalización Comercial Chile-Argentina	2017	Protocolo adicional al ACE 35 entre Chile y MERCOSUR. Acuerdo suscrito, sujeto a aprobación parlamentaria
Negociaciones de la Alianza del Pacífico con Estados asociados	2017	Negociaciones en curso
Modernización del TLC entre Canadá e Israel	2018	Capítulo 13, Comercio y Género. Contempla solución de controversias
Negociaciones para un TLC entre Canadá y el Mercosur	2017	Negociaciones en curso
Acuerdo Comercial entre Chile y Brasil	2018	Protocolo adicional al ACE 35 entre Chile y Mercosur

Acuerdos/países	Fecha	Tipo de disposiciones
Negociaciones para un TLC entre Chile y el Ecuador	2020	Actualización del Acuerdo de Complementación Económica ACE 65
Negociaciones para un Acuerdo de Integración Productiva entre Ecuador y México	2020	Negociaciones en curso

Fuente: Elaboración por los autores sobre la base de datos de [en línea] www.subrei.gob.cl; <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/new-trade-strategy>; http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/chile-chili/fta-ale/2017_Amend_Modif-App2-Chap-N.aspx?lang=eng, y <https://www.produccion.gob.ec> [fecha de consulta: agosto de 2020].

Los capítulos de género en los TLC de Chile con Uruguay y Canadá tienen un lenguaje de género que no había sido utilizado antes en acuerdos comerciales. Incluyen objetivos y actividades de promoción y cooperación, reconocen la importancia de incorporar una perspectiva de género a la promoción del crecimiento económico inclusivo, y enfatizan el rol instrumental que las políticas de género desempeñan en el logro del desarrollo socioeconómico sostenible. Estipulan que los asuntos que deriven de estas disposiciones no se tratarán a través del mecanismo de solución de controversias de los respectivos tratados. Las disposiciones del TLC Chile-Canadá hacen referencia a los acuerdos de Cooperación Laboral y Ambiental entre ambos países del año 1997 y promueven las iniciativas relacionadas con el género en estos acuerdos. En caso de inconsistencias, prevalecerá el Acuerdo de Cooperación Laboral.

Las disposiciones de ambos acuerdos contemplan la creación de un Comité de Género para organizar y facilitar actividades de cooperación e informar a la Comisión de Libre Comercio. Esta supervisa la implementación del acuerdo. Las actividades de cooperación cubren varios temas relacionados con la participación plena y la igualdad de las mujeres en el trabajo, los negocios, en ciencia y tecnología, liderazgo político y social e inclusión financiera, entre otros. También se promueve el emprendimiento de las mujeres y el levantamiento de datos desagregados por sexo para poder hacer análisis de género.

La Unión Europea está negociando por primera vez con Chile disposiciones sobre comercio y género. Este podría ser un proyecto piloto para introducir el tema en sus otras negociaciones comerciales, y es consistente con la Nueva Estrategia de Comercio e Inversión de la UE. El Parlamento Europeo ha sido crítico frente a la estrategia comercial de la Comisión. Propuso recientemente que, dado los impactos diferenciados del comercio sobre hombres y mujeres, se realicen evaluaciones previas de impacto de género de los acuerdos comerciales y se incluyan consideraciones de género en las negociaciones. Estima que las consideraciones de género en el texto del reciente Acuerdo entre la Unión Europea y Canadá (CETA) son insuficientes (Parlamento Europeo, 2016).

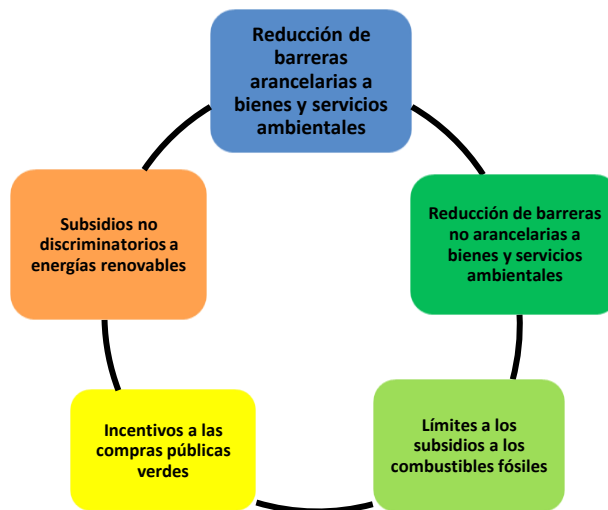
Otra iniciativa inédita es la Declaración Conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres, suscrita en Buenos Aires en diciembre de 2017, que se firmó con ocasión de la 11ª Conferencia Ministerial de la OMC, y a la cual han adherido 126 países. Es la primera vez que, en el contexto de una ministerial de la OMC se aborda el tema de género y se acuerda “colaborar para que las políticas comerciales y de desarrollo sean más sensibles al tema de género” (Declaración Conjunta, ver en Olmos, 2017a). Un total de 111 gobiernos ha informado sobre políticas de género relacionadas con el comercio como parte de los informes nacionales de TPR durante el período 2014-2018 (Der Boghossian 2019). Las principales medidas de género informadas fueron en las áreas de compras públicas, agricultura, incentivos financieros públicos y privados a las mipymes dirigidas por mujeres, procedimientos y requisitos de licencias de importación y exportación, servicios, estándares y normas técnicas.

5. Transversalizar el desarrollo sostenible en las medidas de política comercial

Una próxima etapa para lograr una mayor sostenibilidad del comercio será la transversalización del enfoque de desarrollo sostenible en las distintas disciplinas comerciales, tanto en los acuerdos comerciales preferenciales como en el sistema multilateral de comercio.

Donde más se ha avanzado hacia un enfoque transversal es en las medidas de política comercial para enfrentar el cambio climático, algunas de las cuales ya están contenidas en acuerdos como los de la Unión Europea con Canadá y Singapur, la República de Corea con Australia y el CPTPP. Hay medidas comerciales posibles —no necesariamente contenidas en un capítulo ad hoc— que pueden contribuir de manera significativa a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, tal como lo han comprometido los países en el Acuerdo de París. Algunas de estas medidas podrían ser la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios ambientales¹⁷, limitar los subsidios a los combustibles fósiles, fomentar compras públicas verdes, establecer impuestos al carbono y permitir subsidios no discriminatorios a las energías renovables (véase el diagrama 2).

Diagrama 2
Medidas de política comercial para enfrentar el cambio climático



Fuente: Elaboración propia a partir de The Economist Intelligence Unit (2019), "Climate change and trade agreements. Friends or foes?".

En el tema laboral, se argumenta que no solo debería haber una condicionalidad sancionatoria para casos de incumplimiento de normas, sino también iniciativas e incentivos para mejorar los estándares y una mayor colaboración con la OIT, ya que los derechos fundamentales del trabajo que esta ha acordado están explícitamente en los fundamentos de todas las disposiciones laborales de los acuerdos (OIT, 2013).

En el caso del género, se debería extender a más países y acuerdos el reconocimiento de su especificidad, su visibilidad y consideración especial. Eso se hizo en los acuerdos bilaterales y la Declaración Conjunta de la OMC. En una siguiente etapa, la perspectiva de género debería incorporarse de manera transversal en varias de las disciplinas de los acuerdos comerciales preferenciales y también en el sistema multilateral de comercio. Esta incorporación es necesaria en materias tales como acceso a mercado, agricultura, subsidios, servicios, inversiones, compras públicas, y propiedad intelectual y comercio electrónico.

E. Incentivos a la sostenibilidad desde los estándares privados

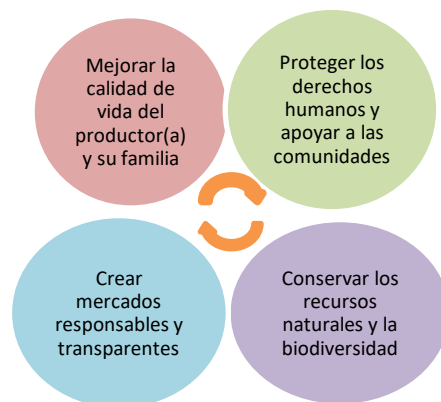
¹⁷ A nivel multilateral, en 2012 los miembros de APEC acordaron reducir los aranceles de 54 bienes ambientales, pero el desarrollo del Acuerdo de Bienes Ambientales (EGA, por sus siglas en inglés), aún sigue en negociación en la OMC.

1. Sostenibilidad como demanda de los consumidores

Varias iniciativas privadas, propuestas por empresas y consumidores, constituyen herramientas para mejorar el aporte del comercio al desarrollo sostenible. Muchos consumidores, sobre todo en los países avanzados, buscan información sobre las condiciones de los procesos productivos de los bienes que adquieren. Para responder a esta demanda se desarrollaron los denominados *estándares de sostenibilidad*, que se validan mediante certificaciones internacionales, códigos de conducta, buenas prácticas sectoriales, programas de etiquetado y reglamentaciones nacionales, entre otros. Estos instrumentos buscan estimular la sostenibilidad ambiental y social en los procesos productivos, las transacciones comerciales y los hábitos de consumo. Sus objetivos son, por una parte, mejorar la sostenibilidad, y por otra, informar al consumidor sobre las mejores prácticas para incidir en sus decisiones de compra.

Los estándares (denominación genérica) intentan mejorar el equilibrio entre los aspectos económico, social y ambiental del desarrollo sostenible. La creación de mercados responsables y transparentes es en parte el resultado de una forma ética de hacer negocios en varias esferas (véase diagrama 3). En lo económico, el objetivo es mejorar la calidad de vida del productor y su familia; en lo social, es proteger los derechos humanos y sociales junto con apoyar a las comunidades locales; y en lo ambiental, conservar los recursos naturales y la biodiversidad.

Diagrama 3
Objetivos de los estándares de sostenibilidad



Fuente: Elaboración de los autores.

Los estándares públicos y privados se elaboran y se implementan de manera variada. Algunos son liderados por el sector privado (empresas), otros por la sociedad civil (generalmente organizaciones no gubernamentales), o por ambos. La mayor parte de estos estándares son privados y se han desarrollado en torno a productos específicos, especialmente sensibles en las etapas de extracción de recursos naturales y/o incorporación de una gran cantidad de trabajadores. En algunos casos se han establecido mesas que incorporan a distintas partes interesadas, mientras que otros han sido desarrollados por empresas específicas, como una manera de dar respuesta a requerimientos de sus clientes y para colaborar con la selección de sus proveedores. Aunque los estándares privados suelen ser voluntarios, en la práctica su aplicación es exigida por muchos compradores mayoristas para poder concretar los negocios.

Los estándares de sostenibilidad pueden colaborar de manera indirecta con el desarrollo sostenible en la medida en que, a través del comercio, se incorporen las mejores prácticas en los distintos países proveedores que son parte de las cadenas globales de valor (Foro de Naciones Unidas para Estándares de Sostenibilidad, UNFSS, 2018). La agricultura y la industria de los alimentos son los sectores donde más estándares se han desarrollado. El creciente comercio de alimentos ha ampliado la

frontera agrícola, lo que a su vez ha acelerado la deforestación, sobre todo en zonas tropicales. El cambio de uso del suelo no solo provoca emisiones de GEI al talarse los árboles, sino que también destruye la biodiversidad local en términos de los hábitats de plantas, animales y microorganismos. Para desincentivar la compra de los productos que generan estos impactos, se busca visibilizar esta cadena de efectos entre los consumidores. A su vez, los estándares promueven buenas prácticas que eviten o minimicen estos impactos.

Muchos estándares de sostenibilidad comparten grandes objetivos, pero se diferencian con respecto a los criterios que incorporan y su forma de implementación. Algunos privilegian lo social o lo ambiental sobre otras áreas. Otros toman solo algunos criterios en cada área. El Centro Internacional de Comercio (ITC por sus siglas en inglés) ha generado una base de datos con 262 estándares de sostenibilidad utilizados en el mundo para diferentes tipos de productos. Para realizar comparaciones, el ITC agrupó los criterios utilizados en grandes áreas. Las áreas ambiental y social son las que consideran más criterios (véase el diagrama 4). A su vez, cada criterio cuenta con indicadores específicos que definen las buenas prácticas que deben ser implementadas y que permiten su monitoreo.

Diagrama 4
Áreas y criterios incorporados en los estándares de sostenibilidad



Fuente: Elaboración de los autores a partir de la base de datos de Standards Maps [en línea] <https://www.sustainabilitymap.org/standards?q=eyJzZWxly3RIZENsaWVudCI6Ik5PIEFGRkIMSUFUSU9OIno%3D> [fecha de consulta: agosto de 2020].

Los estándares promueven la estandarización y la gestión de los procesos productivos de las empresas multinacionales, fragmentados alrededor del mundo, y permiten también a las pymes acceder a mercados diferenciados. Esto explica en parte la popularidad de estas herramientas, aunque no necesariamente mejoren las utilidades de las empresas que las aplican.

Los estándares de sostenibilidad se concentran en ciertos sectores, como la agricultura y la silvicultura y, dentro de estos sectores, en la producción de café y de madera. Este resultado surge de una revisión de más de un centenar de estudios sobre estándares (3keel, 2018). No obstante, para muchos productos básicos importantes no existen estándares.

Existen cuatro grandes esquemas de certificación: Fairtrade, Forest Stewardship Council (FSC), Rainforest Alliance-UTZ, y orgánico. Cada esquema tiene su enfoque propio, por lo que es difícil sacar conclusiones generales. Estos estándares son implementados sobre todo por pequeños productores y sus cooperativas de países en desarrollo en las zonas tropicales y subtropicales, excluyendo una gran parte de la cadena de suministro (3keel, 2018). En los países desarrollados, menos asociativos y de

climas templados, existe un menor interés. Adicionalmente, la información sobre los impactos positivos es más común que aquella sobre los impactos negativos o neutrales.

La aplicación de los estándares genera varios beneficios tangibles e intangibles, pese a su gran diversidad y las diferencias en su alcance. Esos beneficios incluyen: un mejor diálogo y coordinación entre las partes interesadas, la definición de estrategias y asociaciones para abordar los problemas de sostenibilidad, la generación de confianzas y el empoderamiento de sectores habitualmente excluidos de la toma de decisiones. El uso de los estándares también ayuda a expandir la base de conocimiento en torno a la sostenibilidad. En este contexto, el desarrollo y utilización de herramientas se pueden aplicar más allá de las cadenas de suministro certificadas (Aidenvironment/WWF/iseal Alliance, 2018).

2. Estándares como incentivos a normas nacionales

Los estándares internacionales han servido de base para generar instrumentos locales orientados a la mitigación de impactos ambientales en varios países de la región. La adaptación de instrumentos internacionales a la realidad local es compleja, por las condiciones productivas heterogéneas. La relación entre suelo, aire, agua dentro de una visión holística desde la biodiversidad constituye el eje de estos estándares, a pesar de que cada sistema productivo genera impactos ambientales diferentes (Olmos, 2017).

En el cuadro 7, se presentan ejemplos de estándares internacionales que han sido adaptados a nivel nacional, sea a través de una norma o estándar voluntario, como en el caso de la producción orgánica y del sello FSC. En otros casos, los países han desarrollado interpretaciones nacionales, a partir de las cuales se aplican principios generales de sostenibilidad, considerando la norma legal nacional y las condiciones productivas locales. Este es el caso de las certificaciones bajo el esquema de Mesa Redonda para el aceite de palma, la soya y la carne de vacuno. En los casos de GLOBALG.A.P., la Red del Café y Comercio Justo, existen grupos a nivel nacional que trabajan para facilitar la implementación de los estándares internacionales entre sus productores, utilizando para ello guías u otros instrumentos.

Cuadro 7
América Latina y el Caribe (países seleccionados): iniciativas internacionales que permiten adaptar y facilitar la implementación de estándares internacionales a la realidad local

Iniciativas internacionales de sostenibilidad/ Países	Argentina	Bolivia (Est. Plur. de)	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana
Legislación nacional orgánica implementada	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	EP	SÍ	SÍ	EP	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Interpretación nacional de RSPO (Aceite de palma)					SÍ		SÍ		SÍ	SÍ		SÍ	SÍ				
Interpretación Nacional de RTRS (Soya)	SÍ	SÍ	SÍ												EP		
Mesas nacionales de RSB (Carne de vacuno)			SÍ		SÍ										SÍ		
Grupos Técnicos de Trabajo Nacionales	SÍ		SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ		SÍ			SÍ	SÍ			SÍ	SÍ
GLOBALG.A.P. Estándares Nacionales FSC (Bosques)		SÍ	SÍ	SÍ	SÍ					SÍ		SÍ	SÍ			SÍ	
Red Latinoamericana y del Caribe de la					SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ		SÍ	SÍ

Iniciativas internacionales de sostenibilidad/ Países	Argentina	Bolivia (Est. Plur. de)	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana
Huella Ambiental del Café																	
Coordinaciones Nacionales Comercio Justo	EP	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	Sí			Sí	Sí	Sí	Sí		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/20-P), Santiago, 2019, [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/449187/S1900748_es.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].

Nota: EP: En proceso de implementación.

La adopción de los estándares internacionales permite enfrentar los desafíos y las demandas de los mercados y consumidores extranjeros con sólidos respaldos, que den cuenta de la particularidad de los procesos productivos. Productores de varios de los más importantes productos de exportación de la región han decidido generar su propio esquema nacional de sostenibilidad ambiental, recogiendo sus experiencias con diversos instrumentos internacionales. El desafío para estas normas nacionales es posicionarlas como referentes a nivel internacional y homologarlas a los esquemas más conocidos. Esto requiere una utilización masiva de la norma, permanentes actualizaciones y un resguardo en la objetividad e independencia de su certificación. En esta línea están trabajando, por ejemplo, los productores de los vinos chilenos y de las flores colombianas (Olmos, 2017).

El apoyo de los organismos internacionales y de los gobiernos para el desarrollo y la aplicación de estos esquemas privados permite aumentar sus beneficios potenciales (UNFSS, 2018). Una corregulación del sector público a partir de estándares privados podría potenciar sus impactos positivos de manera directa e indirecta. Para ello, podrían desarrollarse herramientas basadas en instrumentos económicos, legales y de asociatividad. Los ejemplos incluyen la promoción de estándares internacionales, el uso de subsidios, la creación de estándares propios, la incorporación de estos esquemas en los procesos de compras públicas, la incorporación de las partes interesadas en esquemas actuales, y el subsidio a plataformas que permitan compararlos y establecer líneas base.

3. Análisis del ciclo de vida como herramienta para la toma de decisiones

La identificación de los impactos ambientales en todo el ciclo de vida de un producto permite contar con una visión más integral de causas y soluciones de problemas de los procesos. Este enfoque de herramienta de gestión se ha utilizado de manera creciente en algunas empresas, sectores y también se está introduciendo como herramienta en la definición de programas públicos e incluso políticas regionales. Pese a presentar aún problemas en su implementación, se trata de un instrumento metodológico que permite detectar ineficiencias y gana espacio en materia ambiental.

El análisis de ciclo de vida relaciona causas y efecto en el medio ambiente y, por lo tanto, ayuda a comprender las consecuencias ambientales de las acciones humanas (Hellweg y Milà i Canals, 2014). Este análisis se utiliza para respaldar decisiones con información ambiental en la formulación de políticas, en el desarrollo y la adquisición de productos, y en las elecciones de los consumidores. La inclusión de todos los eslabones de la cadena facilita la colaboración entre diferentes actores. La información obtenida con esta herramienta permite identificar las partes de la cadena donde se pueden lograr las mayores reducciones de impacto y, por ende, priorizar las acciones y esfuerzos hacia estos eslabones.

Sin embargo, la metodología de ciclo de vida no entrega respuestas únicas. Además, la falta de información necesaria para su estimación genera incertidumbre. Si bien las categorías de impacto que se calculan convergen hacia un consenso global, hay aspectos que aún se discuten. Por ejemplo, si incluir o no en los cálculos la captura de carbono de los sistemas agroforestales. Otro aspecto sensible es la necesidad de realizar ajustes regionales, pues las condiciones de producción y el medio ambiente

pueden variar de un territorio a otro. Además, se requiere mejorar la comunicación de los resultados, que es esencial en la toma de decisiones. No obstante, se anticipa que se ampliará el uso de esta metodología a la evaluación de los impactos económicos y sociales, lo que la hará más relevante para productores y consumidores (Hellweg y Milà i Canals, 2014).

En 2013, los exportadores de América Latina se vieron enfrentados a un programa piloto, lanzado por la Comisión Europea, para medir la huella ambiental de los productos que circulan en el mercado europeo. Esta huella ambiental incluía una variedad de categorías de impacto, y su cálculo estaba basado en el ciclo de vida de los productos. La huella ambiental es parte de la Estrategia Europea 2020: "Una Europa eficiente en el uso de los recursos". Su objetivo es contar con una metodología común para valorar, medir y comparar el desempeño ambiental de productos, servicios y empresas en todo el ciclo de vida.

Para ajustar la metodología marco a productos específicos, se desarrolló un programa piloto que identificó, entre un conjunto de 15 indicadores ambientales, cuáles son los más relevantes para diversas cadenas productivas. Las categorías de impacto son: cambio climático (huella de carbono), eutrofización terrestre, destrucción de la capa de ozono, eutrofización del agua dulce, toxicidad humana con efectos cancerígenos, eutrofización marina, toxicidad humana con efectos no cancerígenos, ecotoxicidad en medio acuático, partículas y aspectos respiratorios, radiación ionizante, consumo de recursos acuáticos, formación de ozono fotoquímico, consumo de recursos minerales y combustibles fósiles, acidificación y uso del suelo.

Si bien el uso de este instrumento se limita al mercado europeo, se aplica tanto a los productos locales como a las importaciones procedentes de otros países. Esto significa que los proveedores de otras partes del mundo, incluidos los latinoamericanos y caribeños, deberán informar sobre los impactos ambientales de la producción de los bienes que quieren exportar a este mercado. En esa perspectiva, uno de los grandes desafíos para la región está dado por la falta de información local y la falta de conocimiento técnico para estimar cada uno de los impactos siguiendo la metodología del ciclo de vida.

Distintos actores, tanto europeos como de otros mercados, consideran que este programa piloto es una buena oportunidad para la armonización de la metodología de análisis de ciclo de vida dentro y fuera de la UE. La visión más positiva proviene de la industria europea, que ve en este proceso la oportunidad de utilizar el análisis de ciclo de vida en la promoción de un mercado verde. La visión más negativa, de algunas ONG de consumidores y medioambientalistas, cuestiona el uso de esta metodología para la comunicación a los consumidores. Una de las áreas más críticas sigue siendo la falta de claridad sobre la futura implementación de esta metodología (Vicent-Sweet, Milà I Canals y Pernigotti, 2017). Se espera que los estudios piloto sean un aprendizaje a partir del cual se pueda simplificar el desarrollo de reglas de categoría para todos los productos y reducir los costos asociados (Ecofys/PRé Consultants/RDC Environment, 2017). Todas las posibilidades de mejora debieran ser parte de la etapa de transición que se realizará entre 2018 y 2020.

F. Conclusiones y recomendaciones

En el marco de la grave crisis económica y social del 2020, una reactivación sostenible e inclusiva es tanto una oportunidad como una necesidad. La redinamización del comercio internacional tendrá un rol destacado en esta reactivación, y la incorporación de criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental en la reestructuración de las cadenas de suministro puede tener un impacto relevante en el desarrollo sostenible. Pero esto no ocurrirá de manera automática: será necesario ampliar y reforzar los incentivos de política pública y también los estándares privados para avanzar hacia un comercio internacional que aporte a la sostenibilidad.

La política comercial, en particular, debe articularse de manera directa con otras políticas. El establecimiento de políticas y programas que potencien el aporte del comercio al desarrollo sostenible pasa por una identificación de impactos. En ese sentido, parece esencial la coordinación y el trabajo

conjunto con las políticas (y los equipos) ambientales y sociales. La complementariedad de esfuerzos puede favorecer también la implementación de nuevos programas o el ajuste de iniciativas en marcha, con una mirada más integradora de los desafíos. El trabajo con el sector privado es esencial también. La contribución de los sectores exportadores en términos de sus experiencias y herramientas puede ser una buena guía para que otros sectores y empresas de menor tamaño consideren al comercio como un incentivo para una mayor sostenibilidad y actúen en consonancia.

Bibliografía

- Keel (2018) The effectiveness of standards in driving adoption of sustainability practices: A state of knowledge review. Iseal Alliance, [en línea] <https://www.isealalliance.org/get-involved/resources/iseal-report-effectiveness-standards-driving-adoption-sustainability> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Afkhami, M., T. Bassetti, H. Ghodusi, y F. Pavesi (2018), "Virtual water trade: the implications of capital scarcity", [en línea] https://www.researchgate.net/publication/325078208_Virtual_Water_Trade_The_Implications_of_Capital_Scarcity [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Aichele, R. y G. Felbermayr (2011), "Kyoto and carbon leakage: an empirical analysis of the carbon content of bilateral trade", [en línea] https://www.researchgate.net/publication/228285306_Kyoto_and_Carbon_Leakage_An_Empirical_Analysis_of_the_Carbon_Content_of_Bilateral_Trade [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Aidenvironment/WWF/iseal Alliance (2018), The systemic impacts of voluntary sustainability standards. A white paper. Octubre, [en línea] https://www.isealalliance.org/sites/default/files/resource/2018-11/VSS-systemic-impacts-white-paper_Final-Oct-2018.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Balakrishnan y Toscani (2018), "How the Commodity Boom Helped Tackle Poverty and Inequality in Latin America", Blog FMI, [en línea] <https://blogs.imf.org/2018/06/21/how-the-commodity-boom-helped-tackle-poverty-and-inequality-in-latin-america/> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Centro de Comercio Internacional (ITC) (2015), *Unlocking Markets for Women to Trade*, Ginebra, [en línea] https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/women_in_trade_web.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2020), Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación, Santiago, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- ____ (2019), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/20-P), Santiago, [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44918/7/S1900748_es.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- ____ (2018), *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Santiago, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43415-segundo-informe-anual-progreso-desafios-regionales-la-agenda-2030-desarrollo> [fecha de consulta: agosto de 2020]. (2013), *Comercio internacional y desarrollo inclusivo: Construyendo sinergias*, Santiago, [en línea] <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27975/3/S2012927.pdf> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Chaudhary, A. y T. Kastner (2016), "Land use biodiversity impacts embodied in international food trade", [en línea] https://www.researchgate.net/publication/300419253_Land_use_biodiversity_impacts_embodied_in_international_food_trade [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Der Boghossian, A. (2019) Trade Policies Supporting Women's Economic Empowerment: Trends in WTO Members WTO Staff Working Paper ERSD-2019-07, April, [en línea] https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201907_e.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Development Solutions Europe (2018), Mid-Term Evaluation of the EU's Generalised Scheme of Preferences (GSP), Bruselas, [en línea] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/october/tradoc_157435.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Ecofys/PRé Consultants/RDC Environment (2017), *Evaluation report. Technical evaluation of the EU EF pilot phase*, Bruselas, [en línea] https://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/pdf/HD_pilot_eval_final.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].

- Frohmann, A. (2019), "Herramientas de política comercial para contribuir a la igualdad de género", *serie Comercio Internacional* N°153. Comisión Económica para América Latina, CEPAL, [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45063/1/S1901159_es.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- _____. (2018), Género y emprendimiento exportador. Iniciativas de cooperación regional, Documentos de Proyectos. Comisión Económica para América Latina, CEPAL, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43287-genero-emprendimiento-exportador-iniciativas-cooperacion-regional> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Frohmann, A., S. Herreros, N. Mulder y X. Olmos (2015), Sostenibilidad ambiental y competitividad internacional. La huella de carbono de las exportaciones de alimentos, Santiago: CEPAL, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38985-sostenibilidad-ambiental-competitividad-internacional-la-huella-carbono> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Godar, J., U. Persson, E. Tizado y P. Meyfroidt (2015), "Towards more accurate and policy relevant footprint analyses: Tracing fine-scale socio-environmental impacts of production to consumption", *Ecological Economics*, 112, 25-35.
- Henders, S., U. Persson, y T. Kastner (2015), "Trading forests: land-use change and carbon emissions embodied in production and exports of forest-risk commodities", [en línea] <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/10/12/125012/meta> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Hellweg, S. y Li, Milà i Canals (2014), "Emerging approaches, challenges and opportunities in life cycle assessment", *Science* 344 *Special section: Rethinking the global supply chain*.
- Hoekstra, A., A. Chapagain y G. Zhang (2015), "Water footprints and sustainable water allocation", [en línea] <https://www.mdpi.com/2071-1050/8/1/20/htm> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Kanemoto, K., D. Moran y E. Hertwich (2016), "Mapping the carbon footprint of nations". *Environmental Science & Technology*.
- Lazo, P. (2009), "Trade Agreements and their Relation to Labour Standards. The Current Situation", Ginebra, ICTSD, [en línea] <https://www.econstor.eu/handle/10419/70319> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Marin, G, y Zoboli, R. (2017) "The economic and environmental footprint of the EU economy: Global effects of a transition to services", *Rivista Internazionale di Scienze Sociali* N° 2.
- Mekonnen, M., M. Pahlow, M. Aldaya, E. Zarate y A. Hoekstra (2015) "Sustainability, efficiency and equitability of water consumption and pollution in Latin America and the Caribbean", [en línea] <https://waterfootprint.org/media/downloads/Mekonnen-et-al-2015-WFA-LAC.pdf> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Monteiro, J.A. (2016), "Typology of environment-related provisions in regional trade agreements", *WTO Staff Working Paper*, Ginebra, [en línea] <https://core.ac.uk/download/pdf/194820901.pdf> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Moran, D., A. Hasanbeigi y C. Springer (2018), *The carbon loophole in climate policy. Quantifying the embodied carbon in traded products*, San Francisco, CA: Global Efficiency Intelligence, [en línea] <https://static1.squarespace.com/static/5877e86f9de4bb8bce72105c/t/5c59c128a422ff1d39e3b28/1549386038799/The+Carbon+Loophole+in+Climate+Policy-Final.pdf> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Naciones Unidas (2015), Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, [en línea] https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Olmos, X. (2019), Oficinas de promoción comercial en el exterior como instrumento para la diversificación exportadora: los casos de Chile, Colombia y el Perú, Santiago: CEPAL, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44871-oficinas-promocion-comercial-exterior-como-instrumento-la-diversificacion> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- _____. (2017), Sostenibilidad ambiental en las exportaciones agroalimentarias. Los casos de Chile, Colombia, el Ecuador y el Uruguay, Santiago: CEPAL, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43288-sostenibilidad-ambiental-exportaciones-agroalimentarias-casos-chile-colombia> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- OIT (Organización Internacional de Trabajo) (2013), International Labour Organization y International Institute for Labour Studies, Social Dimensions of Free Trade Agreements, Ginebra, [en línea]

- https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_228965.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- ____ (Organización Internacional de Trabajo) (2013), *International Labour Organization y International Institute for Labour Studies, Social Dimensions of Free Trade Agreements*, Ginebra, [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_228965.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (sin fecha), “¿De qué modo contribuye el comercio a la consecución de los principales Objetivos de Desarrollo Sostenible?”, Ginebra, [en línea] https://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/sdgs_s/sdgs_s.htm [fecha de consulta: agosto de 2020].
- ____ (2017a), *Declaración Conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres*, con ocasión de la XI Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires, [en línea] https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/genderdeclarationmc11_s.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- ____ (2016), *Informe sobre el Comercio Mundial 2016 “Igualdad de condiciones para el comercio de las pymes”*, Ginebra, [en línea] https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr16_s.htm [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Pages, C. (editora) (2010), *La era de la productividad: Como transformar las economías desde sus cimientos*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Parlamento Europeo (2016), *Gender Equality in Trade Agreements*, Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs, Bruselas y Estrasburgo, [en línea] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571388/IPOL_STU\(2016\)571388_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571388/IPOL_STU(2016)571388_EN.pdf) [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Raess, D., A. Dürr y D. Sari (2018), “Protecting labor rights in preferential trade agreements: The role of trade unions, left governments and skilled labor”, *The Review of International Organizations*, Vol. 13: 143.
- Rodrik, D. (2018), *Can Trade Agreements Be a Friend to Labor?* Project Syndicate, [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/trade-agreement-labor-provisions-small-practical-effect-by-dani-rodrik-2018-09?barrier=accesspaylog> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Shu, P. y C. Steinwender, (2019), “The Impact of Trade Liberalization on Firm Productivity and Innovation”, *Innovation Policy and the Economy*, Vol. 19.
- Simas, M; L. Golsteijn, M. Huijbregts, R. Wood, Richard y E. Hertwich, (2014), *The “bad labor” footprint: Quantifying the social impacts of globalization*, [en línea] https://www.researchgate.net/publication/267391946_The_Bad_Labor_Footprint_Quantifying_the_Social_Impacts_of_Globalization [fecha de consulta: agosto de 2020].
- SUBREI (2019), *TPP11 y Pymes*, [en línea] <https://www.subrei.gob.cl/2019/07/tpp11-y-pymes/> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- SUBREI (s.f.), *Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, TPP11*, [en línea] <https://www.subrei.gob.cl/minisitio/cptpp/> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- The Economist Intelligence Unit (2019), “Climate change and trade agreements. Friends or foes?”, [en línea] <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2019/03/icc-report-trade-and-climate-change.pdf>, <https://www.subrei.gob.cl/2019/07/tpp11-y-pymes/> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- UNCTAD (2015), *Generalized System of Preferences, Handbook on the Scheme of United States of America*, Ginebra, [en línea]. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtsbmisc58rev3_en.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- UNFSS - Foro de Naciones Unidas para Estándares de Sostenibilidad (2018), *Voluntary sustainability standards, trade and sustainable development. 3rd Flagship report of the United Nations Forum on Sustainability Standards (UNFSS)*, Ginebra, [en línea] <https://unfss.org/wp-content/uploads/2018/09/UNFSS-3rd-Flagship-Report-FINAL-for-upload-1.pdf> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Urmeneta, R. (2016), *Dinámicas de las empresas exportadoras en América Latina: el aporte de las PYMES*, Santiago: CEPAL, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40296-dinamica-empresas-exportadoras-america-latina-aporte-pymes> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Urmeneta, R., H. Park y N. Mulder (2019), *El desempeño de empresas exportadoras según tamaño: una guía de indicadores y resultados*, *Documento de proyecto*, Santiago, CEPAL, [en línea]

- https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44664/1/S1900418_es.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Vicent-Sweet, P., Ll. Milà I Canals y D. Pernigotti (2017), *Review report of the environmental footprint pilot phase*, Bruselas, [en línea] https://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/pdf/2017_peer_rev_finrep.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Wiedmann, T y M. Lenzen, (2018), "Environmental and social footprints of international trade". *Nature Geoscience*, 11, 314-321.
- WWF (World Wildlife Fund) (2018) *Living planet report. 2018: Aiming higher*, [en línea] https://wwf.panda.org/knowledge_hub/all_publications/living_planet_report_2018/ [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Xiao, Y., C. Benoît Norris, M. Lenzen, G. Norris y J. Murray (2017), How social footprints of nations can assist in achieving the sustainable development goals, [en línea] <https://ideas.repec.org/a/eee/ecolect/v135y2017icp55-65.html> [fecha de consulta: agosto de 2020].

II. Instrumentos para identificar y reducir los impactos sociales vinculados al comercio internacional

Ximena Olmos Soto

Introducción

En los últimos veinte años se han desarrollado una serie de esquemas, normas y certificaciones (en su mayor parte privados y voluntarios), cuyo objetivo es fomentar una mejora de las condiciones sociales vinculadas a las actividades productivas que son parte de cadenas globales de valor. La atención sobre estos aspectos creció en la medida en que distintas etapas de la extracción de materias primas y de la producción de las empresas transnacionales se han instalado en países en desarrollo. Ha crecido la demanda de los consumidores por contar con más información sobre los impactos sociales de los procesos productivos relacionados con los bienes y servicios que adquieren. Este capítulo busca identificar los principales instrumentos y recomendaciones relacionados con los impactos sociales de la producción de bienes y servicios a escala global. No se trata de una revisión exhaustiva, sino de aquellos que mayor relevancia tienen para los exportadores de América Latina y el Caribe.

A. Relación entre comercio internacional y sostenibilidad social

El comercio internacional puede ser un facilitador, un catalizador y una herramienta poderosa para avanzar en la agenda del desarrollo sostenible en general, y la de la sostenibilidad ambiental y social en particular. Un comercio sostenible es aquel que estimula la producción y el consumo responsables, donde aspectos ambientales y sociales están entrelazados.

En determinadas condiciones, el comercio internacional puede aportar a la creación de empleos de calidad y al incremento de la productividad en América Latina, colaborando con la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Una mayor participación de las empresas de la región en las cadenas de valor globales

puede favorecer un desarrollo más inclusivo (CEPAL, 2013). El comercio debiera también facilitar el acceso al conocimiento y a las nuevas tecnologías, promover la capacitación y el acceso de las pymes a estándares internacionales de calidad, y estimular la inversión en infraestructura, transporte y logística.

Es tal la envergadura de los temas que se relacionan con la sostenibilidad, que finalmente el aporte del comercio internacional a un desarrollo sostenible y a un crecimiento inclusivo depende de cómo se articule la política comercial con el resto de las políticas públicas de los gobiernos, y, por supuesto, con las prácticas de las empresas, protagonistas del comercio internacional (Rosales y otros, 2014).

En la práctica, la fragmentación de la producción, los distintos tamaños de las empresas involucradas y los diversos países donde estas operan hacen más compleja la identificación y el monitoreo de la relación entre el comercio y sus impactos sociales. Las empresas que forman parte de las cadenas de valor tienen sus propias herramientas para establecer relaciones con los distintos actores sociales. Los esquemas más utilizados para evitar posibles daños en la sociedad generados por el comercio y/o la apertura comercial son aquellos que buscan proteger los derechos laborales, sea a través de la promoción del trabajo decente en las cadenas de valor o de la incorporación de cláusulas sociales en los acuerdos comerciales. En paralelo, se han desarrollado estándares privados y normas que exigen un actuar más ético de las empresas en su relación con sus trabajadores y las comunidades locales.

Son parte de la sostenibilidad social del comercio internacional aquellas iniciativas/prácticas/instrumentos que ponen su acento en los impactos que se generan o se pueden generar en distintos grupos sociales, en las etapas de producción (incluyendo cadenas de suministro), comercialización y consumo de bienes y servicios que son parte del comercio internacional. Inicialmente los temas prioritarios fueron las condiciones de empleo y la protección de los trabajadores. Luego se sumaron las preocupaciones en torno a las comunidades. En la etapa de la comercialización, algunos esquemas aspiran a establecer condiciones justas (y éticas) en las transacciones. En la etapa de consumo, la protección de los consumidores ha sido un objetivo tradicional, donde la atención se centra en la calidad y seguridad de bienes y servicios. De allí provienen en la actualidad las principales demandas de información —respecto de condiciones e impactos— hacia el resto de la cadena.

Durante la primera década de este siglo se registró un intenso debate sobre la forma de cuantificar tanto los impactos ambientales de la sostenibilidad como los sociales. Las categorías de los impactos ambientales fueron las primeras en ser identificadas. A la creación de indicadores de impacto se asociaron metodologías de cuantificación que, si bien continúan siendo discutidas técnicamente, han ido generando consensos sobre su uso. Por su parte, la identificación de indicadores relacionados con los impactos sociales ha sido compleja, pues suelen estar más relacionados con aspectos cualitativos que cuantitativos (Ness y otros, 2007; Hutchins y Sutherland, 2008).

Entre la gran variedad de instrumentos existentes para evaluar y mejorar la sostenibilidad relacionada con los aspectos sociales priman los indicadores que tienen que ver con los trabajadores, seguidos de aquellos en torno a las comunidades. Se ha avanzado desde una visión limitada y periférica sobre los trabajadores directos y el cumplimiento de la ley, a una óptica integral que está transitando desde el “evitar los daños” hacia el “impacto positivo”, entendiendo por este último la mejora de la situación de las personas, como parte de los objetivos centrales.

1. La preocupación central por el empleo

Si bien es generalmente aceptado que la apertura comercial mejora el bienestar de una sociedad y su mercado laboral, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha realizado diversos análisis (OIT, 2016b; OIT/IIEL, 2015) de los que concluye que no hay garantía de que eso suceda. El impacto positivo depende más bien del tipo de política interna que los países implementen junto con esta apertura. Entre los impactos negativos se puede mencionar que la desigualdad de ingresos ha aumentado en la mayoría de los países, en parte debido a la liberalización del comercio y de las inversiones. Incluso se ha constatado que se produce un

aumento en la informalidad en los sectores expuestos a la apertura comercial. Adicionalmente se han registrado efectos negativos en la sindicalización y en el poder de negociación.

Entre los aspectos positivos se destaca que se tiende a generar aumentos de salario en las empresas exportadoras, aunque se constata una mayor dispersión de salarios, que se explica por las distintas calificaciones de los trabajadores. Se agregan impactos positivos cuando existen acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales. En estos casos, se incide positivamente en las tasas de participación de la fuerza de trabajo. Esto sucede en particular con la fuerza de trabajo femenina, lo que puede explicarse por las disposiciones laborales orientadas a la igualdad de género, especialmente las de no discriminación en el empleo.

Se ha puesto un especial interés en conocer y mejorar las condiciones de trabajo en las cadenas de valor globales, a través de las cuales se realiza parte importante del comercio internacional. La OIT y varias ONG han impulsado iniciativas en busca de un trabajo decente, es decir, un trabajo digno en un mundo globalizado. Según la OIT, el trabajo decente es “la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres”.

Ser parte de las cadenas globales de valor permite acceder a oportunidades comerciales acompañadas de mejores remuneraciones y condiciones de trabajo. Sin embargo, la OIT llama la atención sobre los muchos ejemplos en que las condiciones laborales son denigrantes. Uno de los aspectos de mayor sensibilidad es la contratación de pymes en los niveles más bajos de las cadenas de suministro, donde es frecuente la informalidad. Dado que se trata de subcontrataciones, no suelen llegar hasta estos trabajadores las buenas prácticas que son usuales en el resto de la cadena. Esto se asocia además a que en estos eslabones se ajustan a la baja los salarios y se aumentan las horas de trabajo para poder cumplir con las exigencias de la producción global (OIT, 2016a).

Un intento por evitar estas malas prácticas ha sido la inclusión de cláusulas sociales en los acuerdos comerciales. El primero fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994. Más del 80% de los acuerdos vigentes a partir de 2013 contienen ese tipo de disposiciones (OIT, 2016b). Las disposiciones laborales tienden a concentrarse en los acuerdos entre países desarrollados y países en desarrollo (también conocidos como acuerdos Norte-Sur), aunque hay una tendencia creciente a incorporar estos aspectos entre países en desarrollo (OIT/IIEL, 2015).

En la gran mayoría de los acuerdos que incorporan aspectos laborales, los países socios se comprometen a no rebajar sus normas laborales ni renunciar a su legislación laboral con miras a impulsar la competitividad. Se plantean como objetivo cumplir con la legislación nacional. Si bien se incluyen mecanismos para resolver conflictos, las partes suelen optar por el diálogo y las actividades de cooperación para evitar o resolver conflictos laborales (OIT, 2016b). En algunos casos, ratificar estos acuerdos ha sido un estímulo u obligación para la elaboración de legislación nacional en aspectos inexistentes hasta antes del acuerdo comercial, o para reforzar su fiscalización y cumplimiento allí donde existía. Las instancias de cooperación de los acuerdos han permitido también incorporar mejores prácticas en países en desarrollo (OIT/IIEL, 2015).

Respecto de los efectos de incluir estas cláusulas laborales en los acuerdos, las respuestas son diversas. Carrère, Olarreaga y Raess (2017) no encontraron relación entre la variación del comercio, a nivel agregado, y la existencia o no de aspectos laborales en tales acuerdos. Sin embargo, al revisar lo que sucede en los flujos de exportaciones de los países de bajos ingresos hacia los países de altos ingresos, sí se pudo identificar un impacto significativo, ya que esos flujos aumentan cuando se dispone de un acuerdo comercial que incluye cláusulas labores. Adicionalmente, el impacto es mayor cuando existe un esquema de cooperación profundo.

En relación con los efectos en las condiciones laborales, Melo-Araujo (2018) llama la atención sobre la evidencia de que los acuerdos suscritos por Estados Unidos y la Unión Europea han colaborado con una mejora en la protección de los derechos laborales en los países con los que mantiene acuerdos. Eso sucede especialmente a través de la condicionalidad del primero durante el proceso de negociación, y la participación de la sociedad civil en el proceso de implementación, en el segundo caso. La situación no es tan clara cuando se revisa lo que sucede una vez entrados en vigencia los acuerdos.

2. El papel de las empresas

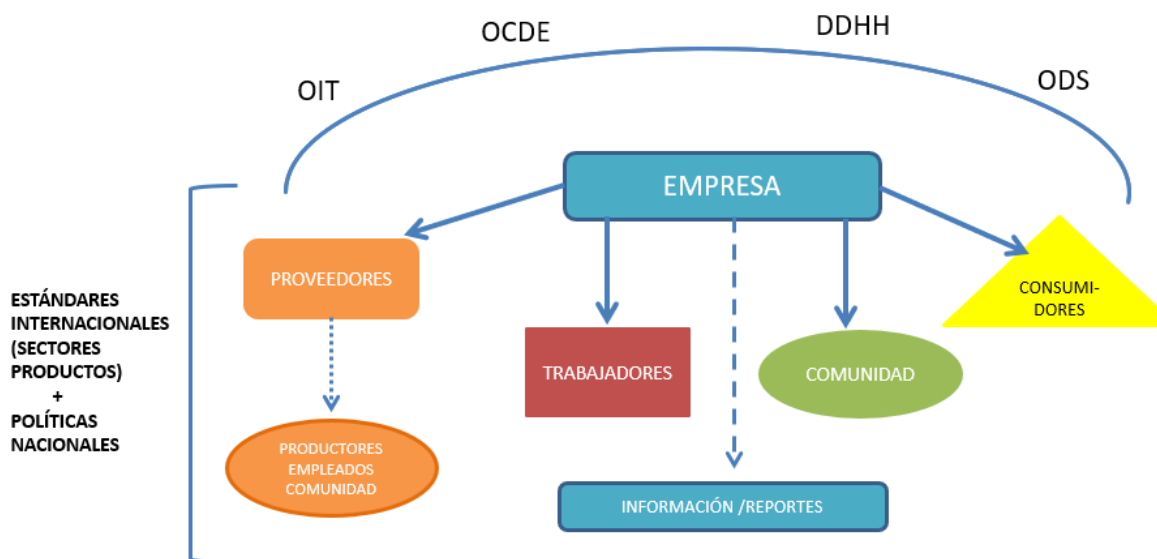
En términos generales, la sostenibilidad social se asocia a mejores condiciones de vida de distintos grupos sociales, aunque —tal como se explicó— suele haber una especial atención en los grupos de trabajadores en las etapas de producción de bienes y de servicios. La variabilidad de las condiciones (precariedad, salarios, derechos) en que los trabajadores desempeñan sus labores, dependiendo del lugar (sector, país, tipo de empresa) donde lo hagan, ha generado fuertes críticas. No basta ya cumplir con la ley de cada país (en este aspecto, suele haber diferencias entre la norma y la aplicación de la ley), sino que se han planteado estándares mínimos para ser implementados más allá de las fronteras, incluyendo a los distintos eslabones de la producción. A estos se suman estándares específicos para ciertos sectores y productos, que se basan en sus procesos productivos.

El avance en la incorporación de la sostenibilidad en el actuar de las empresas de la región ha sido progresivo, según la evaluación de Kowszyk y otros (2019), aunque estiman que se está en una “fase de experimentación” en estos temas. Se destaca que en los últimos años se han desarrollado algunas políticas públicas que fomentan la incorporación de prácticas de sostenibilidad en las empresas. Por parte del sector privado, constatan un aumento en la cultura de reportar, mayor disposición al diálogo con los grupos de interés y una mayor inclusión de grupos vulnerables en la cadena de valor.

Tal como se muestra en el diagrama 5, existen estándares globales, como los convenios internacionales de la OIT, junto a recomendaciones para las transnacionales procedentes de la OCDE, que deberían estar en la base de las leyes laborales y de su aplicación. A ellos se han sumado propuestas de Naciones Unidas que vinculan a las empresas con la protección de los derechos humanos y con el desarrollo sostenible, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Cada país cuenta con sus leyes y normas en relación con los asuntos sociales, con aplicación y fiscalización variables, y un grupo de productos relevantes para la región cuenta con estándares internacionales de sostenibilidad, cada vez más requeridos por los compradores internacionales, que pueden compensar algunas de las dificultades de los gobiernos para la aplicación de las leyes a las empresas que operan en sus respectivos países.

Las empresas que operan en distintos mercados cuentan a su vez con instrumentos propios, tales como códigos de proveedores, códigos de conducta y otros similares, que establecen la forma y requisitos con que se relacionan con distintos actores externos e internos. Las empresas internacionalizadas tienen el desafío de alinear los requerimientos internacionales (globales y sectoriales) con el cumplimiento de la ley (en todos los países en que operan) y un actuar responsable. La transparencia en las operaciones de las empresas es también una exigencia global creciente. Para ello, los reportes informan sobre los detalles de sus actividades y resultados en las esferas económica, ambiental y social. También aquí existen recomendaciones y esquemas internacionales.

Diagrama 5
Vínculos de las empresas con distintos grupos sociales, y requerimientos globales de sostenibilidad



Fuente: Elaboración propia.

B. Herramientas para identificar, gestionar y certificar los impactos sociales

En la actualidad existe una gran diversidad de instrumentos y prácticas que tienen como objetivo identificar impactos —sociales y ambientales— en distintos eslabones de la producción y grupos sociales. Las herramientas varían según los sectores, tipos de empresas y países. Se presenta a continuación una revisión de las principales iniciativas globales, agrupadas en las siguientes categorías:

- i) las recomendaciones emanadas de organizaciones internacionales que se aplican especialmente a empresas que son parte del comercio internacional;
- ii) las certificaciones internacionales (sellos) orientadas a aspectos sociales o que los incorporan, frecuentemente solicitadas por los importadores de productos latinoamericanos;
- iii) estándares internacionales que ponen el acento en la sostenibilidad del comercio justo y ético, especialmente cuando incluye a proveedores y trabajadores de países en desarrollo; y
- iv) huella social de producto que intenta cuantificar los impactos sociales de toda la cadena de valor.

El criterio para seleccionar las herramientas revisadas tiene relación con su mayor demanda desde los importadores de los países desarrollados, y/o con su mayor utilización o próxima implementación por parte de los países en desarrollo, particularmente en América Latina.

1. Recomendaciones a las multinacionales y sus cadenas de valor

La responsabilidad de las grandes empresas multinacionales en la definición de las condiciones de empleo y del cuidado del medio ambiente, tanto en sus operaciones directas como en el resto de su cadena, es una preocupación creciente. Son varias las iniciativas internacionales que enfatizan el rol de estas empresas en amplios aspectos de la actual sociedad. Se propone para ellas un actuar ético,

responsable y ligado a la protección de los derechos humanos. A continuación, se resumen algunas de las principales iniciativas en esta línea.

Directrices de la OCDE

Una de las más primeras propuestas internacionales de amplia repercusión surgió en 1976: las Líneas Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales. Se trata de recomendaciones de cumplimiento voluntario que los gobiernos hacen a las empresas con operaciones internacionales, independientemente del lugar en el que comercien y realicen sus actividades. Los países miembros de la OCDE también recomiendan a sus empresas que alienten a sus proveedores y contratistas a cumplir con estas normas.

Inicialmente se percibió que estas Directrices encarnaban la visión de los países industrializados, enfocadas en buenas prácticas no obligatorias, dirigidas a empresas que operaban vía inversión extranjera en países en desarrollo (Cantú, 2015). Con el paso de los años, estas Directrices se han revisado en varias ocasiones¹⁸, actualizándose conforme se va desarrollando la economía internacional. En 2011 se incorporaron un nuevo capítulo de derechos humanos, un nuevo enfoque del principio de la debida diligencia y de la gestión responsable de la cadena de suministro, y cambios sustanciales en temas como empleo y relaciones laborales, lucha contra la corrupción, soborno y otras formas de extorsión, medio ambiente e intereses de los consumidores, entre otros (OCDE, 2011). El capítulo de derechos humanos se basó en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, emitidos por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en junio de 2011.

En la OCDE se han elaborado también directrices sectoriales que ofrecen a las empresas guías concretas para la aplicación de las recomendaciones. Especial atención requieren las guías orientadas a la debida diligencia, entendida esta como el proceso a través del cual las empresas identifican, previenen y mitigan los impactos negativos, reales y potenciales, y explican cómo los abordan. En 2017 se publicaron guías orientadas a la debida diligencia de las cadenas de suministro del sector agrícola, del sector textil y el del calzado. A mediados de 2018 se publicó la Guía de Debida Diligencia para la conducta empresarial responsable, que está destinada a todos los sectores y a empresas de todos los tamaños.

En los países que son parte de la OCDE, los denominados Puntos Nacionales de Contacto son los encargados de difundir y promocionar la implementación de estas Directrices. Otra de sus tareas es actuar de mediadores en conflictos generados respecto de algunos de los temas incorporados en las Directrices. Desde 2000 se han revisado más de 400 casos. De acuerdo con la plataforma dispuesta por la OCDE para registrarlos¹⁹, el mayor porcentaje de los casos planteados en los países está relacionado con empleo y trabajo (54%), seguidos de derechos humanos (28%) y temas ambientales (20%). Entre 2011 y 2016 el mayor porcentaje de casos se concentró en derechos humanos. Un tercio de los casos corresponden al sector manufacturero (OCDE, s/f).

En América Latina, junto a Chile, Colombia y México, que son miembros de la OCDE, son adherentes a estas Directrices en la región la Argentina, Brasil, Costa Rica y Perú. Cada uno de estos países adhirió a estas directrices al suscribir la Declaración sobre Inversión y Empresas Multinacionales de la OCDE. En agosto de 2017 Chile fue el primer país en someterse voluntariamente a una revisión en la implementación y gestión de estas Directrices por parte de sus pares. Este ejercicio busca identificar las fortalezas y debilidades del país, visibilizar los aprendizajes y entregar recomendaciones de mejora (SUBREI, 2017).

¹⁸ Las Directrices han sido revisadas en 1979, 1984, 1991, 2000 y 2011.

¹⁹ Para mayor detalle véase [en línea] <http://mneguidelines.oecd.org/database/> [fecha de consulta: septiembre de 2020].

Derechos humanos

En 2011, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, tras años de discusión entre una amplia variedad de actores. Estos Principios se centran en proteger, respetar y remediar los impactos de las acciones de las empresas en los derechos humanos. Hasta ese momento, habían sido los Estados los principales responsables en estos temas.

Los Principios Rectores consideran tanto las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos como el papel de las empresas en la sociedad y su deber de respetar esos derechos —dondequiera que operen—, y de contar con recursos adecuados y efectivos para realizar las acciones reparatorias necesarias, cuando eso no suceda. Se estimula a que los derechos humanos se respeten en las actividades en el extranjero, es decir, en sus operaciones en otros países a través de inversión extranjera directa. También se enfatiza que los Estados deben promover el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas con las que lleven a cabo transacciones comerciales. Se destaca que el riesgo de que se vulneren los derechos humanos es mayor en zonas afectadas por conflictos (Naciones Unidas, 2012).

Estos principios destacan que las actividades de las empresas pueden tener un impacto sobre prácticamente todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, situación que cambia dependiendo del tipo de operaciones y del país en que se realicen. Se llama la atención sobre los derechos específicos referidos a pueblos indígenas; mujeres; minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas; los niños; las personas con discapacidad y los trabajadores migrantes y sus familias. Estos derechos pueden ser afectados por actividades de las empresas, aunque también por omisión. Se enfatiza la importancia de contar con un proceso de debida diligencia en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas sobre cómo se abordan estos posibles impactos. Para ello se destaca que primero es necesario evaluar el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos de forma precisa, para lo cual deben tratar de comprender las preocupaciones de las partes interesadas potencialmente afectadas, consultándolas (Naciones Unidas, 2012).

Esta vinculación directa entre empresas y derechos humanos fue, a juicio de algunos autores, un verdadero cambio de paradigma, a partir de la cual los Estados y las empresas generaron una relación de menor confrontación y mayor cooperación (Cantú, 2015). Si bien estos Principios Rectores no tienen un carácter jurídicamente vinculante, se convirtieron en una norma para guiar conductas de las empresas a nivel mundial. A partir de entonces el debate público sobre el quehacer de las empresas incorporó de manera directa los derechos humanos.

Ha sido tal el impacto de los Principios Rectores, que han sido rápidamente incorporados en las estrategias de sostenibilidad de las empresas y en instrumentos de distintos gobiernos (WBCSD, 2017). Esta “revolución silenciosa”, como la denomina la Business and Sustainable Development Commission (2016) está basada en el convencimiento de los distintos actores de la sociedad de que las empresas no solo pueden contribuir al desarrollo a través de sus redes comerciales, sino que tienen la responsabilidad de hacerlo. Este convencimiento ha estimulado la creación de diversas plataformas, preferentemente entre uniones comerciales y comunidades, orientadas a mejorar la situación de trabajadores, mujeres, niños y otros grupos vulnerables.

En América Latina, Colombia (desde 2015) y Chile (desde 2017) cuentan con Planes de Acción Nacionales sobre derechos humanos y empresas. Están en etapa de implementación los Planes Nacionales en la Argentina, Honduras, México y Perú. En Guatemala y Nicaragua existen iniciativas no estatales²⁰. El principal reto identificado por los países de la región en relación con los Planes de Acción Nacionales tiene que ver con la ausencia de consulta en las etapas iniciales. Los factores que lo explican

²⁰ Para mayor detalle, véase [en línea] www.globalnaps.org [fecha de consulta: septiembre de 2020].

se basan en que no se garantizan las “voces críticas”, ni la consulta previa e informada, particularmente con grupos étnicos. Otro desafío es mantener la prioridad tras los cambios de gobierno, y así contar con la continuidad de las capacidades instaladas. También se hace necesario implementar un enfoque de género y generar mayores sinergias con las empresas (Instituto Danés de Derechos Humanos, 2019).

En el caso de Colombia, y en lo que respecta a los sectores vinculados al comercio internacional, destacan varias iniciativas públicas en el sector minero y de hidrocarburos. Por parte del sector privado destaca el sello de certificación Friendly Biz, creado por la Cámara de Comerciantes LGBT²¹, orientada a negocios amigables con la comunidad, y un registro de proveedores internacionales que permite a las empresas certificadas acceder a nuevos mercados en el mundo, con un acceso preferencial (Consejería Presidencial DDHH, 2017).

En el plan de Chile se precisa la forma en que se fortalecerá la coherencia de estos principios con la política internacional. Se establece que se buscará fortalecer criterios o disposiciones que destaquen la importancia de las políticas de sostenibilidad y responsabilidad social—especialmente el respeto por los derechos humanos— en la negociación de acuerdos comerciales, la revisión de los acuerdos actuales y/o las declaraciones unilaterales o conjuntas con socios comerciales. También se indica que “se propondrá en el preámbulo de los acuerdos comerciales un lenguaje que demuestre un pleno compromiso de respeto a los derechos humanos fundamentales, continuando con el enfoque adoptado en el acuerdo con la Unión Europea” (Gobierno de Chile, 2017).

Objetivos de Desarrollo Sostenible

Desde la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015, se ha trabajado por un mayor involucramiento de las empresas en la Agenda 2030. A dos años de iniciado los esfuerzos, la CEPAL (2018) identifica el interés del sector privado por aportar a este proceso a través de cuatro tipos de acciones:

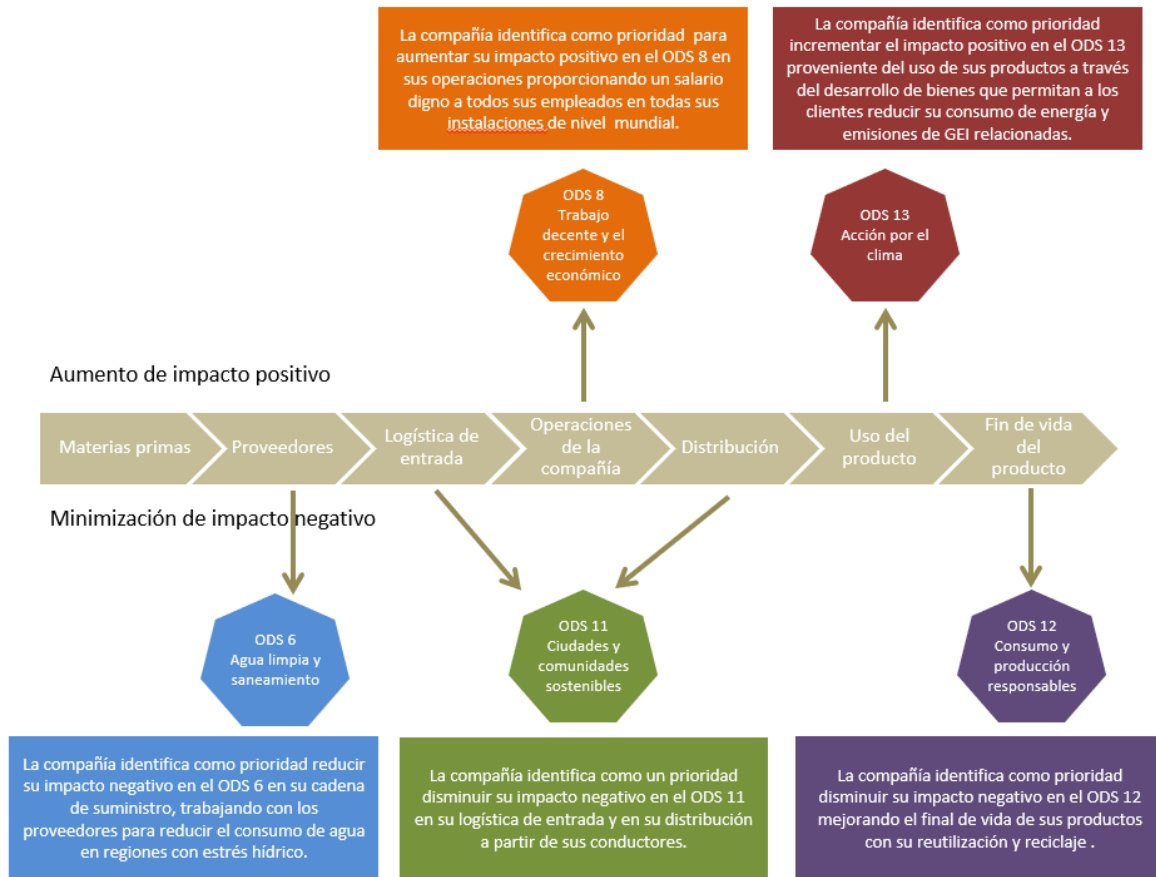
- Creciente participación de empresas nacionales y multinacionales —especialmente a través del Pacto Mundial de Naciones Unidas— en talleres, con el objetivo de generar las capacidades necesarias para alinear sus estrategias de negocio con los ODS y para que informen sobre sus impactos positivos a las partes interesadas.
- Empresas de la región adoptan medidas de responsabilidad social y ambiental, e incorporan información sobre la sostenibilidad en sus informes, lo que ayuda a dirigir incentivos positivos desde instituciones financieras y de gestión de activos.
- Ampliación de instrumentos de financiamiento para el desarrollo —que incluyen bonos verdes, bonos de impacto social y garantías soberanas—, que se basan en informes de sostenibilidad alineados con los ODS.
- Alianzas público-privadas van tomando mayor protagonismo, tanto por el énfasis del enfoque en la reducción y manejo de riesgos y la prevención de desastres como por el potencial de ampliar las fuentes de financiamiento para la mitigación y adaptación al cambio climático.

En 2020, el 84% de las empresas adheridas al Pacto Mundial de las Naciones Unidas declaró estar adoptando medidas en relación con los ODS. Sin embargo, solo un 46% está incorporando los ODS en su actividad principal, y el 37% está diseñando modelos empresariales que contribuyan a cumplir estos objetivos (Pacto Mundial, 2017). Esta situación es coincidente con una encuesta de PwC (2016), en la que el 71% de los altos ejecutivos de empresas declararon que planeaban comprometerse con los ODS, aunque solo un 13% consideraba que contaba con herramientas para avanzar en este sentido.

²¹ LGBT (Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales).

El punto de partida de los esfuerzos por acercar los ODS a las empresas fue SDG Compass (la Brújula de los ODS, en español), documento de Naciones Unidas que pretende hacer evidentes los vínculos entre las actividades empresariales y el cumplimiento de los ODS. A través de esta propuesta se quiere identificar tanto el aporte de las empresas para minimizar los impactos negativos, como el aumento de los impactos positivos en las personas y en el planeta. En el diagrama 6 se ofrece un ejemplo de identificación de los ODS en la cadena de valor y de cómo en algunos casos se trata de aportar aumentando beneficios (como en el caso del trabajo decente y de acción por el clima), mientras que en otros se trata de minimizar el impacto negativo (como en el saneamiento del agua por los proveedores).

Diagrama 6
Ejemplo de identificación de los ODS en la cadena de valor de las empresas



Fuente: GRI/ Pacto Mundial/WSCD. SDG Compass. "La guía para la acción empresarial en los ODS" (s/f).

La propuesta de SDG Compass implica entender la relación de los ODS y las empresas, definir prioridades por parte de la empresa, establecer objetivos acordes a esas prioridades, integrar estos objetivos en la estrategia de negocios, y reportar y comunicarlas. Se destaca que no todos los ODS son igualmente relevantes para las empresas. Sin embargo, hay responsabilidades mínimas a cumplir en todos los casos. Por ejemplo, se llama la atención sobre la necesidad de priorizar los riesgos o impactos negativos relacionados con los derechos humanos, sin importar el costo o beneficio potencial para el negocio. Se argumenta que, con frecuencia, los riesgos asociados a los derechos humanos convergen con los riesgos de los negocios (GRI/ Pacto Global/WSCD, s/f).

Según el Pacto Mundial (s/f b) un 80% de las empresas de América Latina están tomando acciones para el logro de los 17 ODS. Este es el mayor porcentaje si se lo compara con otras regiones del mundo. Son 2.117 las empresas de la región que participan de las redes locales de Pacto Mundial. Los ODS que

las empresas más mencionan como parte de su labor son: trabajo decente y crecimiento económico (59%), salud y bienestar (52%) y educación de calidad (48%). Entre aquellos respecto de los que se declara una menor vinculación están: vida submarina (8%), hambre cero (19%) y vida de ecosistemas terrestres (20%).

Adicionalmente, las empresas de la región indican que la principal forma en que avanzan en el cumplimiento de los ODS es participando en alianzas con organizaciones públicas y privadas. Entre las acciones más utilizadas por las empresas para implementar la sostenibilidad al interior de su actividad productiva se mencionan: establecer políticas, fijar objetivos, y monitorear y evaluar desempeño. Entre las acciones menos utilizadas están: analizar impactos, involucrar a múltiples actores y analizar los riesgos. En relación con las acciones implementadas con la cadena de suministro, las empresas mayormente incluyen estos temas en los contratos con sus proveedores, aunque muy pocas empresas trabajan en conjunto con ellos en la fijación y revisión de sus objetivos, o premian el buen desempeño de su cadena en estos temas (Pacto Mundial, s/f b).

2. Certificaciones internacionales de sostenibilidad

En el comercio internacional se utilizan de manera creciente diversas certificaciones, como medio de prueba del cumplimiento de cuestiones laborales, entre otros aspectos. Si bien la mayor parte de los denominados estándares de sostenibilidad incluyen prioritariamente aspectos ambientales, los aspectos sociales, particularmente los relacionados con los derechos de los trabajadores, también están presentes.

La bibliografía revisada da cuenta de que se han desarrollado esquemas sectoriales que buscan fomentar la sostenibilidad social, o al menos evitar daños a ciertos grupos. Por ejemplo, para sectores relacionados con la extracción de recursos mineros, además de vigilar las condiciones de los trabajadores se han desarrollado guías que enfatizan el rol y la relación con las comunidades. En el caso de la agricultura, los mayores énfasis están puestos en las condiciones de trabajo y de vida de los agricultores. En el sector de textil y vestuario hay tensiones tanto respecto de la situación de los agricultores ligados al cultivo del algodón, como la de los trabajadores de los talleres de confección. En el sector de servicios, las condiciones laborales, especialmente de las mujeres, están en el centro de algunas iniciativas. Entre los servicios, el turismo y sus dimensiones sociales, culturales y éticas, especialmente aquellas asociadas a las comunidades, cuentan con certificaciones internacionales.

Cada sector, incluso cada producto, tiene una manera particular de ser sostenible, lo que implica que las preocupaciones son inherentes a las formas de producir y a los lugares y condiciones en que se encuentran sus trabajadores y donde se extraen las materias primas. ITC (2018) destaca varios ejemplos del sector agrícola. La industria del banano es el segundo mayor consumidor de agroquímicos del mundo, después del algodón, y al mismo tiempo enfrenta desafíos como los bajos salarios, la salud y seguridad de los trabajadores, el trabajo infantil y el impacto sobre la biodiversidad. El mercado del cacao se enfrenta a una base de producción no organizada, a la pobreza sistémica y al trabajo infantil, mientras que la reputación del mercado del algodón se ve afectada por el alto uso del agua, los precios volátiles y la explotación de los trabajadores. Las plantaciones de caña de azúcar están teniendo un gran impacto en la biodiversidad, además de las preocupaciones existentes sobre prácticas laborales abusivas. Para el mercado del té, las preocupaciones incluyen la remoción de bosques, la erosión del suelo y los insumos químicos.

Han surgido diversos cuestionamientos a los esquemas de certificación, no solo en relación con los altos costos que deben asumir los productores para su implementación, sino también sobre los efectos en los distintos aspectos de la sostenibilidad que cubren. En 3keel (2018) se revisó la evidencia disponible, a través de estudios, respecto de la introducción de mejores prácticas sostenibles por medio de la implementación de estándares. Se concluye que los mismos factores que motivaron obtener la certificación son los que impulsan la adopción de mejores prácticas de sostenibilidad. Estos incluyen: el

acceso al mercado, la prima de precio, obtener una ventaja sobre los competidores, gestionar los riesgos de reputación y responder a las demandas de los clientes.

Las categorías de impacto donde existe evidencia de la adopción de prácticas más sostenibles son: conservación y biodiversidad; uso de fertilizantes, herbicidas y pesticidas; desarrollo y beneficios para la comunidad; salud y seguridad ocupacional; buenas prácticas productivas y sistemas de gestión. Entre los aspectos relacionados con la comunidad se mencionan: derechos de los pueblos indígenas en el uso de los bosques, tierras y recursos pesqueros; consultas con la comunidad en temas que la afecten, y la adquisición de bienes y servicios producidos localmente. Los temas de salud y seguridad laboral están presentes en todos los esquemas, y en la práctica dan cuenta de diversas actividades que van desde la planificación y la capacitación hasta la utilización de equipos de protección personal para labores peligrosas (3keel, 2018).

La mayor parte de las investigaciones sobre el papel de los estándares en América Latina se concentran en el sector agrícola, sector en el que la región destaca como proveedor mundial. El estímulo a las exportaciones de este sector tiene directa relación no solo con la disponibilidad de recursos naturales, sino también con que su crecimiento contribuye de manera importante a la reducción de la pobreza. La productividad agrícola crece en la medida en que los países se integran a cadenas de valor internacionales, y eso tiene un impacto directo no solo en familias vulnerables, sino también en la calidad de los empleos que se generan. En particular, se ha destacado la disminución de la pobreza al aumentar la exportación de productos como el algodón, el café y el pescado (OMC, 2014), todos productos relevantes para varios países de la región.

De ahí que las certificaciones internacionales utilizadas para productos agroforestales juegan un rol protagónico en la región. Los principales estándares de sostenibilidad internacionales se concentran en los cultivos de aceite de palma, algodón, azúcar de caña, banana, cacao, café, forestal, soya y té. Los indicadores sociales considerados en estas certificaciones se pueden agrupar en las siguientes áreas: el trabajo infantil y forzado, el empleo, y las condiciones de trabajo (ITC, 2017a). Existe una superposición entre los requisitos sociales de distintos esquemas, lo que se debe en gran medida a que se basan en el cumplimiento de los convenios de la OIT que han sido ratificados por países de todo el mundo. Por ejemplo, 130 de las 210 normas incluidas en los estándares revisados en la investigación de ITC citan el Convenio sobre el trabajo forzoso de la OIT de 1930 (ITC, 2017b).

Entre los esquemas con mayor influencia en la región está GLOBALG.A.P. Su relevancia no tiene solo que ver con el gran uso que se le da entre los productores latinoamericanos, sino también porque es la base de varios esquemas propios desarrollados en los países (Olmos, 2017). Se trata de un estándar internacional de Buenas Prácticas Agrícolas, que está diseñado para asegurar la inocuidad de los alimentos. Considera también minimizar el impacto ambiental, reduciendo el uso de químicos, así como la salud y seguridad de los trabajadores y el bienestar animal. Es ampliamente utilizado en el sector agrícola, acuícola y de las flores. Es una iniciativa para el comercio entre empresas, y su aplicación, aunque es voluntaria, es frecuentemente solicitada por los principales importadores del mundo de productos no procesados.

En 2017 eran 180.022 los productores que contaban con esta certificación en 124 países. La gran mayoría de los productores (65,4%) eran europeos. Los productores de América Latina representaban 11,7% del total, siendo el segundo grupo en importancia (Gremminger, *s/f*), lo que equivaldría a unos 21.063 productores certificados. En América Latina existen interpretaciones locales del estándar en la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. También hay esquemas nacionales que han sido homologados con esta norma. Se trata de ChileG.A.P., MéxicoG.A.P., y del esquema para carnes INAC de Uruguay, que son equivalentes. Se suma FlorVerde de Colombia, que es parcialmente equivalente (Catrón, 2016).

Este esquema desarrolló un módulo voluntario (excepto para la acuicultura, donde es obligatorio) sobre aspectos sociales relativos a la salud, seguridad y bienestar de los trabajadores denominado GRASP (Evaluación de Riesgos GLOBALG.A.P. para las Prácticas Sociales, por sus siglas en inglés). Su objetivo es complementar los aspectos sociales de la producción y establecer un sistema de gestión social. Entre los temas claves considerados se incluye, por ejemplo, la existencia de registros escritos, coherentes con las declaraciones laborales de la empresa, los contratos, los recibos de pago y el monto de los salarios.

Otros esquemas relevantes para la región son aquellos definidos bajo el formato de mesas redondas mundiales, en las que participan distintas partes interesadas. Desde inicios de 2000, World Wild Fund for Nature (WWF) impulsa la formación de mesas redondas como una forma de generar diálogos entre la industria, productores, investigadores y organizaciones civiles, para acordar esquemas de sostenibilidad para toda la cadena. Las iniciativas más conocidas son: Forest Stewardship Council (FSC) (que comenzó en 1993), Marine Stewardship Council (MSC) (1999), Aquaculture Stewardship Council (ASC) (2010), Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) (2003) y Roundtable on Responsible Soy (RTRS) (2004).

En sus inicios, los indicadores más relevantes de las certificaciones desarrolladas por estas mesas redondas estuvieron relacionados con aspectos como cambio climático, agua, conservación de especies, biodiversidad y deforestación. No obstante, también se han puesto como objetivo mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más pobres relacionadas con la producción de las materias primas. Por esa razón procuran integrar los derechos legales y consuetudinarios de las comunidades locales, estándares sobre las condiciones de los trabajadores e impactos positivos en la comunidad local. También colaboran en una mejorar gobernanza, por ejemplo incluyendo mecanismos para presentar quejas y resolver conflictos (WWF, 2014).

En 2010, WWF realizó un análisis sobre los impactos de estos sistemas basados en multiactores. Respecto de los impactos sociales, se concluye que los resultados son mixtos. Si bien se informan impactos positivos en los trabajadores y las comunidades locales, hay evidencia limitada de impactos directos relacionados con la pobreza, como una mejora en la seguridad alimentaria y en los medios de subsistencia. Al mismo tiempo se destaca que el costo de la certificación puede ser una barrera para los pequeños productores, lo que en la práctica puede favorecer a los operadores a gran escala. En las recomendaciones sobre los impactos sociales se menciona la necesidad de aumentar a nivel global la capacidad de definir, monitorear y evaluar los indicadores de impacto social y compartir los resultados de trabajos existentes (WWF, 2010).

3. Estándares orientados al comercio internacional

Existe un grupo de estándares que se han desarrollado teniendo muy en cuenta los intercambios comerciales entre países, y teniendo muy presente la diferencia en el nivel de desarrollo que puede existir entre productores y consumidores. Entre esos estándares destacan el comercio justo y el comercio ético. A partir de este último ha habido una mayor atención en los últimos años en la dimensión de la esclavitud moderna²². Estos esquemas son resultado de demandas sociales originadas en los países de Europa y América del Norte.

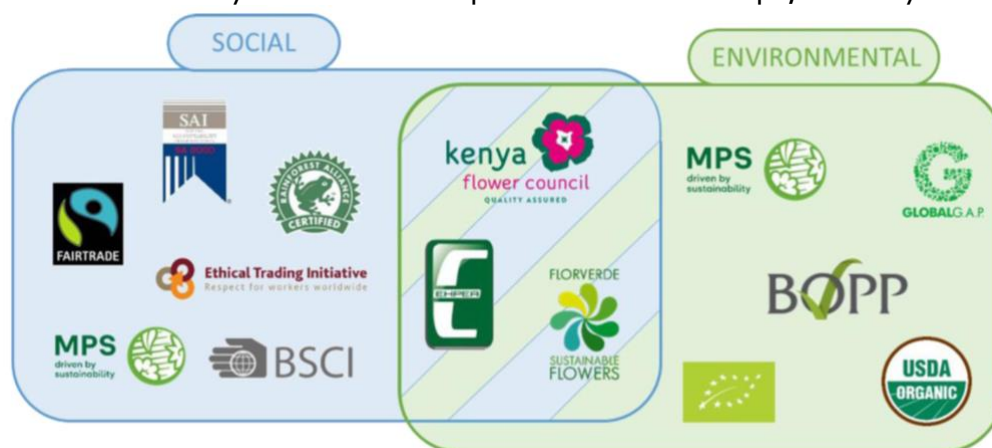
Se trata de esquemas que se acercan al comercio desde ópticas distintas, pero tienen en los países de América Latina una creciente relevancia. El comercio justo se concentra en el establecimiento de lazos comerciales a partir de la confianza y la justicia. El comercio ético se centra principalmente en las condiciones laborales de las cadenas de valor. Pese a sus distintos enfoques, algunas cadenas de supermercados europeas los han utilizado de manera conjunta, particularmente en sus marcas propias.

²² Si bien la esclavitud moderna es un tema muy relacionado con derechos humanos y empresas productoras, hay iniciativas específicas ligadas al comercio, pues es un foco de atención creciente para los consumidores de los países desarrollados, quienes solicitan información sobre esta dimensión respecto de los productos importados desde países en desarrollo.

Esto ha propiciado una convergencia entre el comercio justo y ético en mercados como Reino Unido (Smith y Barrientos, 2005).

Algunos productores han incorporado ambos esquemas (junto a otros) en sus propias certificaciones de sostenibilidad. Este es el caso de los productores de flores. Así como los exportadores de flores de Colombia desarrollaron su estándar de Flor Verde a partir de las demandas de mercados y la realidad productiva de su país (Olmos, 2017), lo mismo hicieron los productores de Etiopía y Kenia. En el diagrama 7 se observa cómo estos tres casos consideran tanto certificaciones orientadas a los aspectos ambientales como a los sociales. Entre estas últimas se encuentran el comercio justo (Fairtrade) y ético (Ethical Trading Initiative). Los productores de estos países son parte de la Iniciativa de Sostenibilidad de la Floricultura (FSI, por sus siglas en inglés), que fue iniciada en 2012 por 25 partes interesadas en el sector de la floricultura. Los miembros fundadores tomaron el compromiso de que un 90% de las flores y las plantas producidas y comercializadas en el 2020 cumplan con los estándares identificados como relevantes para el sector.

Diagrama 7
Estándares sociales y ambientales de los exportadores de flores de Etiopía, Colombia y Kenia



Fuente: FSI (Floriculture Sustainability Initiative) (2019), FSI Basquet of standards [en línea] <http://fsi2020.com/basket/> [fecha de consulta: septiembre de 2020].

Comercio justo²³

El principal objetivo de las iniciativas de comercio justo es garantizar a los pequeños productores agrícolas y artesanales un acceso más directo al mercado para sus productos, en condiciones más justas y equitativas de producción y consumo. De esta forma se aspira contribuir a una distribución más equitativa en términos económicos, sociales y políticos. En los años setenta nacen las primeras tiendas de productos del comercio justo, y hacia los años ochenta se generan organizaciones que trabajan profesionalmente bajo este concepto.

El comercio justo propone un modelo que incluye garantizar condiciones de trabajo dignas, y promover la asociatividad y la corresponsabilidad entre todos los actores de la cadena comercial. Lo anterior implica fomentar una cultura del consumo responsable, que va aparejada con un precio justo, al que se llega a través del diálogo. El valor así establecido debiera cubrir los costos, incluyendo una remuneración digna y el denominado "premio" o sobreprecio, destinado a que los productores realicen inversiones comunitarias.

²³ Véase también el capítulo III de esta publicación.

Los principios del comercio justo son:

- i) Creación de oportunidades para productores en desventaja económica.
- ii) Transparencia y rendición de cuentas.
- iii) Prácticas comerciales justas.
- iv) Pago de un precio justo.
- v) No al trabajo infantil y al trabajo forzoso.
- vi) Compromiso con la no discriminación, la igualdad de género y la libertad de asociación (sindical).
- vii) Condiciones de trabajo dignas.
- viii) Facilitar el desarrollo de capacidades.
- ix) Promoción del comercio justo.
- x) Respeto por el medio ambiente.

La primera certificación de comercio justo se creó en 1998 (sello Max Havelaar), a partir de una propuesta entre la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo de Oaxaca, México, y la ONG holandesa Solidaridad. A partir de allí surgieron otros esquemas que fueron confluyendo en redes internacionales. Se generaron certificaciones y plataformas desde Europa y América del Norte, orientadas mayoritariamente a productos agrícolas, artesanías y textiles (CEPAL/CLAC, 2017).

El movimiento por el comercio justo en América Latina y el Caribe cuenta con tres agrupaciones de referencia: la Oficina Regional para Latinoamérica de la Organización Mundial de Comercio Justo (WFTO-LA), el Símbolo de Pequeños Productores (SPP) y la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores y Trabajadores de Comercio Justo (CLAC). Fairtrade Africa, Network of Asia and Pacific Producers (NAPP) y CLAC conforman el sistema Fairtrade International.

La certificación puede ser obtenida tanto por pequeños productores organizados como por empresas privadas que contratan a trabajadores rurales para las labores agrícolas. A nivel global, en 2015 el 64% de los productores y trabajadores rurales de empresas privadas certificadas Fairtrade estaban en África y Medio Oriente, el 21% en América Latina y el Caribe, y el 15% en Asia y Pacífico. Los principales productos certificados exportados desde la región corresponden a café, flores, cacao, banano, vino y miel, en orden descendente, por volúmenes (CEPAL/CLAC, 2017).

El consumo de los productos certificados Fairtrade se concentra en Europa y América del Norte, siendo los principales países importadores el Reino Unido, Alemania, los Estados Unidos, Suiza y Francia. En los mercados de mayor consumo destaca el papel que juegan las cadenas de supermercados, especialmente las británicas, en la selección de estos productos como parte de sus compromisos de sostenibilidad. En otros países europeos destacan entre los canales de comercialización las denominadas "Tiendas del Mundo" (CEPAL/CLAC, 2017).

Comercio ético

A fines del siglo pasado se denominó comercio ético a una serie de iniciativas que, desde Europa y América del Norte, enfatizaban diversos aspectos de la sostenibilidad: desde la producción orgánica hasta el comercio justo, pasando por las certificaciones que incluían aspectos ambientales y sociales. Estos requerimientos se fueron trasladando a códigos de conducta orientados a los proveedores de las transnacionales. En 1998, un grupo de ONG y grandes empresas, con el apoyo del sector público del Reino Unido, lanzaron la Iniciativa de Comercio Ético (Ethical Trading Initiative, ETI), que es actualmente el referente más importante en torno a la ética y los negocios internacionales.

ETI apoya la incorporación de principios de comercio ético en las prácticas empresariales. En su implementación se consideran tanto los marcos legales existentes como guías voluntarias sobre las condiciones de trabajo y derechos humanos en la cadena de valor. Su interés está centrado en los trabajadores. Cuenta con un Código Básico que contiene estándares laborales basados en normas de la OIT (ETI, s/f). Estos son:

1. El empleo se elegirá libremente.
2. Se respetará la libertad de asociación y el derecho a las negociaciones colectivas.
3. Las condiciones de trabajo serán seguras e higiénicas.
4. No se empleará mano de obra infantil.
5. Se pagará un salario digno.
6. Las horas de trabajo no serán excesivas.
7. No habrá discriminación.
8. Se proporcionará un trabajo regular.
9. No se permitirá un trato inhumano o severo.

Según ETI, estos principios constituyen normas mínimas y se espera que las empresas implementen mejores prácticas. Se establece que cuando las disposiciones legales y el Código Básico aborden los mismos temas, las empresas deberán aplicar la disposición que contemple una mayor protección para los trabajadores. Se destaca que de la implementación de estos principios se obtienen beneficios para el negocio, los compradores o clientes y los proveedores. El cumplimiento de los principios de ETI es auditado a través de la metodología SMETA (Sedex Members Ethical Trade Audit) desarrollada por Sedex, que es una organización sin ánimo de lucro.

En 2014 Sedex presentó los principales riesgos y tendencias asociados a los proveedores de América Latina. Sus comentarios se centraron en el impacto de la industria y de la agricultura en el medio ambiente, y en las condiciones laborales inadecuadas a pesar de la recuperación de sistemas democráticos. Se señaló como principal problema la falta de un código apropiado para implementar de manera conjunta la legislación nacional, el código ETI y los requerimientos de los clientes. También se destacó un inadecuado sistema de inspección en temas de salud y seguridad, especialmente en relación con productos químicos (Sedex, 2014). En 2019 Sedex auditó 5.293 compañías en América Latina, que representaron aproximadamente al 9% del total de empresas auditadas en todo el mundo. El mayor número correspondió a empresas de México (1.724), seguido por Brasil (905), Chile (645), la Argentina (480) y Perú (444) (Sedex, s/f).

La esclavitud moderna

Si bien no hay una sola definición de esclavitud moderna, la OIT la describe como las situaciones de explotación que una persona no puede rechazar o abandonar debido a amenazas, violencia, coacción, engaños y/o abuso de poder. Bajo este concepto general se incluyen: el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas, el matrimonio forzoso, otros tipos de esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud, y la trata de personas.

Se estima (OIT/Walk Free Foundation, 2017) que en 2016 en el mundo había 40 millones de personas víctimas de esclavitud moderna, de las cuales 25 millones estaban sometidas a trabajo forzoso. Esto significa que estaban obligadas a trabajar, bajo amenazas o coacción impuestas por individuos o grupos del sector privado, o bien por autoridades del Estado. En muchos casos, los productos que fabricaban y los servicios que prestaban formaban parte de canales comerciales en apariencia legítimos.

En 2010 en el estado de California se aprobó una ley que obliga a las empresas cuyos negocios globales superen los 100 millones de dólares a publicar sus esfuerzos para abordar la esclavitud y la trata de personas en sus cadenas de suministro. En 2015 se aprobó la denominada Ley de Esclavitud Moderna del Reino Unido, y en 2018, en Australia. En todos estos casos la preocupación no es solo la situación de los sectores de trabajadores más vulnerables en estos países, sino las condiciones en que las empresas contratan bienes y servicios que posteriormente se consumen en ellos.

En el caso del Reino Unido, se exige que todas las grandes empresas que operan allí (con un volumen de negocios superior a los 36 millones de euros) publiquen declaraciones anuales sobre cómo están trabajando para erradicar la esclavitud de sus operaciones y cadenas de suministro. Se estimaba que son entre 12.000 y 17.000 las compañías que deben realizar este reporte. A septiembre de 2017 eran poco más de 3.000 las que lo habían hecho (CORE, 2017). Un año después, a septiembre de 2018 eran 5.733 las compañías que habían publicado sus informes en la plataforma especialmente dispuesta para estos fines²⁴. Algunos actores destacan el hecho de que miles de empresas transparenten su información, mientras que otros critican la lentitud en la publicación de los informes.

Las auditorías sobre comercio ético cuentan con secciones y manuales destinados a identificar situaciones que podrían catalogarse de esclavitud moderna. Como no se trata solo de las empresas radicadas en los lugares en que se han aprobado legislaciones, sino en todas aquellas empresas relacionadas, independientemente del país, es que estas herramientas ya son utilizadas en distintas partes del mundo. Es una tendencia que debería ir en aumento en la medida en que se incremente el número de empresas que han publicado sus informes en los países donde ya es obligatorio.

4. Huella social de productos

En 2009 se publicó una guía para el análisis del ciclo de vida social: esto implica incluir las etapas de consumo y disposición final en el análisis de los impactos sociales. Se trata de la adaptación de una metodología utilizada para la evaluación de los impactos ambientales, que ha servido de base a las más importantes herramientas internacionales con que hoy se calcula —a nivel de producto— el impacto desde la obtención de materias primas hasta la disposición final. En la guía se explica que los ciclos de vida también se elaboran a partir de los impactos (reales o potenciales) de la producción y consumo en los trabajadores, las comunidades locales, los consumidores y todos los actores de la cadena de valor (UNEP/SETAC, 2009).

Esta guía entrega orientaciones para la definición de los objetivos y del ámbito de aplicación, la generación de un inventario, la evaluación del impacto y su interpretación. Se cuenta entonces con los lineamientos para la generación de bases de datos y diseño de software que faciliten esta práctica, como ya ocurre en los análisis de ciclo de vida de impactos ambientales. Se hace referencia a que se trata de un documento inicial, ya que es necesario desarrollar mayor investigación, que permitirá precisar la metodología.

En el caso de los impactos sociales, se proponen las subcategorías de: derechos humanos, condiciones de trabajo, de salud y seguridad, patrimonio cultural, gobernanza e impactos socioeconómicos. Los grupos de interés que potencialmente podrán afectarse en términos sociales son los trabajadores, los consumidores, las comunidades locales, otros grupos de la sociedad civil y otros actores de la cadena de valor. En el cuadro 8 se puede ver en detalle la forma en que se asignan los posibles impactos (subcategorías) a cada actor social (diferenciados en categorías).

²⁴ Visto en: [en línea] <http://www.modernslaveryregistry.org/> [fecha de consulta: septiembre de 2018].

Cuadro 8
Categorías y subcategorías de impacto consideradas en la huella social

Categoría de partes interesadas	Subcategorías
Trabajadores	Libertad de asociación y negociación colectiva
	Trabajo infantil
	Salario justo
	Horas de trabajo
	Trabajo forzoso
	Igualdad de oportunidades / discriminación
	Salud y seguridad
Consumidores	Beneficios sociales /seguridad social
	Salud y seguridad
	Mecanismos de retroalimentación
	Privacidad de los consumidores
Comunidad local	Transparencia
	Responsabilidad en el término de vida del producto
	Acceso a recursos materiales
	Acceso a recursos intangibles
	Deslocalización /migración
	Patrimonio cultural
	Condiciones de vida seguras y sanas
	Respeto a los derechos indígenas
Participación de la comunidad	
Sociedad	Empleo local
	Compromisos públicos con aspectos de la sostenibilidad
	Contribución al desarrollo económico
	Prevención y mitigación de conflictos armados
	Desarrollo tecnológico
Actores de la cadena de valor (sin incluir a los consumidores)	Corrupción
	Justa competencia
	Promoción de la responsabilidad social
	Relaciones con proveedores
	Respeto a los derechos de propiedad intelectual

Fuente: UNEP/SETAC Life Cycle Initiative. *Guidelines for social life cycle assessment of products, 2009.*

La utilización de esta metodología es muy reciente. En 2013 se conformó un grupo de expertos de empresas multinacionales alrededor de la denominada Mesa Redonda para Métricas Sociales de Producto (Roundtable for Product Social Metrics, en inglés). Son parte de este grupo representantes de BASF, BMW Group, Goodyear, L’Oreal, Philips, entre otras. A partir de los trabajos técnicos publicaron una primera versión de una guía para el cálculo de huella social, basada en esta metodología. La tercera versión se publicó en 2016. A ella contribuyeron también expertos de organismos internacionales como UNDP, OIT, WBCSD y SAI, así como entidades académicas.

La metodología que este grupo propone incorpora todo el ciclo de vida de un producto, y describe los pasos a seguir para considerar todas las partes interesadas. Sin embargo, no establece cómo las empresas aplican esta evaluación. Durante el desarrollo de la metodología se realizaron estudios piloto en los que se identificaron tanto impactos positivos como negativos (Fontes, 2016).

C. Conclusiones

Si bien la relación entre el comercio internacional y sus impactos sociales no es un tema nuevo, lo es la necesidad de cuantificar los impactos de la producción y comercialización de bienes y servicios entre países, en distintos grupos sociales. También es nueva la necesidad de identificar los aportes del comercio a la sostenibilidad social a nivel de empresa. La fragmentación de la producción, los distintos tipos de empresas involucradas y los diversos países donde estas operan hace más compleja la identificación de estos posibles daños y aportes. La falta de claridad sobre qué se entiende por sostenibilidad social en lo local agrega una dificultad adicional.

La sostenibilidad social del comercio internacional comprende iniciativas/prácticas/instrumentos que ponen su acento en los impactos (negativos y positivos) que se generan o se pueden generar en distintos grupos sociales, en las etapas de producción, comercialización y consumo de bienes y servicios, que a su vez se producen en distintos países del mundo. Por lo anterior, es un enfoque que se centra de manera importante en las actividades de las empresas, incluyendo a los productores.

Aunque parte de los aspectos involucrados en la sostenibilidad social están regulados por las legislaciones nacionales (que frecuentemente no se aplican de manera satisfactoria), otra parte responde a demandas de la sociedad civil. En el caso de los países de América Latina, estas demandas provienen de manera importante de los consumidores de los países desarrollados, donde se venden sus productos, o de las empresas transnacionales que incorporan bienes y servicios procedentes de la región en su cadena de valor.

La preocupación central sobre los impactos del comercio en la sostenibilidad social ha estado enfocada en los derechos y las condiciones laborales. Los organismos internacionales y los gobiernos han impulsado iniciativas para fomentar condiciones de trabajo decente, especialmente en las cadenas globales de valor. Es cada vez más usual que los acuerdos de libre comercio incorporen también cláusulas sociales destinadas al cumplimiento de los estándares laborales. Estos estándares se basan, en términos generales, en el cumplimiento de los convenios internacionales de la OIT. En los últimos años se han propuesto dimensiones adicionales, como las basados en los derechos humanos y los objetivos de desarrollo sostenible. Aquí se plantea una lógica de corresponsabilidad entre el Estado y el sector privado, para mejorar la calidad de vida de los distintos grupos sociales y asegurar condiciones ambientales adecuadas.

Los objetivos de diversos estándares de sostenibilidad utilizados por las empresas han evolucionado desde la identificación de “riesgos” asociados a los aspectos sociales hasta la prevención del daño potencial, incorporando acciones reparatorias. Se propone que esto sea extensivo a trabajadores y comunidades, aunque no tengan un vínculo directo con la empresa, como es el caso de los proveedores y sus entornos. En algunos casos se estimulan prácticas sociales inclusivas y acciones afirmativas respecto de grupos vulnerables. La tendencia parecería ser avanzar desde la identificación y disminución de daños a una mayor proactividad para mejorar las condiciones sociales y lograr un impacto positivo.

En varios países están pasando a ser obligatorias las prácticas éticas en las grandes empresas, a través de leyes especiales. Es el caso de Australia, Francia, Holanda, Reino Unido y el estado de California en los Estados Unidos. En estos casos, la obligación legal de transparencia y actuar ético está enfocada en las empresas más grandes, incluyendo su cadena de suministro, independientemente del país donde estén instalados sus proveedores y del tipo de relación (contractual o de inversión) que tengan con ellos. Esto afecta a un número importante de empresas transnacionales que cuentan con proveedores y operaciones en América Latina.

En todos los casos mencionados, las condiciones en que la empresa se relaciona con los distintos actores sociales no queda solo anclada en la legislación nacional donde se encuentra, sino a un piso mínimo dado por las normas que debe cumplir la empresa líder. Adicionalmente, la sociedad civil de los países desarrollados enfatiza mucho que el solo cumplimiento de la ley no es suficiente, sino que las empresas deben ir más allá. Esto podría configurar un nuevo “piso ético” que sería igualmente válido para los proveedores de bienes y servicios de América Latina.

La realidad de los negocios, sin embargo, plantea desafíos adicionales. En la práctica, los productos y las empresas exportadoras de la región —especialmente las pymes— se enfrentan a un sinnúmero de esquemas/certificaciones/estándares que tienen un alto costo, con diferentes tipos de verificación y auditorías y con inciertos resultados económicos, entre otras complejidades. Más aún, las empresas parecen no encontrar la forma de incorporar estas nuevas prácticas en su gestión diaria. Siguen siendo obligaciones externas que hay que cumplir, como parte del acceso a mercados extranjeros.

Más allá del tamaño de la empresa y de su lugar en la cadena de valor, está siendo muy complejo entender el vínculo de las actividades empresariales con los distintos grupos sociales y la definición de indicadores que permitan evaluar y monitorear la relación. Distintos esquemas/certificaciones/recomendaciones proponen objetivos similares, con una amplia lista de indicadores, que pueden o no tener sentido dependiendo del país, del sector y del tipo de actividad concreta que la empresa realice.

Lo anterior puede llevar a situaciones de *greenwashing*, concepto que si bien suele referirse a aspectos ambientales, tendría la misma lógica respecto de las dimensiones sociales. Es decir, promover acciones supuestamente vinculadas a la sostenibilidad social para mejorar la reputación de la empresa y por ende aumentar sus ventas, sin que estas acciones estén relacionadas con el centro del negocio. No se trata de mentir, sino de enfatizar intencionalmente una acción que no es realmente relevante en el ciclo de vida de la empresa o del producto.

Un objetivo que se desprende de lo anterior es lograr que las herramientas y estándares utilizados tengan sentido en el contexto de la realidad local. Si bien los exportadores deben asumir el esquema que su cliente les solicita, sería muy importante adaptarlos o introducirlos en la realidad nacional, de manera colaborativa. El tipo de herramienta utilizada trae consigo desafíos particulares desde la óptica de América Latina en este sentido, como por ejemplo:

- Las certificaciones internacionales son utilizadas como “medio de prueba” de estándares, que para los grandes sectores exportadores pueden ser mínimos. Sin embargo, en la línea de incorporar más pymes en los mercados internacionales sería positivo integrar ciertos requerimientos en programas y legislaciones nacionales, con apoyos públicos y privados.
- Las recomendaciones orientadas a las transnacionales se están volviendo obligatorias en varias economías desarrolladas. Parece razonable entonces lo que varios países de la región están comenzando a hacer: establecer planes nacionales, especialmente en el tema de derechos humanos y empresas. Allí se prioriza lo que tiene más sentido desde la óptica nacional y se eligen las formas de implementar acciones, de manera paulatina. Lo mismo sucede con los ODS.
- De las propuestas orientadas al comercio, solo el comercio justo plantea un equilibrio entre productor y comprador, lo que debiera extenderse a más iniciativas. Sin embargo, en otros esquemas (como el comercio ético y la esclavitud moderna) el procesador/comercializador juega un rol central. La transparencia debiera ser en dos direcciones, desde la producción y desde el consumo, incluyendo los factores económicos involucrados. Para ello, los países de la región debieran ser parte activa de espacios internacionales donde se definen y evalúan estos estándares.
- En relación con las huellas sociales a nivel de producto, los desafíos son globales, pues se trata de un instrumento de aplicación muy reciente. Si se toma como referencia la evolución rápida de la aplicación de metodologías basadas en las huellas ambientales, no es difícil anticipar que, al menos en el comercio, el uso del instrumento de huellas sociales irá en aumento, pues el consumidor final quiere conocer lo que hay tras cada producto. Aquí el principal foco debiera estar en la generación de capacidades locales para entender, aplicar y mejorar las metodologías.

Para abordar todos estos temas es inevitable la colaboración público-privada, especialmente en la búsqueda de consensos que tengan sentido en lo local. Entre los sectores, los exportadores incorporan más rápidamente nuevos requerimientos de este tipo. Entre las empresas, las más grandes lo hacen antes, dado que cuentan con los recursos para hacerlo. Sin embargo, el resto de los sectores y empresas deben ser parte de un diálogo. Lo mismo respecto del sector académico y las ONG. Aunque se avance de manera paulatina, el objetivo final debería ser compartido.

Dado lo nuevo y complejo de estos temas hay dos puntos de referencia que pueden orientar a entidades públicas y privadas: los derechos humanos y los ODS. Ambos plantean una visión integral de los aspectos y actores sociales y su relación con las empresas. Ambos están recién siendo incorporados en la gestión empresarial, por lo que pueden servir de ejes ordenadores. En ambos casos se están generando metodologías susceptibles de ser adaptadas a lo local, lo que puede generar estímulos adicionales. Ambos son aplicables al comercio internacional y también a la actividad productiva nacional.

Bibliografía

- 3keel (2018), "The effectiveness of standards in driving adoption of sustainability practices: A state of knowledge review. iséal alliance", [en línea] https://www.isealalliance.org/sites/default/files/resource/2019-05/Full_report_The_effectiveness_of_standards_in_driving_adoption_of_sustainability_practices_FINAL.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Business and Sustainable Development Commission(2016), "Business, human rights and the sustainable development goals. Forcing a coherent vision and strategy. A paper from Shift commissioned by the Business and Sustainable Development Commission", [en línea] https://www.globalgovernancewatch.org/library/doclib/20170222_BSDCBizHumanRightsSDGs.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Cantú, H (2015), "La OCDE y los derechos humanos: el caso de las directrices para empresas multinacionales y los puntos de contacto nacional", *Anuario mexicano de Derecho Internacional*, Vol XV, 2015, Universidad Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Carrère, Céline; Marcelo Olarreaga y Damian Raess (2017), "Labor clauses in trade agreements: worker protection or protectionism?", Documento de debate CEPR N° DP12251, [en línea] https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/gtdw_e/wkshop17_e/rass_e.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Catrón, Daniel (2016), "Introducción a GLOBALG.A.P.", Presentación del 22 de junio de 2016 en Guayaquil, [en línea] https://www.globalgap.org/export/sites/default/.content/galleries/Pictures/TOUR2016/TOUR2016_Ecuador_Presentations/01.01_Introduction-to-GLOBALG.A.P.-Introduccion-de-GLOBALG.A.P.-Daniel-Catron.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- CEPAL- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018), "Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe" (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago, 2018, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43415-segundo-informe-anual-progreso-desafios-regionales-la-agenda-2030-desarrollo> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- _____ (2013), "Comercio internacional y desarrollo inclusivo. Construyendo sinergias", LC/G.2562, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27975-comercio-internacional-desarrollo-inclusivo-construyendo-sinergias> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- CEPAL/CLAC (2017), "El aporte del comercio justo al desarrollo sostenible", [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42404-aporte-comercio-justo-al-desarrollo-sostenible> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Consejería DDHH (2017), "Plan nacional de acción en derechos humanos y empresa. Informe de Avances en la implementación", Actualización mayo 2017, Bogotá, [en línea]. <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2017/170523-Informe-empresas-ac2.pdf> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- CORE (2017), "Risk Averse? Company reporting on raw material and sector-specific risks under the transparency in supply chain clause in the UK Modern Slavery Act 2015", [en línea] https://corporate-responsibility.org/wp-content/uploads/2017/10/171003_Risk-Averse-FINAL-1.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- DIRECON (2017), en línea <https://www.direcon.gob.cl/2017/08/paises-ocde-evaluan-a-chile-en-gestion-de-directrices-para-empresas-multinacionales/> (revisado el 04 de febrero de 2018).
- ETI (s/f), "Integrating ethical trade principles into core business practices. An introductory toolkit", [en línea] https://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/shared_resources/integrating_ethical_trade_principles_in_core_business_practice.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Fontes, João (2016), "Handbook for Product social impact assesment. Roundtable for product social metrics". Versión 3.0, [en línea] <https://product-social-impact-assessment.com/wp-content/uploads/2014/07/Handbook-for-Product-Social-Impact-Assessment-3.0.pdf> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- FSI (Floriculture Sustainability Initiative) (2019), "FSI Basket of standards", [en línea] https://fsi2020.com/wp-content/uploads/2019/06/FSI-Basket-of-Standards_Toolkit_update2019.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].

- Gremminger, Heidi (s/f), "GLOBAL.G.A.P. La alianza global para una agricultura segura y sostenible", presentación.
- GRI/Pacto Mundial (2017) Business reporting on the SDGs. An analysis of the goals and targets. <https://www.unglobalcompact.org/library/5361>
- GRI/ Pacto Mundial/WSCD (s/f) SDG Compass. "La guía para la acción empresarial en los ODS", [en línea] https://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2016/06/SDG_Compass_Spanish-one-pager-view.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Gobierno de Chile (2017), "Plan de acción nacional de derechos humanos y empresas de Chile", [en línea] https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20171109/asocfile/20171109170236/plan_de_accion_nacional_de_dd_hh_y_empresas.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Hutchins, M. y J. Sutherland (2008), "An exploration of measures of social sustainability and their application to supply chain decisions", *Journal of Cleaner Production* 16 [en línea] https://www.researchgate.net/publication/242211332_An_Exploration_of_Measures_of_Social_Sustainability_and_their_Application_to_Supply_Chain_Decisions [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Instituto Danés de Derechos Humanos (2019), "Empresas y derechos humanos en América Latina y el Caribe: Retos y oportunidades para la adopción e implementación de planes nacionales de acción", [en línea] https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/empresas_y_derechos_humanos_en_america_latina_y_el_caribe.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- ITC (International Trade Centre) (2018), "The state of sustainable markets 2018. Statistics and emerging trends"[en línea] <https://www.intracen.org/publication/The-State-of-Sustainable-Markets-2018-Statistics-and-Emerging-Trends/> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- _____(2017a) "The state of sustainable market 2017. Statistics and emerging trends", [en línea] <https://www.intracen.org/publication/The-State-of-Sustainable-Markets-2017-Statistics-and-Emerging-Trends/> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- _____(2017b), "Social and environmental standards. From fragmentation to coordination", [en línea] <https://www.intracen.org/publication/Social-and-environmental-standards-2017> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Kowszyk, Y., M. Castro, R. Maher y A. Guidolin (2019), "Responsabilidad social empresarial y objetivos de desarrollo sostenible en la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Planes nacionales de acción y políticas públicas para promover la sustentabilidad", Fundación UE-LAC, [en línea] <https://eulacfoundation.org/es/documentos/responsabilidad-social-empresarial-y-objetivos-de-desarrollo-sostenible-en-la-uni%C3%B3n> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Melo-Araujo, Billy (2018), "Acuerdos megaregionales y cláusulas laborales", en *Regional Trade Agreements (RTAs) Puentes*, volumen 19, número 2.
- Naciones Unidas (2012), "Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar", [en línea] <http://acnudh.org/principios-rectores-sobre-las-empresas-y-los-derechos-humanos/> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Ness, B. y otros (2007), "Categorising tools for sustainability assessment", *Ecological Economics* 60.
- OCDE (s/f), Cases handled by the National Contact Points for Responsible Business Conduct. The OECD Guidelines for Multinational Enterprises", [en línea] <https://mneguidelines.oecd.org/Flyer-OECD-National-Contact-Points.pdf> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- _____(2011) "Líneas Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales. Revisión 2011", [en línea] <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- OIT (2016 a), "El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro. Conferencia Internacional del Trabajo", 105.^a reunión 2016, [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_468096.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- _____(2016 b) "Evaluación de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales y de inversión. Resumen ejecutivo", [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_498954.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- OIT/IIEL (Organización Internacional del Trabajo/ Instituto Internacional de Estudios Laborales) (2015). "Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio", [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_340866.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- OIT/Walk Free Foundation (2017), "Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna. Trabajo forzoso y matrimonio forzoso", [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_651915.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].

- Olmos, Ximena (2017), "Sostenibilidad ambiental de las exportaciones agroalimentarias. Los casos de Chile, Colombia, el Ecuador y el Uruguay", Comisión Económica para América Latina. CEPAL, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43288-sostenibilidad-ambiental-exportaciones-agroalimentarias-casos-chile-colombia> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2014), "Informe sobre el Comercio Mundial 2014. Comercio y desarrollo: tendencias recientes y función de la OMC", [en línea] https://www.wto.org/spanish/res_s/reser_s/wtr_s.htm [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Pacto Mundial (s/f a), "Uniting business in the decade of action. Building on 20 years of progress". <https://globalcompact.no/publicasjon/uniting-business-in-the-decade-of-action-building-on-20-years-of-progress/>.
- ____ (s/f b), "Alianzas empresariales en pos de los objetivos globales: avances en América Latina y el Caribe", [en línea] <http://pactoglobal.org.ar/wp-content/uploads/2018/05/mgglb-arg-infographic-flyer-SP.pdf> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- PwC (2016), "Encuesta PwC sobre sostenibilidad en América Latina", [en línea] <https://www.pwc.com.ar/es/servicios/sustainability/publicaciones/encuesta-pwc-sobre-sostenibilidad-en-america-latina.html> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Rosales, Osvaldo y otros (2014), "Comercio internacional: ¿qué aporta al crecimiento inclusivo?", en Juan Alberto Fuentes, editor, *Inestabilidad y desigualdad. La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Sedex (s/f), "Sedex Annual Report 2019", [en línea] <https://www.sedex.com/sedex-annual-report-2019/> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- ____ (2014) "Latin America briefing", [en línea] <https://cdn.sedex.com/wp-content/uploads/2016/09/Sedex-Briefing-Latin-America.pdf> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Smith, Sally y Stephanie Barrientos (2005), "Fair trade and ethical trade: are there moves towards convergence?", [en línea] <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/sd.277> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, SUBREI (2017), "Países OCDE evalúan a Chile en gestión de Directrices para Empresas Multinacionales" <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2017/08/04/paises-ocde-evaluan-a-chile-en-gestion-de-directrices-para-empresas-multinacionales>.
- UNEP/ SETAC Life Cycle Initiative (2009), "Guidelines for social life cycle assessment of products", [en línea] UNEP/ SETAC Life Cycle Initiative (2009) Guidelines for social life cycle assessment of products [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- WBCSD (2017) Reporting matters. Striking a balance between disclosure and engagement. WBCSD 2017 Report, [en línea] https://docs.wbcsd.org/2017/10/WBCSD_Reporting_matters_2017_interactive.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- WWF (2014), "Making better production everybody's business. Results of 5 years of WWF market transformation work", [en línea] <https://wwf.panda.org/?244230/Making-better-production-everybodys-business> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- ____ (2010), "Certification and roundtables: do they work?. WWF review of multi-stakeholder sustainability initiatives", [en línea] https://d2ouvy59podg6k.cloudfront.net/downloads/wwf_msireview_sept_2010_lowres.pdf [fecha de consulta: septiembre de 2020].

III. Los beneficios y retos del comercio Fairtrade para dos organizaciones de pequeños productores en Colombia y República Dominicana

Marco Coscione²⁵

Introducción

Una preocupación de los consumidores de productos de comercio justo (Fairtrade) es saber si sus compras realmente están apoyando a los pequeños productores desfavorecidos y sus comunidades. Para responder a esta inquietud, la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores y Trabajadores de Comercio Justo (CLAC) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) están desarrollando estudios sobre aspectos positivos y desafíos de este enfoque de desarrollo.

Este capítulo refleja un trabajo de 2018 entre ambas entidades sobre los beneficios y retos del comercio justo en dos organizaciones de pequeños productores: la Cooperativa del Sur del Cauca (Cosurca), en Colombia, y la Asociación de Bananos Ecológicos de la Línea Noroeste (Banelino), en la República Dominicana. Se trata de una investigación sobre el impacto social del comercio justo etiquetado Fairtrade.

Fairtrade International es una organización paraguas, sin fines de lucro. Esta organización incluye, por un lado, redes de productores y trabajadores rurales en las tres grandes regiones en desarrollo (NAPP en Asia, Fairtrade Africa, y CLAC en América Latina y el Caribe) y, por el otro lado, 29 National Fairtrade

²⁵ Marco Coscione es consultor de sostenibilidad en Gestión Social S.A. en Santiago de Chile. Licenciado en Ciencias Internacionales y Diplomáticas (Universidad de Génova, 2004), Máster Oficial en América Latina Contemporánea y sus relaciones con la Unión Europea (Universidad de Alcalá, 2008). Con experiencia en administraciones locales, organismos internacionales, ONGs, think tanks e instituciones académicas (Italia, Alemania, España, Chile, Rep. Dominicana, Colombia y Costa Rica). Desde 2004 investiga y publica sobre comercio justo.

Organizations en economías avanzadas. Las redes de productores poseen el 50% de la propiedad del sistema, mientras que la otra mitad es controlada por las organizaciones nacionales Fairtrade.

El movimiento de comercio justo busca crear oportunidades de desarrollo para los pequeños productores a través del comercio, estableciendo relaciones comerciales transparentes, de largo plazo y basadas en el diálogo y el respeto. Su objetivo es pagar un precio justo, acordado entre los actores de la cadena, que cubra los costos de producción, una remuneración digna del trabajo, y que pueda ser sostenido por el mercado. Además, se paga una prima social para inversiones comunitarias y se otorga un prefinanciamiento (mínimo 50% del valor del pedido final) para garantizar la sostenibilidad del negocio.

El comercio justo pone a los seres humanos en el centro de las relaciones comerciales, rechazando el trabajo forzoso, la explotación infantil y cualquier tipo de discriminación; garantizando la libertad de asociación, y fomentando el desarrollo de capacidades y habilidades de los actores más vulnerables. Desde el punto de vista ambiental, se promueve la sostenibilidad ambiental en las cadenas de suministro, haciendo un uso eficiente y sostenible de todos los recursos naturales, como suelos y agua.

Desde el año 2004, el sistema Fairtrade cuenta con una certificadora independiente, FLO-Cert, que lleva a cabo los procesos de certificación sobre la base de los estándares establecidos en el sistema. La construcción de los estándares por tipo de esquema productivo y tipología de producto, así como la fijación periódica de precios mínimos y premios Fairtrade, se llevan a cabo a través de procesos participativos en los cuales los productores tienen un rol primordial.

En este estudio se dio amplio espacio a los testimonios directos de productores y sus hijos, así como de técnicos y profesionales de las dos organizaciones. Estos relatos permiten tener un mejor acercamiento y comprensión del desarrollo de una organización de pequeños productores que participa de los circuitos comerciales promovidos por el sistema Fairtrade International.

A. El caso de Cosurca

1. El contexto territorial

El departamento del Cauca ha sido uno de los territorios colombianos más golpeados por el conflicto armado. Hoy, continúa siendo una de las regiones del país con los más altos índices de pobreza y desigualdad. Varias características del departamento provocan el desplazamiento de sus habitantes, principalmente la falta de oportunidades económicas, el déficit de viviendas, el limitado acceso a los servicios básicos, las deficientes infraestructuras, la disminución de los suelos fértiles y los escasos encadenamientos productivos (Suyusama y otros, 2013).

Casi un tercio de la población del departamento vive en zonas rurales, y se dedica principalmente a la actividad agropecuaria (Suyusama, y otros, 2013). De acuerdo con el Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 "Cauca, Territorio de Paz", el "fortalecimiento de cadenas productivas y el conocimiento sobre los grandes mercados internacionales hacen del Cauca una región con múltiples potencialidades". Sin embargo, el territorio presenta la "necesidad de realizar una inversión focalizada en procesos productivos con valor agregado" (Gobernación del Cauca, 2015, 29).

En 1993 se creó la Cooperativa del Sur del Cauca (Cosurca), gracias al apoyo de diferentes instituciones, entre ellas las Naciones Unidas. Su objetivo era organizar a los campesinos y sustituir los cultivos de uso ilícito por café de alta calidad y orgánico, pero sin descuidar los demás cultivos para el consumo familiar. Entre 1993 y 1996, la cooperativa mejoró sus acciones de mercadeo y asesoría técnica, y estableció los primeros fondos de créditos rotativos. A partir de 1995, con la donación del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) y el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Cosurca profundiza el proceso de sustitución de cultivos de hoja de coca y promueve su fortalecimiento organizacional.

La erradicación de los cultivos de coca fue un proceso clave para reanimar a los campesinos a cultivar una variedad importante de productos. Como mencionó René Ausecha Chaux, gerente de Cosurca, la erradicación de la coca liberaba a los campesinos de los yugos, los miedos, las violencias y las persecuciones de los actores armados: "Es como si estuvieran conjurando los brujos de la selva sacándose los problemas, y es como un renacimiento de la familia; es algo trascendental" (Ausecha Chaux en Barreto de Sousa Henriques, 2012: 594).

En 2000, Cosurca se certifica en el sistema de comercio justo de la Fairtrade Labelling Organizations International. La certificación se ha financiado fundamentalmente a través de los ingresos generados por la venta del café y, en algunas ocasiones, también a través del premio Fairtrade. Según Ausecha Chaux (2018), la llegada del comercio justo Fairtrade a Colombia ayudó a que los pequeños productores empezaran a controlar directamente su producto y sus opciones de mercado:

"El comercio justo limitó la intervención de las élites locales y de los intermediarios. Los campesinos aprendieron a acopiar, pesar, entregar, comprar y vender lo que ellos mismos han producido. El Fairtrade dio poder a los campesinos y les permitió moverse en ámbitos de acción antes relegados solo a unos pocos. Después de eso, obviamente, llegaron los desafíos financieros, de los mercados especiales y de los clientes internacionales. Al permitir superar todos estos pasos, el comercio justo levantó la autoestima de los pequeños caficultores colombianos y les quitó el miedo. Los transformó" (entrevista con Ausecha Chaux, 12 de junio de 2018).

En 2008, Cosurca adquirió las maquinarias necesarias para trillar el café. En 2009, se estableció su sede actual en el municipio de Timbío, cerca de Popayán. En la planta se almacenan, se trillan, se tuestan y muelen el café convencional, el orgánico y los lotes especiales.

En la actualidad, la cooperativa está conformada por once organizaciones de productores y los municipios de Patía y Argelia. Todos siguen siendo socios estratégicos para el fortalecimiento de la cooperativa y el acompañamiento de las asociaciones de base. A mediados de 2018, Cosurca tenía 1.436 socios, de los cuales 957 eran hombres y 479 mujeres.

Cuadro 9
Cosurca: asociaciones de productores miembros, 2017
(Número de asociados y hectáreas)

Nombre de la Asociación	Año personería jurídica	Municipio	Número de asociados	Hectáreas de café cultivadas	Hectáreas de finca totales
ASPRALMAGUER	1987	Almaguer	72	64	133
Asociación de Productores de Alimentos Almaguer					
ASPROSUCRE	1988	Sucre	201	238	565
Asociación de Productores de Alimentos de Sucre					
ASPROCOP	1993	Patía	112	149	315
Asociación de Productores de la Cordillera Patiana					
ASPROSI	1999	La Sierra	185	163	378
Asociación de Productores Orgánicos de la Sierra					
ASOCAFÉ	2000	Florencia	61	84	150
Asociación de Grupos Cafeteros de Autogestión del Municipio de Florencia, Cauca					
ASOPROA	2000	Argelia	130	206	779
Asociación de Productores de Argelia					
ASPROBALBOA	2003	Balboa	176	224	403
Asociación de Productores Agroecológicos de Balboa					
FRUTAS Y FUTURO	2004	Patía	46	30	183
Asociación para la Producción de Frutas y Hortalizas de La Mesa - Patía					
ASPROSANLOR	2004	Bolívar	117	115	304
Asociación de Productores Orgánicos de San Lorenzo					

Nombre de la Asociación	Año personería jurídica	Municipio	Número de asociados	Hectáreas de café cultivadas	Hectáreas de finca totales
ASOCAMP Asociación de Productores Campesinos de La Pedregosa	2007	Cajibío	114	114	291
ASPROSUR Asociación de Productores Orgánicos del Sur	2010	La Vega	140	121	232
Total			1 354	1 508	3 732

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Cosurca.

2. La exportación directa

En 2003, Cosurca constituye legalmente la comercializadora ExpoCosurca S. A., para exportar y comercializar en el mercado interno de manera autónoma, demostrando así que también pequeñas empresas del sector cooperativo y solidario pueden controlar directamente más eslabones de la cadena de valor. Cosurca mantiene el 45% de la propiedad, mientras el otro 55% es de propiedad de las organizaciones de base (5% cada una). Es la primera experiencia de este tipo en Colombia (Suyusama, y otros, 2014).

La exportadora brinda servicios de exportación a diversas organizaciones campesinas, incluidas las de comercio justo, así como a pequeñas empresas del sector. Asociaciones como la Federación Campesina del Cauca (FCC) y la Comunidad de Paz de San José de Apartadó son también organizaciones de la "Iniciativa Colombiana de Pequeños Productores de Comercio Justo, Solidario y Sostenible, [...] articulación nacional que le permite a Cosurca mejorar los diálogos nacionales con la institucionalidad colombiana, y también regionales con CLAC, la Red Café de CLAC, o internacionales con el sistema Fairtrade, con Fair Trade USA o el Símbolo de Pequeños Productores" (entrevista con Ausecha Chau, 12 de junio de 2018).

El proceso de exportación y el entramado de criterios Fairtrade ha ayudado a los productores, asociaciones y a la cooperativa a ser más organizados, a identificar mejor las responsabilidades internas de cada nivel organizativo, y a fortalecer la cultura escrita para acompañar la tradición oral que siempre ha existido en el campo.

3. El impacto comercial del comercio justo etiquetado Fairtrade

Aunque no todos los impactos puedan ser atribuidos únicamente al comercio justo, poder contar con compradores comprometidos hizo la diferencia al momento de exportar un producto diferenciado.

"Estar certificados Fairtrade nos permite hacer mejores gestiones comerciales. Tener que cumplir con sus normas nos obliga a capacitarnos, estar actualizados y tratar de superarnos siempre. Al mismo tiempo, ha mejorado nuestra gestión de los riesgos comerciales. Finalmente, el comercio justo es la imagen que Cosurca transmite en los mercados de manera constante. De lo contrario seríamos un café del montón" (entrevista con F. Urbano, 11 de junio de 2018).

A finales de 2017, Cosurca había acopiado más de 635.000 kg de café pergamino seco exportable certificado Fairtrade. La mitad también estaba certificado orgánico. Unos 40.000 kg se tostaron y molieron para el mercado nacional y no se logró comercializar 60.000 kg. Entre 2010 y 2017 se redujo la proporción del café excelso exportado en condiciones Fairtrade, del 87% a 66%. Según el equipo técnico de Cosurca, ello se debe a que en los últimos años creció la competencia de los cafés especiales y certificados a nivel internacional. Frente a ello fue necesaria una mayor diversificación de los mercados internacionales. Actualmente, el café de Cosurca se exporta a tres clientes en los Estados Unidos (Cooperative Coffee, OPTCO y Sun Coffee Roasters) y seis en Europa: GEPA en Alemania; Andines, Esperanza Café y Ethiquable en Francia; CTM Altromercato en Italia, y Falcon en el Reino Unido.

En junio de 2018, el precio de venta del café de Cosurca certificado Fairtrade parte de un mínimo de 1,4 dólares la libra, a lo cual se añaden 0,2 dólares de premio Fairtrade, 0,3 dólares de diferencial orgánico, 0,02 dólares si es Café Femenino y hasta 0,6 dólares por calidad y origen. Con ello se podría alcanzar un precio de venta de 2,52 dólares la libra. Sin embargo, según informó Freddy Urbano (entrevista de 2018), coordinador comercial de Cosurca, el precio real de bolsa estaba en torno a 1,18 dólares la libra y, en promedio, los compradores de Cosurca pagaban un precio máximo de 2,3 dólares.

El proceso de fortalecimiento comercial ha permitido mirar más allá de la sola materia prima certificada. Ello llevó a que, en 2009, se empezase a comercializar café tostado y molido a nivel local y departamental. Entre 2009 y 2017, las ventas de esos productos crecieron de 87.000 dólares a casi 110.000 dólares.

Cuadro 10
Cosurca: datos comerciales de cafés Fairtrade seleccionados, 2010-2017
(En kilogramos)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Volúmenes de café certificado Fairtrade acopiado por Cosurca (café pergamino seco)	526 631	613 104	690 560	652 140	502 550	752 765	482 232	635 725
Volúmenes de café exportable (café pergamino seco)	519 531	599 455	669 277	565 978	430 893	681 076	397 756	570 344
Volúmenes de café exportados (café excelso) ^a	415 624	479 560	535 420	452 780	344 705	544 860	318 200	456 275
Volúmenes de café exportados en condiciones Fairtrade (café excelso) ^a	364 350	398 300	409 500	414 400	339 500	529 690	225 610	302 750

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Cosurca.

^a El volumen de café excelso puede bajar hasta un 20% respecto del café pergamino seco.

Las ventas de café tostado y molido están posibilitando un mejor posicionamiento del trabajo cooperativo a nivel departamental: "Además, seguimos aprendiendo en temas de agroindustria y aprovechamos cafés que por normas no podemos exportar" (entrevista con F. Urbano, 11 de junio 2018). Sin embargo, este proceso también tiene sus desventajas, por ejemplo en términos de desgaste administrativo y logístico, tal como gastos de transporte. Para reducir este desgaste Cosurca busca ampliar la oferta de productos terminados con los jugos de fruta natural DeliSur (maracuyá, mora y uva-mora), la panela orgánica y, en el mediano plazo, cacao orgánico, tanto para el mercado interno como para el internacional.

De manera aproximada, Cosurca calcula que, en promedio, una familia productora con una hectárea cultivada a café podría recibir cerca de 2.800 dólares al año por la venta del producto. Esta cantidad representaría indicativamente el 70% de los ingresos totales de este tipo de familia. En la entrevista al productor Luis Jiménez (2018) se percibe que la sostenibilidad económica de las familias campesinas es cada vez más difícil, especialmente en el municipio de Argelia, que ha sido duramente golpeado por el conflicto. Por la presencia de los cultivos de uso ilícito, además, el precio de la canasta familiar, o los costos de cualquier actividad que se quiera emprender, son muy altos. En este sentido, él subraya que es muy importante diversificar las actividades productivas: "Entre el café, la caña y el pasto, en mi familia logramos mantenernos dedicándonos solo a nuestra finca, sin necesidad de otras actividades como antes. Hemos empezado también un pequeño emprendimiento vendiendo nuestro café tostado y molido a nivel local, y nos ha resultado" (entrevista con L. Jiménez, 2018).

4. Las inversiones del premio Fairtrade y los beneficios sociales

En 2017, el premio Fairtrade recibido por Cosurca fue de 130.000 dólares, o 96 dólares por asociado. Con este premio se logró apalancar otros recursos provenientes de distintas fuentes. La cooperativa invierte cada año principalmente en los siguientes cinco ámbitos productivos y sociales: 1) la producción y productividad del café, los procesos de poscosecha, y la seguridad alimentaria y nutricional de las

familias asociadas; 2) la salud y educación de las comunidades en su conjunto; 3) vivienda y saneamiento básico; 4) ambiente y agroecología, y 5) desarrollo organizacional.

“Desde que estamos en Cosurca, las fincas han cambiado totalmente. Por ejemplo, gracias a los aportes del comercio justo, ya la mayoría de las fincas cuentan con las maquinarias necesarias para despulpar los granos de forma automatizada. Nos ahorramos tiempos y trabajo que podemos dedicar a otras actividades o a descansar” (entrevista con el señor L. Jiménez, 12 de junio 2018).

De los distintos ámbitos que se toman en consideración para la elaboración de los planes de desarrollo, la seguridad alimentaria representa uno de los ejes prioritarios. Todos los productores de café de Cosurca tienen parcelas diversificadas. Los técnicos y productores promueven esta manera de cultivar, que retoma las enseñanzas de los más viejos:

“Preparamos nuestros abonos y bioles naturales con el estiércol de los animales y toda la materia orgánica de la finca. Además, cultivo una huerta casera con hortalizas, para una alimentación más sana de la familia. Producimos sin contaminación y de calidad, tanto el café como lo que comemos todos los días. Lo que sobra lo intercambiamos con los vecinos” (entrevista con M. Bello Flor, 12 de junio de 2018).

El reconocimiento de parte del movimiento por un comercio justo de las formas tradicionales de producción de café en Colombia se tradujo en nuevas opciones de mercado. Ello, a su vez, fomentó una mayor sostenibilidad económica de las apuestas orgánicas y agroecológicas, más amigables con el medio ambiente, pero frenadas por los intereses de la agricultura convencional (de la entrevista con R. Ausecha Chau, 12 de junio de 2018).

En la actualidad, el 52% del café acopiado en Cosurca es orgánico. En todas las asociaciones de base se producen abonos orgánicos para mejorar la fertilidad de los suelos. La cooperativa tiene planeado invertir nuevos recursos para mejorar esta producción, ampliar el sombrío en las fincas, implementar medidas de adaptación al cambio climático y producir nuevas plantas en viveros. En este ámbito, el acompañamiento y asistencia técnica del equipo de Cosurca es uno de los beneficios más valorados por los productores asociados:

“El proceso de desarrollo de capacidades y asistencia técnica es compartido, entre el profesional y el productor, porque el productor también sabe y comparte; por tanto, el intercambio es continuo y gracias a ello se ven los resultados. [...] Nadie nos obliga a hacer las cosas de cierta manera, el proceso de aprendizaje se basa en la construcción de autonomía del productor, alimentado por el compartir de saberes” (entrevista con un productor en Grupo Focal Cosurca, 13 de junio de 2018).

5. Empoderamiento de las mujeres

De manera transversal, Cosurca viene promoviendo la igualdad de género, que es otro pilar fundamental del movimiento por un comercio justo. En 2010 se organizó un primer Encuentro Femenino, cuyo propósito fue intercambiar experiencias y fortalecer la autoestima y la formación política y social de las mujeres en la cooperativa. A partir de ese momento, empezaron a incluirse, tanto en los estatutos como en los reglamentos internos, elementos que pudieran fomentar una mayor participación de las mujeres en los órganos de toma de decisiones.

Cosurca mantiene una relación estratégica con la Fundación Café Femenino de los Estados Unidos, que promueve la comercialización de cafés producidos y comercializados enteramente por mujeres: “En todas las asociaciones hay mujeres participando en el programa Café Femenino. En 2015, vendimos un contenedor de café femenino; en 2016 uno y medio, y en 2017 dos contenedores. Estamos hablando de 26.250 kg de café por cada contenedor. La relación ha ido mejorando y creciendo” (entrevista con F. Urbano, 11 de junio 2018).

La Fundación quiere visibilizar el trabajo cotidiano de las mujeres, y promover una mejor remuneración a través de la diferenciación de su café. A cada libra de producto vendido bajo condiciones

de Café Femenino se le añaden 2 centavos de dólar. Además, a través del empoderamiento económico, Cosurca y la Fundación promueven indirectamente la participación de las mujeres en cargos de responsabilidad, facilitando la aceptación de los varones en el compartir los roles de gestión dentro de la organización de pertenencia.

Según las productoras que participaron del grupo focal, las actividades desarrolladas en conjunto con Café Femenino han generado cambios positivos en la vida de las familias: “Ya no solo el hombre puede establecer las reglas de la finca y de la casa, ni puede manejar solo los ingresos del café. Todo debe ser compartido” (productora en Grupo Focal Cosurca, 13 de junio de 2018). Se ha generado un mayor reconocimiento del rol de las mujeres que, poco a poco, comienzan a gestionar conjuntamente con el hombre la actividad económica familiar y a participar activamente en las asociaciones de base y en la cooperativa.

6. Unicaminos y el futuro de los jóvenes

Por falta de oportunidades laborales, la baja valoración de la cultura y la economía campesinas, el conflicto armado y demás conflictos ambientales y sociales, los jóvenes de las zonas rurales se están viendo obligados a dejar el campo para trasladarse a vivir en los núcleos urbanos. Según los productores de Cosurca, una de las causas de esta realidad es que los jóvenes en el campo no reciben una educación que realmente responda a las necesidades de los territorios.

En este contexto y después de haber desarrollado diagnósticos educativos y vocacionales, Cosurca construyó la propuesta educativa Unicaminos —Corporación Universitaria Caminos del Suroccidente Colombiano (Coscione y Mulder, 2017). Su objetivo es ofrecer una educación para los jóvenes del campo que responda a las necesidades locales, para reducir así su desplazamiento hacia las ciudades, y convertirlos en líderes comunitarios. Todo esto a través del emprendimiento asociativo y cooperativo, la economía solidaria y el comercio justo.

“Unicaminos será una vivencia académica pero desde la construcción social, con una visión diferente de la educación. Todo empezó gracias a varios encuentros participativos con padres de familia y jóvenes; estos encuentros nos permitieron determinar qué tipo de educación quería encontrar la población rural, campesina, indígena y afro en sus territorios. Territorios olvidados por la institucionalidad del país” (entrevista con Olga María Gómez, 12 de junio de 2018).

Tanto los padres como los jóvenes se mostraron críticos con el modelo educativo existente. Asimismo, se sintieron empoderados como para asumir el reto de la construcción de un nuevo proyecto educativo formal y consistente, en lugar de solo talleres o capacitaciones informales. A mediados de 2018, Cosurca ya había recopilado toda la documentación necesaria para volver a postular a la personalidad jurídica de Unicaminos, ya que su primera postulación al Ministerio de Educación no fue exitosa. Todos los productores están de acuerdo en seguir apostando por este proceso de largo plazo, aunque los resultados no sean inmediatos. Por el momento, Cosurca contempla dos carreras de educación técnica con una duración de tres años: Agroeconomía y Operación de Servicios Turísticos y Hoteleros.

Cosurca tiene proyectado contar con 90 alumnos por semestre, 45 por curso. Ya existen convenios con tres colegios y tres alcaldías (Florencia, Patía y Timbío) para utilizar sus espacios en los fines de semana como aulas para los dos cursos. Las asociaciones de base también están habilitando espacios de encuentro en sus sedes, para que los estudiantes mantengan viva la idea de comunidad educativa que se está fomentando. Las fincas serán espacios activos, de simulación y práctica, y los productores tendrán un rol protagónico en el intercambio de saberes y conocimiento.

“Unicaminos es la mejor inversión que como agricultores y padres podemos hacer. Tener nuestra propia universidad para construir una posibilidad que para los campesinos es casi imposible: formar a nuestros hijos más allá del bachillerato, con una educación acorde a nuestras necesidades y que no sea

muy cara. Como ExpoCosurca, Unicaminos es una apuesta grandísima y ojalá se ponga en marcha pronto” (entrevista con A. Ledezma, 12 de junio de 2018).

Yohan Ledezma, agricultor de 27 años, considera que Unicaminos representa realmente la gran esperanza para los jóvenes de los territorios donde se encuentran las familias afiliadas a Cosurca: “No hay otras opciones que se adapten realmente a la situación de nuestros pueblos campesinos, indígenas y afro, para que las personas desarrollen sus capacidades y se desempeñen para fomentar la sostenibilidad de los campos y una agricultura que les dé una vida digna a los campesinos” (entrevista con Y. Ledezma Ausecha, 14 de junio de 2018).

7. Construcción de paz en los territorios

Las labores de Cosurca en el territorio han tenido siempre a la construcción de paz como objetivo de fondo para la consolidación de un tejido social, económico y político verdaderamente inclusivo y sostenible. La participación de Cosurca en el desarrollo de los llamados Laboratorios de Paz en el Cauca y Nariño (2005-2008) es un ejemplo de ello (Suyusama y otros, 2013 y 2014). Estos Laboratorios son programas de desarrollo, financiados principalmente por la Unión Europea y el Estado colombiano, cuyo objetivo es repensar los territorios desde sus bases y crear alternativas viables a la situación de conflicto armado y múltiples violencias.

“En el segundo Laboratorio de Paz, Cosurca formó parte del comité directivo, en representación de las organizaciones sociales. Por un lado, nos sentamos en la misma mesa con municipios, Gobiernos departamentales y entidades internacionales a dialogar sobre el modelo de desarrollo para los territorios [...]. Por otro lado, nos permitió desarrollar capacidades en formulación, ejecución y evaluación de proyectos, acumulando una valiosa experiencia técnica” (entrevista con L. Angulo Velasco, 14 de junio de 2018).

Después del segundo Laboratorio de Paz, la Unión Europea reconoció el liderazgo territorial de Cosurca. La cooperativa había dejado de ser un actor de desarrollo local para convertirse en un actor departamental y también nacional, recibiendo reconocimientos internacionales y posicionándose como pilar para repensar la construcción de paz y el desarrollo territorial en el Cauca.

En la actualidad, el Gobierno departamental reconoce que una de las fortalezas del territorio es su diversidad cultural, étnica, productiva y geográfica. Sin embargo, la falta de cohesión social puede convertir esta diversidad en una amenaza. La construcción colectiva de la paz debe pasar necesariamente por un proceso en el cual “las comunidades adquieren y/o asumen la capacidad racional discursiva y de diálogo, para la superación o resolución de sus conflictos” (Gobernación del Cauca, 2015). Desde hace varios años, Cosurca está demostrando tener esta capacidad y también la voluntad de seguir fortaleciendo otros procesos y articulaciones campesinas.

Recientemente, Cosurca estableció un acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para trabajar con 350 familias socias de la cooperativa registradas oficialmente entre las víctimas del conflicto armado. No obstante, una cuarta parte del total de las familias asociadas no figuran en estos registros, aunque sí son víctimas. Como primer paso, Cosurca facilitó actividades de comprensión de la nueva legislación nacional que se dirige a estas familias. Sin embargo, los dirigentes campesinos de Cosurca entendieron que había que profundizar los diálogos para establecer puentes intergeneracionales entre los más ancianos, que pudieron conocer las mismas zonas rurales en tiempos de paz, y los demás, que nacieron y se criaron en tiempos de guerra. Más allá de la legislación, había que recopilar todos los relatos e historias que enriquecían las vivencias campesinas y no olvidaban los horrores del conflicto (entrevista con Ausecha Chaux, 2018).

Por este motivo, la cooperativa impulsó así la construcción de los denominados Museos de la Memoria. El propósito de dichos espacios es recordar los años de conflicto que vivieron los territorios, suavizar el dolor de la violencia y la angustia de los desplazamientos, y rescatar la cultura y la identidad

campesina, indígena y afro de sus comunidades. Los primeros museos se instalarán en la sede de Cosurca y en las sedes de las asociaciones Asoproa y Asprosi:

“Nosotros empezamos a trabajar el tema del museo en la asociación porque sentimos que a raíz de los cultivos de uso ilícito el municipio estaba perdiendo su identidad. Entendimos que necesitábamos un centro para el rescate de nuestra historia. [...] Recolectamos fotos, objetos, relatos de nuestros antepasados y experiencias de vida sobre la guerra, los bombardeos y las fumigaciones de 2005-2007, que arrasaron con las fincas de los campesinos” (entrevista con L. Jiménez, 12 de junio 2018).

Las fumigaciones son un tema muy sensible para varios grupos campesinos afiliados a la cooperativa, especialmente los de Sucre y Argelia. De hecho, como comentó Luis Jiménez (2018), Cosurca presentó una de las muchas demandas contra el Estado y sus programas de fumigación en los dos municipios. La demanda de Cosurca fue exitosa, resultando en indemnizaciones para varias familias, como la de Luis, por las pérdidas sufridas. Con eso lograron recuperar la finca y reinvertir en las viviendas.

8. Conclusiones sobre Cosurca

Durante todo el proceso de fortalecimiento interno, Cosurca tuvo que enfrentar varios obstáculos: a) la presencia de diferentes grupos armados; b) los programas gubernamentales de fumigaciones generalizadas; c) una cierta indiferencia de las autoridades locales hacia los procesos de desarrollo alternativo; d) el papel de las grandes empresas exportadoras que dominan el mercado del café, y e) el riesgo cotidiano de asesinato que corren los dirigentes campesinos (Misión Rural e INCODER, 2012).

A pesar de ellos, Cosurca ha alcanzado varios logros. El proceso organizacional y el apoyo del comercio justo han generado nuevas capacidades comerciales, económicas, sociales, ambientales, políticas y culturales. Muchos campesinos se han alejado de los cultivos de uso ilícito y de los grupos armados presentes en los territorios. Hoy manejan una perspectiva política, social y económica autónoma y bien reconocida, y siguen alimentándola con procesos de aprendizajes continuos.

La sistematización de la experiencia de Cosurca llevada a cabo por el equipo de la Unión Europea, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) del Gobierno colombiano y el Programa de Sostenibilidad Regional de la Compañía de Jesús en Nariño - Suyusama (Suyusama y otros, 2014) evidenció algunos de los principales resultados del fortalecimiento de Cosurca:

- i) Un proceso de aprendizaje y autocrítica, que transforma las crisis y dificultades en oportunidades, mantiene una lectura continua de las coyunturas y los procesos económicos, sociales y políticos de los territorios, y permite la búsqueda y construcción de nuevas alternativas.
- ii) La consolidación de la estructura organizacional cooperativa, con un equipo responsable, transparente y honesto que promueve procesos de toma de decisiones participativos y la construcción de planes estratégicos plurianuales a nivel de la cooperativa (segundo grado) y de las asociaciones de base (primer grado).
- iii) Las progresivas mejoras en la calidad de la producción a través de la implementación de la agricultura orgánica y la agroecología, y la constante revisión y el profundo cuestionamiento del modelo convencional de agricultura.
- iv) El crecimiento cualitativo de la participación de sus socios, gracias a la formación política, económica, administrativa, jurídica y financiera de la dirigencia de sus asociaciones de base, y del personal operativo. Esto ha permitido mantener y consolidar un pensamiento propio y procesos de desarrollo autónomos.
- v) El reconocimiento constante, de parte de sus productores, de todos los beneficios que se han recibido por trabajar en los mercados del comercio justo.

El impacto del comercio justo en Cosurca ha sido multidimensional. Por un lado, ha permitido las mejoras productivas, la agregación de valor y el posicionamiento comercial; por otro, el empoderamiento de los productores y las mejoras en varios aspectos sociales y culturales, todo lo cual permite el desarrollo político y social de la cooperativa, a pesar de la complicada realidad de las zonas rurales caucanas.

B. El caso de Banelino

1. Contexto y fundación

La producción de banano es de gran relevancia para la República Dominicana. En términos de seguridad alimentaria, el banano se considera como el “segundo proveedor de carbohidratos, con ventajas nutricionales para los sectores más empobrecidos” (Vásquez Perdomo, y otros, 2011: 16).

Se cultiva principalmente en tres provincias: Azua, Monte Cristi y Valverde, que presentan bajos índices de desarrollo humano y altos niveles de pobreza. La zona comprendida por las provincias de Valverde y Monte Cristi es cercana a la frontera con Haití. Allí se ubican los 346 pequeños productores (244 hombres y 102 mujeres) de la Asociación de Bananos Ecológicos de la Línea Noroeste (Banelino).

En 1996, siete pequeños productores se reunieron para sentar las bases de lo que hoy es Banelino. Dos años después, el trabajo de los pioneros logró reunir a 75 productores. Año tras año, el número de socios fue aumentando. En 2018, los socios de Banelino se encontraban organizados en cinco zonas geográficas (o unidades productivas) y cultivaban conjuntamente un total de 1.659 hectáreas. Es la organización de pequeños productores de banano del país con el mayor número de socios (entrevista con Runneboom de Peña, 2018). Sobre un total de 346 productores, 321 (92,8%) tenían menos de 10 hectáreas de terreno. De estos, 225 productores (65%) tenían menos de 5 hectáreas, 20 productores (6%) contaban con entre 10 y 15 hectáreas, y solo 6 (2%) tenían más de 15.

Cuadro 11
Banelino: número de socios y área cultivada, por unidad productiva, mayo de 2018
(Número de asociados y hectáreas)

	Unidad productiva	Provincia	Número de asociados	Hectáreas cultivadas
1	Amina	Valverde	67	304
2	La Caída	Montecristi	37	226
3	Hatillo Palma	Montecristi	83	348
4	San Isidro (Laguna Salada)	Valverde	64	294
5	Juliana Jaramillo	Montecristi	95	487
	Total		346	1 659

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banelino.

2. El impacto comercial del comercio justo Fairtrade

En 2017, Banelino representaba cerca del 10% de las exportaciones totales de bananos de República Dominicana, llegando a más de 32.000 cajas de 18,14 kg por semana. Banelino exporta casi todo el banano en condiciones Fairtrade, lo cual significa importantes ingresos, tanto en concepto de ventas como de premio.

Sus principales mercados de exportación son (en orden decreciente): Reino Unido, Alemania y Francia. Banelino exporta por medio de dos empresas intermediarias. La principal es Plantaciones del Norte, que en 2017 exportaba el 87% de la producción de Banelino, seguida por Horizontes Orgánicos, con 11%. El restante 2% se vendió a través de otros pequeños exportadores como Banamiel. Banelino busca vender todas sus exportaciones en condiciones Fairtrade. Si bien esto ya se ha logrado en cerca del 90%, aún queda trabajo por realizar.

Cuadro 12
Banelino: exportaciones totales de bananos, por categorías, 2010 a 2017
(En número de cajas de 18,14 kg, y porcentajes)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fairtrade	1 399 406	1 361 357	1 286 132	1 015 233	1 240 101	1 345 183	1 258 383	1 053 318
No Fairtrade	286 625	300 801	192 180	274 151	171 794	70 799	171 597	143 634
Porcentaje	83	82	87	79	88	95	88	88
Fairtrade								
Orgánico	1 197 358	1 168 163	1 138 372	1 071 688	1 272 991	1 280 665	1 294 731	1 111 712
Convencional	488 673	493 995	339 940	213 417	140 904	135 317	135 249	85 240
Porcentaje	71	70	77	83	90	90	91	93
Orgánico								
Totales	1 686 031	1 662 158	1 478 312	1 285 105	1 413 895	1 415 982	1 429 980	1 196 952

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banelino.

Si bien Banelino solo exporta bananos, sus miembros cultivan también otros productos, entre ellos aguacates, cacao, calabaza, cerezas criollas, guayabas, limones, miel de abejas y otras frutas, que se comercializan a nivel local y nacional. En este contexto, Banelino ha desarrollado en 2014-2015 un nuevo componente de la producción orgánica en biodiversidad con el proyecto "Apicultura dentro del sistema de producción orgánica de un pequeño productor". Este proyecto recibió apoyo del Programa de Pequeños Subsidios (PPS) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

"Hemos estado desarrollando capacitaciones y, de la mano con la sección de ganadería y apicultura del Ministerio de Agricultura, hemos visto toda la parte de inocuidad del producto. A los productores realmente les gusta mucho, además es rentable. Sin embargo, por los fenómenos atmosféricos y la escala muy familiar, el proyecto aún no da el necesario salto cuantitativo" (entrevista con Rosalba Gómez, 2018).

La comercialización de miel fraccionada no es la única opción para la venta de productos terminados. Para el futuro, Banelino está explorando la posibilidad de empezar a producir de manera industrial harina de banano y sus derivados, así como chips de banano revestidos de chocolate. En la actualidad, dos grupos de mujeres están produciendo harina y derivados de forma artesanal. Sin embargo, con la baja en las ventas a los mercados de exportación en 2018, la idea de una fábrica surgió nuevamente.

El 2018 fue uno de los años más difíciles para Banelino. La organización tuvo dificultades para colocar sus bananos en el mercado exterior. López atribuye esta baja a las decisiones tomadas por los importadores frente a las inundaciones de 2016, cuando se redujo fuertemente la oferta nacional para 2017. Además, dos ciclones de 2017 afectaron la oferta de fruta del 2018. Otra tendencia, según la señora Runneboom de Peña, es el cambio de preferencias hacia los productores más grandes y las plantaciones certificadas.

Si bien en 2018 las cajas orgánicas y Fairtrade se exportaban a 9,70 dólares, anteriormente Banelino había logrado negociar mejores precios. Por ejemplo, en 2016 el precio mínimo Fairtrade era de 9,60 dólares por caja para el banano orgánico, pero Banelino vendía ciertas cantidades a 10,60 dólares por caja. Banelino retiene 0,80 dólares por caja para los gastos administrativos, de oficina, asistencia técnica, certificaciones, capacitación y seguimiento de los programas y proyectos, además de la logística (entrevista con Runneboom de Peña, 2018).

Con estos datos, el productor estaría recibiendo 8,90 dólares por caja orgánica. En 2016, Banelino calculó que el promedio de los costos de producción alcanzaba los 9,23 dólares por caja orgánica, pero esto incluye también la mano de obra del mismo productor dueño de la finca, algo que los productores no están acostumbrados a calcular para analizar si su actividad deja realmente utilidades o no. Los técnicos de Banelino estiman que, en promedio, un productor de Banelino logra ahorrar solo unos 50 centavos de dólar por caja de 18,14 kg. Como se puede observar, la situación para los pequeños productores de bananos en República Dominicana es preocupante.

Si no fuera por el mercado certificado Fairtrade, varios productores podrían haber abandonado la actividad hace tiempo. Según los comentarios de los entrevistados, la venta del producto al mercado local está muy lejos de cubrir los costos de producción de banano convencional, 6 dólares por caja, ya que el mercado local estaría pagando unos 2 dólares por caja (entrevista con D. López, 2018).

“Yo tengo 30 tareas de tierra (1,87 hectáreas), y produzco entre 1,5 y 2 cajas semanales por tarea. El precio Fairtrade para una caja ahora es de 9,70 dólares, pero Banelino retiene una parte para los gastos administrativos y logísticos. Personalmente he podido calcular que logro recibir unos 50 centavos de dólar netos por caja (aproximadamente 2.650 dólares al año). Con los ingresos de las ventas de banano a través de Banelino podemos seguir trabajando en la finca y nos mantenemos como familia” (productor entrevistado en el Grupo Focal Banelino, 2018).

Para Banelino, el costo promedio anual para producir bananos orgánicos en una hectárea aumentó de 5.945 dólares en 2012 a 13.800 dólares en 2017. Este monto incluye la mano de obra del mismo productor dueño de la finca. Además, superó el valor de venta promedio por hectárea (11.850 dólares). Aunque los costos de producción han subido, la productividad se ha mantenido casi constante. Después del aumento de los eventos climáticos extremos en 2016 y 2017, la productividad promedio de los productores se ha mantenido entre 24 y 27 cajas semanales por hectárea. Sin embargo, la productividad varía mucho durante el año, y también antes y después de los fenómenos atmosféricos fuertes como sequías, fuertes lluvias, huracanes o inundaciones que son habituales en el Caribe. Debido a ello, es difícil contar con promedios que describan las realidades de las fincas de los pequeños productores bananeros de esta zona.

3. Producción orgánica y en biodiversidad

En 1998, el huracán Georges arrasó con gran parte de las plantaciones de banano de la zona. Al renovarlas, los productores de Banelino empezaron la apuesta por la producción orgánica. Entre 2003 y 2006, Banelino aumentó la producción orgánica, pasando de un 37% a un 75% de su producción total. Al mismo tiempo, ha mejorado la calidad del banano para el mercado local (Zarion, 2007).

El programa de producción orgánica en biodiversidad empezó en 2006 con el proyecto Calidad Total. Es una alianza público-privada que incluyó el apoyo del supermercado alemán TEGUT y de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). El supermercado financiaba con un euro por caja varias líneas de trabajo: 1) optimización de los sistemas de riego; 2) diversificación del cultivo y biodiversidad para la reducción del riesgo y mejora de la producción orgánica; 3) acceso a medicamentos y atención médica, y 4) construcción de salas de capacitación y desarrollo de programas de capacitación en el campo agrícola y social (TEGUT, 2017). A estas contribuciones siempre se han sumado los aportes del premio Fairtrade.

A finales de 2017, el 94,6% de los productores de Banelino estaban certificados orgánicos, 4,8% eran convencionales y el restante 0,6% seguían en transición del convencional al orgánico (Banelino, 2017b). A través de la producción orgánica en biodiversidad, los pequeños productores miembros de Banelino desarrollan, en sus parcelas, “calles” o “corredores” en los cuales incluyen otros cultivos, como cacao, cítricos, aguacate, mango o guayaba. Con ello combinan sistemas radicales con barreras vivas, donde la temperatura baja, y se busca el necesario espacio vital para que las diferentes plantas cooperen y no compitan en su crecimiento. La presencia de otras plantas, así como la cobertura de suelo con frijoles, leguminosas, legumbres, maní forrajero y hierbas, enriquece los suelos, conserva la humedad y limita la proliferación de plagas y enfermedades en los bananos (FAO, 2017a).

Como subrayó Gustavo Gandini (2018), responsable del programa de producción en biodiversidad, Banelino empieza por un “[...] modelo en el cual el 10% de la finca tiene que tener otro cultivo diferente al banano, pero en el mismo espacio. Y debe haber, por lo menos, tres especies conviviendo juntas. De ahí promovemos que se cultiven otros frutales, como cítricos, cacao, cerezas tropicales o criollas, y el coco. Al mismo tiempo, cuidamos los suelos, que son las bases de todo cultivo.

Por esta razón, trabajamos con cobertura de suelo. Finalmente, incluimos el componente animal, con las abejas. Estas necesitan flores y árboles de servicio que ofrezcan una buena cantidad de polen” (entrevista con G. Gandini, 2018).

Los beneficios de esta práctica productiva, que ya es considerada un buen ejemplo a seguir por otras organizaciones de pequeños productores bananeros, son múltiples: a) mayor sostenibilidad de la producción orgánica gracias al aumento de la producción y de la productividad; b) mejor control de plagas; c) se incrementa la conservación, la calidad y la materia orgánica de los suelos; d) aumenta la eficiencia en la conservación y el uso de los recursos hídricos para el riego; e) incremento de flora y fauna benéficas; f) menor uso de recursos externos, y g) mayor diversificación de los ingresos gracias a las otras especies plantadas y a la apicultura (FAO, 2017a; Coscione, 2011: 308).

A mediados de 2018, 119 productores estaban directamente involucrados en los procesos de promoción de la biodiversidad en sus fincas y ya se certificaron con Rainforest Alliance. Además, otros 23 están implementando la cobertura de suelo con plantas de servicio, y 25 productores cuentan con colmenas y se dedican a la apicultura.

4. La plataforma de servicios laborales y migratorios de Banelino

La migración al país se regula mediante la Ley 285 General de Migración de 2004, que fue reglamentada en octubre de 2011, quedando pendiente el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE).

“Se estima que más de 30.000 trabajadores están directamente involucrados en la industria, de los cuales más del 65% son de origen haitiano (aproximadamente el 8% son mujeres), a pesar de que el Código de Trabajo dispone que los empleadores no podrán contratar mano de obra extranjera cuando esta exceda el 20%, salvo casos puntuales que establece la ley (FAO, 2017b)”.

En este contexto, el sistema Fairtrade International, a través de la certificadora FLO-Cert (2014), implementó nuevos criterios de cumplimiento específicos para la República Dominicana a partir de octubre de 2014. Estos criterios guardan relación con los trabajadores extranjeros contratados por los productores miembros de Banelino y también por la misma asociación. A través de estos nuevos criterios se hace necesario que la organización garantice que “[...] los trabajadores inmigrantes con más de 60 días de trabajo después de ser contratados tienen un pasaporte y una visa válida (al menos una visa múltiple de negocios o un comprobante oficial que demuestre que el trámite está en curso). Al menos el 25% de los trabajadores migrantes elegibles para la visa NM1 la tienen, y para el resto de los trabajadores migrantes elegibles para la NM1 la empresa puede demostrar que el trámite está en curso. Solamente se aceptará un 5% del total de los trabajadores inmigrantes contratados sin estos documentos, a menos que las autoridades nacionales obstaculicen de alguna manera el proceso de legalización” (FLO-Cert, 2014).

Desde que comenzó el PNRE, Banelino ha apoyado activamente a los trabajadores inmigrantes (todos haitianos) contratados por sus socios para obtener pasaporte, visa y carné.

“Yo trabajo hace tres años con Luis, hago de todo en la finca, en la comunidad de Tierra Fría. Él me ha permitido tener el pasaporte y el carnet de identidad. Me cubre el seguro, tengo mis vacaciones y me trata bien. Desde que he llegado de Haití solo he trabajado con Banelino. Es la mejor compañía, porque hace de todo por nosotros” (entrevista con Emanio en Trabajadores, 2018).

En 2014, con apoyo técnico del proyecto Medidas de Acompañamiento al Banano (BAM), financiado por la Unión Europea, Banelino llevó a cabo un primer diagnóstico sobre la situación de los trabajadores migrantes. La mayoría de los censados no tenía ni carné de identidad ni pasaporte. Sin estos documentos no podían acogerse al plan de regularización. De los 1.715 trabajadores extranjeros censados en 2014, Banelino logró inscribir en el plan a 1.561 (91%). Sin embargo, el trabajo de la asociación no siempre redundaba en los frutos esperados por los productores. En cuanto los trabajadores

haitianos reciben su pasaporte y visa, muchos tienden a dejar las zonas rurales y migrar hacia las ciudades u otros países, como Brasil, Chile o Ecuador.

“Llevo 8 años aquí en la producción de banano. Hace varios años que trabajo para Carlos, me paga 350 pesos por día y me trata bien. Todos los trabajadores nos sentimos bien con él. Banelino me ha ayudado en el proceso de los documentos y el seguro médico. Puedo ir a la clínica y también mi pareja ha recibido apoyo. Hemos recibido la visita de los médicos extranjeros de los Estados Unidos y también participo hace 4 años de la escuela de alfabetización de Banelino. Hasta que siga en el país voy a seguir viviendo aquí, porque me tratan bien. Pero usted sabe que los haitianos un día estamos aquí y otro día puede que ya migramos de nuevo. Si tenemos los papeles nos gusta movernos. Yo pienso irme a otro país, Chile o Brasil, para mejorar. Pero hasta ahora no tengo las posibilidades” (entrevista con Najasse en Trabajadores, 2018).

Esto se suma a la alta movilidad laboral ya existente en el sector, debida a dos principales factores: primero, la búsqueda de mejores condiciones y mejores remuneraciones en otros rubros agrícolas; y segundo, la movilidad al interior mismo del sector bananero.

En junio de 2018, el 61,7% de los trabajadores extranjeros estaban documentados y regularizados. El resto de los trabajadores estaba en proceso de completar la documentación, comenzando por el pasaporte. Los trabajadores nuevos, para los cuales se había solicitado el pasaporte, representaban el restante 38,3%. De hecho, Banelino considera este porcentaje como la tasa de movilidad de mano de obra extranjeras en sus comunidades.

Cuadro 13
Banelino: características de los trabajadores según el Censo Laboral, junio de 2018
(Número de personas)

Total de trabajadores	1 952
Dominicanos	606
Extranjeros	1 346
Hombres	1 655
Mujeres	297
Permanentes (fijos)	820
Para los procesos (no permanentes)	1 132
Con contratos escritos	891
Documentados por el PNRE	831
Pasaportes solicitados al consulado haitiano de Santiago de los Caballeros en 2017	515

Fuente: Elaboración propia con datos de Banelino.

En las auditorías, FLO-Cert reconoció los enormes esfuerzos que Banelino está llevando a cabo para formalizar a todos los trabajadores. Este resultado es llamativo sobre todo en un territorio donde la informalidad es alta y en un rubro donde la movilidad de mano de obra haitiana pone en riesgo la inversión que todas las empresas están haciendo para intentar formalizar y, por ende, mantener a su mano de obra.

Gracias al apoyo del proyecto BAM, Banelino creó una Plataforma de Servicios Laborales y Migratorios en 2016. Esta se ocupa tanto de la regularización de los trabajadores extranjeros como de la formalización de los trabajadores dominicanos y de los mismos productores dueños de las fincas.

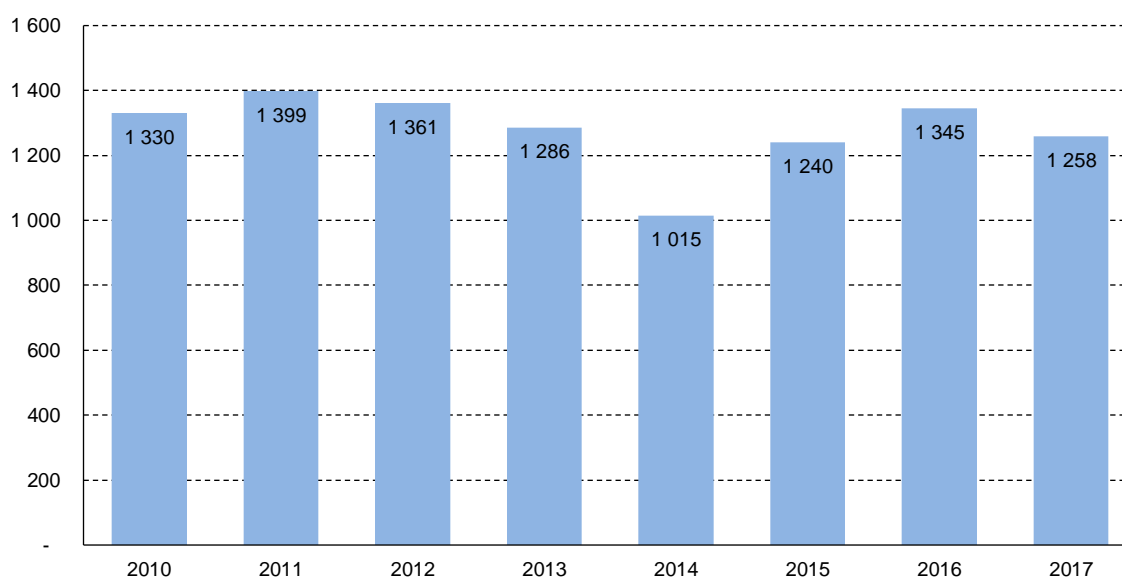
Los pequeños productores y agricultores familiares fueron incorporados al proceso de formalización. Este proceso se debe en parte a que ellos deben declarar ingresos brutos en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) desde el 2012. Esta nueva exigencia continúa resultándoles difícil, por lo que requieren apoyo. La Plataforma facilita a los productores la comprensión de los procesos requeridos por las autoridades, los asesora en el cumplimiento de la ley y de este compromiso tributario. Asimismo, este cambio va de la mano con el tema laboral y migratorio de sus trabajadores (Banelino, 2016 y 2017b).

“La formalización laboral, tanto de los productores como de sus trabajadores, es casi tan complicada como la regularización de los trabajadores extranjeros. Banelino sigue haciendo incidencia con las autoridades nacionales para que se flexibilicen los trámites en ambos temas y sean de fácil acceso y uso por parte de los pequeños productores que no manejan las herramientas informáticas” (entrevista con Runneboom de Peña, 2018).

5. Las inversiones del premio Fairtrade

En el comercio justo certificado Fairtrade, el premio de las exportaciones de banano corresponde a 1 dólar por caja. Por ende, el valor del premio disponible en un año corresponde a la cantidad de cajas certificadas exportadas el año anterior (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
Banelino: montos del premio Fairtrade por el banano exportado, 2010 a 2017
(En miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banelino.

Son montos considerables para el desarrollo de la organización y su entorno. En su gran mayoría, las inversiones sociales de Banelino dependen directamente del premio Fairtrade, sin el cual la asociación no podría llevar a cabo las acciones incluidas en sus planes.

“La gestión del premio Fairtrade es transparente, todos los productores decidimos en asamblea en qué áreas y qué cantidad de premio se va a invertir. Después, en cada unidad productiva, dependiendo de las necesidades levantadas, se empiezan las inversiones. La distribución es equitativa según el número de productores, pero se da especial apoyo a los más pequeños y necesitados” (entrevista con Runneboom de Peña, 2018).

La asociación cuenta con un Plan Estratégico 2014-2020 que incluye cinco ejes de fortalecimiento y desarrollo: 1) fortalecimiento institucional; 2) producción y calidad; 3) cuidado medioambiental; 4) desarrollo social, humano y comunitario, y 5) cumplimiento de normas y estándares de certificaciones éticas y de producto (Banelino, 2014). Cada uno de estos ejes estratégicos tiene a su vez metas específicas.

Además del Plan Estratégico, Banelino cuenta con el Plan de Desarrollo Fairtrade para cada año. “Esta herramienta del comercio justo ha realmente fortalecido la organización y empoderado a sus productores. Nos permite invertir ahí donde se necesita dándole lógica y transparencia a la toma de decisiones interna y el manejo

de los recursos” (entrevista con la señora Runneboom de Peña, 2018). Este Plan de Desarrollo Fairtrade incluye acciones en nueve ámbitos: 1) fortalecimiento institucional; 2) producción y calidad; 3) medio ambiente; 4) educación; 5) salud; 6) comunidad; 7) vivienda; 8) certificaciones, y 9) otros (Banelino, 2017c).

En el ámbito de fortalecimiento institucional se están considerando diferentes acciones, que incluyen la Escuela de Liderazgo y Empoderamiento de las Mujeres, que Banelino replicará a partir del primer piloto que CLAC desarrolló en El Salvador; el apoyo al Comité Pro-Joven de Banelino para el desarrollo del vivero de diferentes plantas que alimentarán la biodiversidad de las fincas; la Escuela Bananera para jóvenes; la Plataforma de Servicios Laborales y Migratorios y los procesos de regularización migratoria.

En el cuidado del medio ambiente, se destacan las siguientes iniciativas: la diversificación productiva con siembra de coco; el manejo responsable de los plásticos que se usan en la producción, y el fomento a los incrementos de biodiversidad en las fincas. Además, desde hace algunos años Banelino cuenta con siete estaciones meteorológicas: dos en la sede y las otras cinco en las unidades productivas. Estas estaciones arrojan informaciones claves para los cultivos, manejo de plagas y enfermedades, y gestión de los recursos hídricos, entre otros aspectos.

También en el ámbito medioambiental, Banelino implementó un Sistema de Energía Alternativo. En 2017 se instalaron paneles solares en el techo del almacén central. Este sistema producirá 91.507 KW/h anuales, reduciendo el consumo tradicional de energía no renovable en más de un 90% y las emisiones de CO₂ en un valor de 60.450 kg al año. Durante los primeros meses desde su implementación, según Banelino (2017b), el consumo mensual promedio bajó de 90.000 pesos dominicanos (1.825 dólares) a 25.000 pesos dominicanos (507 dólares).

En vivienda, todos los entrevistados resaltan la rehabilitación y mejoras de las casas de socios y trabajadores, o parte de ellas. José Abigail Pérez Gómez es uno de los muchos productores que recibió el apoyo para contar con una vivienda digna: “Cuando entré a Banelino vivía en una casita alquilada y lo más que puedo rescatar de estos años en la asociación es que ahora tengo mi casa propia. Me han apoyado económicamente y luego me han dado préstamos a tasas muy bajas. Al mismo tiempo, mis hijos han podido estudiar gracias a las becas de Banelino” (entrevista con J. A. Pérez Gómez, 2018).

6. Los principales beneficios sociales en educación y salud

La directora ejecutiva de Banelino, Marike Runneboom de Peña, estuvo siempre convencida de algo clave para entender el impacto del comercio justo: su fortaleza está en el sentido de comunidad y el apoyo a un desarrollo conjunto. El precio y el premio Fairtrade por sí solos no pueden sacar al productor de la pobreza, así como tampoco las familias de los socios pueden alcanzar una vida digna si no se asegura una vida digna para toda la comunidad.

“La clave es, como la misma filosofía del comercio justo lo enseña, invertir en la comunidad donde viven tanto el productor como el trabajador. Invertimos en un bien común que, a pesar de que no sea suficiente para nadie, no genera desigualdad y apoya el desarrollo comunitario” (Runneboom de Peña, en Coscione, 2011: 296).

En esta filosofía se insertan los planes estratégicos y los de desarrollo de Banelino y sus acciones cotidianas. Entre 2010 y 2017, sobre un total de casi 9,3 millones de dólares de premio, la asociación invirtió el 27% en producción y calidad, 27% en educación, 13% en salud, 10% en vivienda, 8% en medio ambiente, 6% en fortalecimiento institucional, 2% en actividades comunitarias y culturales, y 7% en otros ítems como certificaciones y fondos de emergencia.

En el ámbito educativo, Banelino patrocina a nueve escuelas en las zonas geográficas de sus unidades productivas. Con el premio Fairtrade se han logrado varias acciones: apoyo a la construcción de varias escuelas y el mantenimiento de todas; pago de salarios de varios maestros y personal de apoyo; financiamiento de programas de educación artística, e inversión en facilidades deportivas, útiles

escolares y uniformes. En todas las escuelas se promueven las huertas escolares para aumentar el interés de los niños y jóvenes en la agricultura (Runneboom de Peña, en Funglode, 2011).

“En nuestra escolita hay nietos de productores de Banelino, y antes tuvimos varios hijos de productores que ahora estudian en la universidad. Tenemos más de diez años recibiendo el patrocinio de la asociación y siempre hemos tenido una muy buena relación. Banelino construyó el centro en 2006, apoyó la ampliación de aulas por el aumento de las matrículas, y sigue apoyando su mantenimiento, así como otras actividades especiales. Aportó con las computadoras tanto para los estudiantes como para el personal que trabaja en este centro. Nos ayuda con los materiales deportivos y didácticos, y con los regalos de Navidad. Sin el apoyo de Banelino realmente no podríamos funcionar, porque el Ministerio de Educación solo cubre los honorarios de los maestros” (entrevista con Elba Vargas, 2018).

Además del apoyo directo a escuelas básicas, Banelino ha puesto en marcha varios programas de alfabetización para trabajadores, productores y sus familiares, además de cursos técnicos para trabajadores y jóvenes.

El aporte directo a los estudios universitarios de los hijos de los productores a través de becas ha sido de gran relevancia para la educación de los jóvenes. En 2017 se otorgaron 101 becas para diferentes universidades nacionales: 65 a hijos de productores; 4 a productores; 9 a hijos de empleados de la asociación; 20 a empleados, y 3 a trabajadores de los productores (Banelino, 2017c y 2016).

Asimismo, desde 2006 Banelino también apoya directamente al Instituto de Niños Especiales (IDENE), fundado en 1999 por varias madres de niños y niñas que presentan diferentes condiciones, como autismo, síndrome de Down, retrasos cognitivos o trastornos psicomotóricos. Hasta 2006, el instituto se mantenía prácticamente con aportes voluntarios. Ese año Carmen Vargas, una de las madres fundadoras y actualmente presidenta de la asociación de padres del IDENE, se acercó a Banelino solicitando donaciones para los regalos de Navidad. Un grupo de representantes de Banelino fue a conocer a los niños y prometieron apoyar la construcción de la escuela. En 2009, se inauguró la nueva infraestructura del Instituto. Casi veinte años después de su fundación, el IDENE es una escuela especial única en su naturaleza en la línea noroeste y en el país, que ya atiende a cien niños de entre un año y medio y 22 años.

Gracias al apoyo adicional del supermercado alemán EDEKA, el IDENE ha ido ampliando y mejorando sus infraestructuras. Estas incluyen un comedor, una piscina para hidroterapia, una cancha deportiva para diversión y para la preparación para las olimpiadas especiales, y espacios para las artes y musicoterapia. El Instituto cuenta con espacios para talleres laborales, como panadería, salón de belleza, empaques de especias, donde los adolescentes reciben formación laboral. En los talleres de panadería, el IDENE también está usando las harinas de banano producidas por los dos grupos de mujeres productoras de Banelino.

En los ámbitos relacionados con la salud, las inversiones del premio Fairtrade también son relevantes. La organización mantiene dos centros de atención médica:

“Tanto en el centro, aquí en Mao, como en Monte Cristi trabajan un médico y una enfermera. El laboratorio solo lo tenemos aquí en Mao, mientras que la atención odontológica se presta tanto en Mao como en Monte Cristi, con una doctora y una asistente en ambos lugares. En total, estamos hablando de unas 10 personas que trabajan en estos servicios de salud de Banelino. Además, dos promotores de salud en Mao y cuatro en Monte Cristi” (entrevista con Rodríguez, 2018).

Sin embargo, el personal médico del centro también se desplaza a las comunidades de manera regular para llevar a cabo acciones de salud preventiva, como prevención de cáncer, pruebas de Papanicolaou, aplicación de vacunas, pruebas de VIH, y talleres de planificación familiar, entre otros (Banelino, 2015). La mayoría de los servicios son gratis para los socios, sus trabajadores y familiares.

Mientras que para las demás personas tienen un costo bajo respecto a las otras clínicas de la zona (entrevista con Rodríguez, 2018).

“Este programa [de salud preventiva] ya va a cumplir sus 13 años ininterrumpidos. Nos dimos cuenta de que ya no era suficiente estar aquí en el dispensario, y que las personas vinieran al dispensario, sino ir nosotros donde ellos” (Dr. Miguel García Tatis, Director del Programa de Salud Preventiva de Banelino, en CLAC, 2018).

En 2017, Banelino logró prestar casi 12.700 servicios de salud a pacientes de las dos provincias a través de los diferentes programas de salud. Dos tercios de los socios se han beneficiado de este derecho, mejorando sus condiciones de vida y la de sus familiares (Banelino, 2017b): “Desde que entré a Banelino mi esposa siempre ha recibido su tratamiento médico, nunca ha fallado. Si no fuera así quizás ella no estaría viva” (entrevista con Peña, 2018). Las mujeres, especialmente, evidencian el impacto de las acciones de salud patrocinadas por Banelino. Así lo expresa, por ejemplo, la productora Ana del Carmen Pérez: “Hemos tenido progreso. Hemos reparado la vivienda. [...] Banelino es mi segunda casa, yo uso medicamentos mensual[mente], nada más tengo que ir a buscarlo, todos los meses, ahí están” (CLAC, 2018).

7. La participación de las mujeres y de los jóvenes

Según los datos del censo elaborado por la Plataforma de Servicios Laborales y Migratorios (cuadro III.5) solo el 15,2% de los trabajadores contratados en finca eran mujeres en 2018. Sin embargo, de las 98 personas contratadas directamente por Banelino, 41 (42%) son mujeres.

“Con las mujeres no es tan fácil de momento, porque siempre pasan más tiempo en la casa y en familia. Muchas dependen de sus familiares para que puedan llegar a las instalaciones de Banelino, pocas son realmente independientes. Sin embargo, cuando las mujeres —productoras, esposas de productores e hijas de productores— deciden hacer algo, no hay duda que lo hacen con gran compromiso” (entrevista con Yahira Pichardo, 2018).

En 2014, se creó un Comité de Mujeres en Banelino. Este comité, poco a poco, fortalece sus mecanismos internos, desarrolla capacitaciones agrícolas y de manejo de los recursos familiares, y promueve una mayor participación de las mujeres. Con ellas, Banelino llevará a cabo en 2019 la Escuela de Liderazgo para Mujeres, que CLAC desarrolla desde el año 2014. El objetivo es capacitar por lo menos a tres mujeres por cada zona productiva. Ellas, después, pueden replicar los contenidos con otras mujeres productoras o esposas e hijas de productores (entrevista con R. Gómez, 2018).

Desde 2013, dos grupos de mujeres están produciendo de manera artesanal harina de banano y sus derivados. Recibieron capacitaciones, así como los primeros insumos y maquinarias artesanales, para panificar bizcochos, galletas y muffins, entre otros productos. Además, se dedican a la fabricación de artesanías con materiales derivados de la producción, como las mismas hojas del banano.

“Soy productora de la unidad productiva de Hatillo Palma. Llevo 16 años en Banelino. [...] En todos los aspectos hemos vivido mejoras, porque ahora tenemos más ganancias [...]. Tanto la comunidad como nuestras familias hemos avanzado. En la escuela no solo los niños son beneficiados, sino también los padres, los maestros; si tenemos aulas lo debemos a Banelino, si tenemos verja perimetral lo debemos a Banelino. Yo no tenía casa, y ahora tengo una casa; mis hijos están estudiando; [el] mayor es parte del grupo de jóvenes de Banelino y participa del programa de apicultura. Mis hijos quieren quedarse en la finca. Las fincas bananeras en el comercio justo permiten vivir dignamente, a pesar de las muchas inversiones que hay que hacer” (productora entrevistada en el Grupo Focal Banelino, 2018).

Banelino también ha sido muy activa con respecto al trabajo con los jóvenes. Para ello tiene una Escuela Bananera, becas y un Comité Pro-Jóvenes. El último está activo desde 2015 y lo conforman unos 15 a 17 jóvenes que son hijos y nietos de productores. Ellos lideran diferentes actividades, como la

“Campaña de sensibilización sobre el manejo de materiales utilizados en las plantas empacadoras”, enfocada en la reducción, reutilización y reciclaje de las bolsas de plástico (Banelino, 2017c).

Carlos Tejada tiene 23 años y es hijo de un productor socio de La Caída. Desde comienzos de 2017 se ha convertido en socio de Banelino. Su padre le ha cedido casi dos hectáreas de tierra y él se ha ido involucrando cada vez más en la producción de bananos: “De momento solo tengo bananos en la finca, pero estoy recibiendo la asistencia técnica y participando de varias capacitaciones para empezar con el programa de biodiversidad” (entrevista con C. Tejada, 2018).

En 2017, el 30% de los socios de Banelino tenía más de 60 años; el 24% entre 51 y 60 años; otro 24% entre 41 y 50 años; el 15% entre 31 y 40 años, y solo un 7% entre 21 y 30 años (Banelino, 2017c). La inclusión de los jóvenes en la asociación y el relevo generacional en las fincas es un desafío, especialmente para los productores más pequeños. Sin embargo, gracias al desarrollo que ha tenido Banelino, los productores han podido progresar y hoy pueden manejar más fácilmente la inclusión de sus hijos en el negocio. Algunos de ellos, como José Nicolás Peguero, ya están compartiendo la finca con un hijo: “Yo comencé con 12 tareas de tierra, hoy me encuentro con 40 tareas más y a un hijo le di como 20 tareas, para que él vaya posicionándose con su familia” (J. N. Peguero, en CLAC, 2018).

Para aquellos hijos e hijas de productores y trabajadores que desean seguir las labores de producción agrícola orgánica en las fincas bananeras, Banelino ha creado la Escuela Bananera, con un enfoque de producción ecológica y sostenible. A principios de 2018, 243 jóvenes ya habían terminado el curso de la escuela. En el primer ciclo (2014) participaron 89 hombres y 41 mujeres, en el segundo (2015) 31 hombres y 28 mujeres, en el tercero (2017), 45 hombres y 9 mujeres:

“La escuela bananera también está abierta para estudiantes universitarios de facultades con las cuales tenemos convenios. Por ejemplo, las facultades de Agronomía de UTESA (Universidad Tecnológica de Santiago, privada) y de la UASD (Universidad Autónoma de Santo Domingo, pública). Para estos estudiantes la escuela es un buen complemento, porque aterrizan más sus estudios y se relacionan bien con la organización” (entrevista con Yahira Pichardo, 2018).

Gleidys Medrano tiene 33 años, es hija de socios de Banelino de la zona productiva San Isidro. Ella recibió la beca Banelino para estudiar en la universidad. Asimismo, es una de los representantes más activos dentro del Comité Pro-Jóvenes, ya que considera que los jóvenes del comité deberían atraer a más jóvenes hacia la producción y comercialización del banano: “Si llevamos bien el mensaje, la agricultura puede ser algo atractivo para los jóvenes; de lo contrario es difícil, porque la juventud de hoy quiere migrar a otra ciudad o a Estados Unidos. Yo tengo familia en Nueva York, pero trabajando de manera asociativa el campo es sostenible” (entrevista con Gleydis Medrano, 2018).

Según los técnicos de Banelino, la Escuela Bananera ha tenido varios impactos medibles: el 20% de los participantes ha empezado a trabajar en la producción junto a sus padres; un 7% de los jóvenes ya tiene fincas propias en las cuales han empezado a manejar la producción; un 45% está motivado a empezar carreras universitarias o técnicas relacionadas con la agricultura, y un 65% se insertó laboralmente en el rubro bananero (entrevista con Yahira Pichardo, 2018).

8. Conclusiones sobre Banelino

Desde hace varios años Banelino es considerada un modelo a seguir entre las organizaciones de pequeños productores de bananos orgánicos y de comercio justo. Las cinco comunidades de las dos provincias donde operan los socios de Banelino se han visto beneficiadas por el trabajo de los productores y las inversiones productivas, económicas y sociales llevadas a cabo por la asociación. Banelino genera más de 2.000 puestos de trabajo, con ingresos que permiten la subsistencia de las familias de productores y trabajadores. Además, es un aporte fundamental para todos los pequeños negocios y emprendimientos en las comunidades.

Con el propósito de plantear orientaciones para el plan de trabajo, el Programa de Desarrollo Social de Banelino comisionó, a finales de 2008, la elaboración de una línea de base sobre diferentes aspectos económicos y sociales. El estudio evidenció mejores condiciones de vida de los productores asociados, respecto de los miembros de la comunidad encuestados. Esto fue especialmente evidente en los ámbitos de vivienda, acceso a la educación, a los servicios de salud y los demás beneficios que los productores y trabajadores reciben a través de los diferentes programas sociales y de salud de la asociación (Martínez, y otros, 2009).

La asociación aún no pudo actualizar la línea de base. Sin embargo, la directora ejecutiva afirma que se notan importantes avances en los siguientes ámbitos en los últimos años:

- i) La inclusión de jóvenes y mujeres, con una mayor integración de la familia en las actividades de la asociación.
- ii) El desarrollo de capacidades técnicas de los productores.
- iii) El mejoramiento de las viviendas de los productores, tanto por los aportes del productor (vía precio) como por aquellos del comercio justo (vía premio).
- iv) Los medios de transporte que usan los productores.
- v) El nivel educacional de los hijos de los productores, gracias a las becas recibidas a través de la asociación.
- vi) La infraestructura para aguas y saneamiento, donde han convergido las inversiones del Estado y de Banelino en varios proyectos, algunos exitosos, otros menos. El aporte estatal aumentó en el tiempo y las instituciones públicas lideran este aspecto.
- vii) El acceso a servicios de salud.
- viii) Los programas de alfabetización, sobre todo entre la población trabajadora.
- ix) La conciencia ambiental de los socios y trabajadores gracias a la educación ambiental de Banelino en estos aspectos. Existe un creciente involucramiento de los miembros en la producción en biodiversidad y de los jóvenes en la campaña de reciclaje y reutilización de los plásticos (entrevista con Runneboom de Peña, 2018).

Con la experiencia de Banelino, el comercio justo Fairtrade sigue demostrando que el pequeño productor asociado puede ser exitoso en su negocio, ser parte estable del mercado bananero global y, al mismo tiempo, generar desarrollo territorial en sus comunidades.

C. Conclusiones

A pesar de sus características, rubros y países distintos, las organizaciones Cosurca y Banelino tienen varios aspectos en común. Entre ellos: buenos equipos técnicos que permiten mejorar las capacidades de los productores para seguir mejorando la calidad de sus productos; respeto por el medio ambiente y los criterios del comercio justo; relaciones estrechas con actores internacionales y compradores, que permiten un mejor posicionamiento de su organización en los mercados; participación activa dentro del sistema Fairtrade y una profunda conexión con las comunidades, un entendimiento claro de que su progreso beneficia a sus productores asociados, y la transparencia como pilar fundamental del andamiaje relacional y organizacional.

Cosurca ha logrado posicionarse como un actor clave en la construcción de alternativas económicas sostenibles y procesos de paz autogestionados en los territorios, gracias a la participación activa y el empoderamiento político de sus miembros. A través del proceso de industrialización y la construcción de su empresa exportadora, además, la cooperativa se convirtió en un apoyo muy

importante para otras organizaciones de pequeños productores de comercio justo, como la Federación Campesina del Cauca, la Asociación Fondo Páez o la Comunidad de Paz de San José de Apartadó.

Industrialización y autonomía en la exportación representan dos fundamentos en la trayectoria de Cosurca. A lo largo de este camino Cosurca ha contado con el apoyo del movimiento por un comercio justo y solidario, pudiendo beneficiarse de las múltiples dimensiones de su enfoque de desarrollo. En el ámbito organizacional, la certificación Fairtrade le permitió a Cosurca alcanzar la robustez necesaria para enfrentar los constantes desafíos del mercado global. Desde el punto de vista económico, exportar café certificado significó mejorar ingresos y oportunidades para sus productores, y también poner en marcha procesos territoriales estratégicos basados en alternativas económicas dinamizadoras y creados por los mismos productores asociados.

En los aspectos sociales, el comercio justo permitió a los productores confiar más en sus capacidades y potenciar sus posibilidades de desarrollo. Ello mejoró su autoestima y generó un empoderamiento y progresiva autonomía en la toma de decisiones relativas a los cultivos y el desarrollo económico.

Con relación a la sostenibilidad ambiental, el reconocimiento por parte del comercio justo de las formas tradicionales de producción de café y los criterios ambientales de la certificación posibilitaron ampliar la producción orgánica y agroecológica. De esa forma se rompió con el modelo convencional, promovido durante mucho tiempo en la caficultura colombiana.

Finalmente, desde el punto de vista político Cosurca se ha convertido en un interlocutor confiable para las autoridades locales, departamentales y los organismos internacionales. Gracias a estas alianzas pudo demostrar su capacidad para construir una visión de sostenibilidad intergeneracional propia y proponer proyectos de desarrollo para el Cauca y otros departamentos.

Desde que Banelino se certificó en 2000, la situación de sus productores socios y familias ha mejorado sustancialmente, tanto por los precios de venta del banano certificado como por las notables inversiones económicas, sociales y ambientales realizadas con el premio Fairtrade.

La planificación e implementación de dichas inversiones es un ejemplo a seguir para muchas organizaciones de pequeños productores de comercio justo. En relación con los aspectos económicos, todos los productores de Banelino fueron enfáticos en subrayar que sin las ventas en comercio justo la actividad bananera sería insostenible. Sin embargo, amenazas como los eventos climáticos extremos y el aumento de las temperaturas pueden poner en riesgo las actividades productivas de los pequeños productores.

En el ámbito social, además de las inversiones en educación y salud, el comercio justo Fairtrade ha sido determinante para mejorar las condiciones de vida y laborales de los trabajadores migrantes haitianos. En la Línea Noroeste, Banelino se ha convertido en un referente del apoyo empresarial al proceso de regularización iniciado por el Gobierno dominicano. En el ámbito político, por tanto, Banelino se ha posicionado como un actor protagónico del sector bananero dominicano.

En cuanto a los aspectos ambientales, los ingresos generados por el comercio justo y las relaciones con algunos compradores están permitiendo mantener y profundizar el programa de producción orgánica en biodiversidad.

Finalmente, los productores de ambas organizaciones han entendido claramente la importancia de la inclusión de jóvenes y mujeres en la sostenibilidad de sus actividades productivas y de la misma organización. Con acciones distintas, tanto Cosurca como Banelino apuestan a la educación técnica de los jóvenes para mantenerlos ligados a las actividades agrícola y comercial, y a la revalorización del rol de las mujeres en las fincas y en la organización.

Tanto Cosurca como Banelino son dos organizaciones de productores exitosas dentro del movimiento por un comercio justo. Su éxito, sin embargo, no solo se debe a los beneficios que garantiza

el nicho de mercado Fairtrade, sino que también depende del liderazgo fuerte y comprometido de su gerencia, personal técnico y asociados.

Bibliografía

- Banelino (2017a), *Instituto de Enseñanzas de Niños Especiales IDENE*, video de Banelino, República Dominicana: Mao. [En línea] <https://www.youtube.com/watch?v=AsQuifDKTqA> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- _____ (2017b), *Memoria Anual 2017*, República Dominicana: Mao.
- _____ (2017c), *Plan de Desarrollo Fairtrade*, República Dominicana: Mao.
- _____ (2016), *Memoria Anual 2016*, República Dominicana: Mao.
- _____ (2015), *Memoria Anual 2015*, República Dominicana: Mao.
- _____ (2014), *Plan Estratégico 2014-2020*, República Dominicana: Mao.
- Barreto de Sousa Henriques, M. (2012), "*Laboratorio de Paz*" en territorios de violencia(s). *¿Abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?*, Volumen I, tesis de doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad de Coimbra. [En línea] https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/19204/3/Miguel_Henriques_disserta%C3%A7%C3%A3o_RI-2012.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- CLAC (2018), *Banelino - República Dominicana*, video de la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores y Trabajadores de Comercio Justo (CLAC). [En línea] <https://youtu.be/l5XoSZ6Pa8Q> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Coscione, M. (2011), *Comercio Justo en la República Dominicana: café, cacao y banano*, Funglode, República Dominicana: Santo Domingo.
- Coscione, M. y Mulder, N. (editores) (2017), *El aporte del comercio justo al desarrollo sostenible*, Santiago de Chile y Santa Tecla (El Salvador): CEPAL y CLAC.
- FLO-CERT (2014), "Trabajadores migrantes en la República Dominicana Política para Organizaciones de Pequeños Productores y Empresas de Trabajo Contratado", Documento explicativo, Bonn.
- Funglode (2011), *Experiencias dominicanas de Comercio Justo y sus aportaciones al desarrollo local*, video de la Fundación Global Democracia y Desarrollo, Santo Domingo. [En línea] https://youtu.be/adA_bejqaAE [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Gobernación del Cauca (2015), *Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 "Cauca, Territorio de Paz"*. Popayán, Gobernación del Cauca. [En línea] <http://www.fundaciondelmacizo.org/wp-content/uploads/2018/03/Plan-de-Desarrollo-2016-2019-Cauca-Territorio-de-Paz.pdf> [fecha de consulta: agosto de 2018].
- Martínez, M. y otros (2009), *Línea de base sobre condiciones económicas, salud, educación y prácticas medioambientales de productores, trabajadores, hogares y escolares de las comunidades*, Santo Domingo: Banelino.
- Misión Rural e INCODER (2012), *Un modelo cooperativo como estrategia para la Zona de desarrollo empresarial La Primavera - Vichada*, Convenio. 00637 - de 2011, Bogotá: INCODER - CORPORACIÓN LATINOAMERICANA MISIÓN RURAL [En línea] <http://www.misionrural.net/fscommand/zde.pdf> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2017a), *Producción de banano orgánico en la República Dominicana*, Secretaría del Foro Mundial Bananero, Colección de Buenas Prácticas, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma: FAO.
- _____ (2017b), *Trabajadores migrantes en la industria bananera*, Secretaría del Foro Mundial Bananero, Colección de Buenas Prácticas, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma: FAO.
- Suyusama y otros (2014), *Experiencias significativas. Región Macizo - Alto Patía*. Pasto (Colombia), Comisión Europea, Departamento para la Prosperidad Social – DPS, Programa Suyusama
- _____ (2013), *Proceso Estratégico Territorial Economías Propias. Sistematización experiencias COSURCA – ASPHONAR*. Pasto (Colombia), Comisión Europea, Departamento para la Prosperidad Social – DPS, Programa Suyusama.

- TEGUT (2017), "Bio-Bananen für bessere Lebensbedingungen". [En línea] <https://www.tegut.com/aktuell/artikel/tegut-fairbindet-bio-bananen.html> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Vásquez Perdomo, Á. y otros (2011), *Estudio de Factibilidad para Fabricación y Comercialización de Harina de Banano, en las Provincias de Azua, Montecristi y Valverde*, Programa Conjunto para el Fortalecimiento de la Cadena de Valor del Banano Mediante el Crecimiento de Mercados Inclusivos (Proyecto FAO UNJP/DOM/013/SPA), Santo Domingo: Instituto de Innovación en Biotecnología e Industrias.
- Zarioh, N. (2007), *Análisis del impacto del Comercio Justo en República Dominicana. Estudio en la organización de productores BANELINO – Síntesis*, estudio comisionado por Max Havelaar France. Auzeville: Oréade-Brèche.

Entrevistas

En Timbío, Cauca, Colombia:

- Angulo Velasco, Lupericio (2018), responsable del Departamento de Gestión y Cooperación Solidaria de Cosurca, 14 de junio.
- Ausecha Chaux, René (2018), gerente general de Cosurca y ExpoCosurca, 12 de junio.
- Bello Flor, Melfi María (2018), productora socia de Asocamp. 12 de junio.
- Gómez, Olga María (2018), profesora universitaria y consultora en Cosurca para el proyecto Unicaminos, 12 de junio.
- Grupo Focal Cosurca (2018), entrevista grupal con productores socios de Cosurca, 13 de junio.
- Jiménez, Luis (2018), productor y representante legal de Asoproa, 12 de junio.
- Ledezma, Adonay (2018), productor, representante legal de Asprosi y presidente del Consejo de Administración de Cosurca, 12 de junio.
- Ledezma Ausecha, Yohan Jarvy (2018), facilitador técnico y joven productor socio de Asprosi, 14 de junio.
- Urbano, Freddy (2018), técnico de Cosurca, coordinador comercial de Cosurca, 11 de junio.

En Mao, Valverde, República Dominicana:

- Emanio, en Trabajadores (2018), Emanio, Najasse y Mikelange. en Banelino, 25 de junio.
- Gandini, Gustavo (2018), responsable del departamento de Agricultura Orgánica, Biodiversidad y Medio Ambiente de Banelino, 25 de junio.
- Gómez, Rosalba (2018), oficial Fairtrade y responsable del Programa Social y Medioambiental en Banelino, 25 y 26 de junio.
- Grupo Focal Banelino (2018), entrevista grupal con productores socios de Banelino, 27 de junio.
- López, Domingo (2018), subdirector ejecutivo de Banelino, 26 de junio.
- Medrano, Gleydis (2018), hija de un productor, becada por Banelino para estudiar en la universidad, y activa integrante del Comité Pro-Jóvenes.
- Najasse. En Trabajadores (2018), Emanio, Najasse y Mikelange. en Banelino, 25 de junio.
- Peña (2018), productor asociado a Banelino.
- Pérez Gómez, José Abigail (2018), productor de la unidad Ámina, socio de Banelino, 25 de junio.

- Pichardo, Yahaira (2018), coordinadora de capacitaciones en el departamento Social y Medioambiental de Banelino, 26 de junio.
- Rodríguez (2018), informa sobre los centros de salud de Banelino.
- Runneboom de Peña, Marike (2018), directora ejecutiva de Banelino.
- Tejada, Carlos (2018), hijo de un productor, y ahora productor él mismo y socio de Banelino.
- Vargas, Elba (2018), directora de la escuela Tierra Fría Afuera, patrocinada por Banelino, 28 de junio.

IV. Promoción de exportaciones de bienes ambientales y cooperación internacional de la República de Corea

*Minah Kim*²⁶

Introducción

La República de Corea —en adelante Corea— es un exportador emergente de bienes ambientales. La inserción internacional de este país se sustenta principalmente en la producción y exportación de automóviles, barcos, productos electrónicos e insumos para esas industrias. Sin embargo, desde hace algunos años el Gobierno está promoviendo una nueva industria de bienes ambientales, que forma parte de un esfuerzo integral para transformar su sector manufacturero hacia modelos productivos y bienes con un impacto menor en el medio ambiente.

El objetivo de este capítulo es presentar el rol de la política de promoción de las exportaciones coreanas de bienes ambientales en el fortalecimiento de los programas de cooperación ambiental de Corea con países de América Latina. Se utilizó la definición del Grupo de Amigos de los Bienes Ambientales de la Organización Mundial del Comercio (OMC)²⁷ para determinar los bienes que serían parte de esta clasificación, aunque existen también propuestas alternativas.

²⁶ Minah Kim es investigadora principal del Instituto Coreano de Tecnología e Industria Ambiental (Korea Environmental Industry and Technology institute, KEITI). Ha dedicado su carrera a mejorar la cooperación internacional con el objetivo de lograr el desarrollo sostenible de Corea y los países socios, así como a promover la industria ambiental de Corea. Tiene un doctorado en política energética y medioambiental en la Universidad de Corea.

²⁷ Según este Grupo, los bienes ambientales se refieren a 153 líneas de productos de 6 dígitos dentro de 12 subcategorías del Sistema Armonizado: el control de la contaminación del aire, la gestión de residuos, la mitigación y limpieza, la energía renovable, el ahorro y la gestión del calor y la energía, el manejo de aguas residuales, los productos amigables con el medio ambiente, las tecnologías limpias, la gestión de desastres, la protección de recursos naturales, el ruido y la reducción de las vibraciones, el monitoreo ambiental, y los equipos de análisis y evaluación. (Sugathan, 2013).

Se abordarán los siguientes temas: i) análisis del desempeño de las exportaciones coreanas de productos amigables con el medio ambiente, en particular hacia América Latina y el Caribe; ii) las políticas del Gobierno coreano para promover las exportaciones de bienes ambientales; iii) los programas de Corea de cooperación internacional y asociación en el área ambiental, y iv) casos de programas de cooperación entre Corea y países de América Latina y el Caribe.

A. Evolución de las exportaciones coreanas de productos ambientales hacia América Latina y el Caribe

Entre 2000 y 2017, las exportaciones de bienes ambientales de Corea hacia América Latina y el Caribe crecieron 13,7% por año en promedio, y llegaron a 1.868 millones de dólares en 2017. A su vez, las importaciones de Corea desde América Latina y el Caribe durante el mismo período crecieron más rápido (21,4% en promedio por año), pero desde un nivel más bajo, llegando a 316 millones de dólares en 2017 (véase el cuadro 14).

Cuadro 14
Corea: comercio de bienes ambientales con América Latina y el Caribe, 2000-2017
(En millones de dólares)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportaciones	210,75	206,63	282,67	175,45	241,69	321,92	426,71	402,83	750,35
Importaciones	11,73	11,48	19,92	19,88	44,95	85,04	118,80	137,99	158,76
Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Exportaciones	824,01	901,02	1 190,66	1 385,18	1 678,41	2 157,27	2 241,38	1 970,04	1 868,30
Importaciones	97,84	178,33	235,50	229,32	249,92	253,07	271,53	288,71	316,01

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asociación de Comercio Internacional de la República de Corea (K-Stat).

Entre 2000 y 2017, los cinco principales destinos en la región de las exportaciones de bienes ambientales de Corea fueron México, el Brasil, Chile, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela.

En ese período, los bienes ambientales representaron en promedio el 4,3% del total de las exportaciones de Corea a América Latina y el Caribe, porcentaje algo inferior a la participación promedio de los bienes ambientales en las exportaciones al mundo (5,5%). La participación de los bienes ambientales en las exportaciones totales de Corea a América Latina y el Caribe aumentó de 2,3% del total en 2000, a 7,1% en 2017 (véase el gráfico 4).

En cuanto a la importación de bienes ambientales, entre 2000 y 2017 los países de la región desde los que Corea importó más bienes ambientales fueron México, el Brasil, la Argentina, Chile y Costa Rica. El país de origen más importante fue México, con importaciones acumuladas de 2.300 millones de dólares, que representaron el 82,5% de todas las importaciones ambientales de Corea desde América Latina y el Caribe 2017 (véase el gráfico 4).

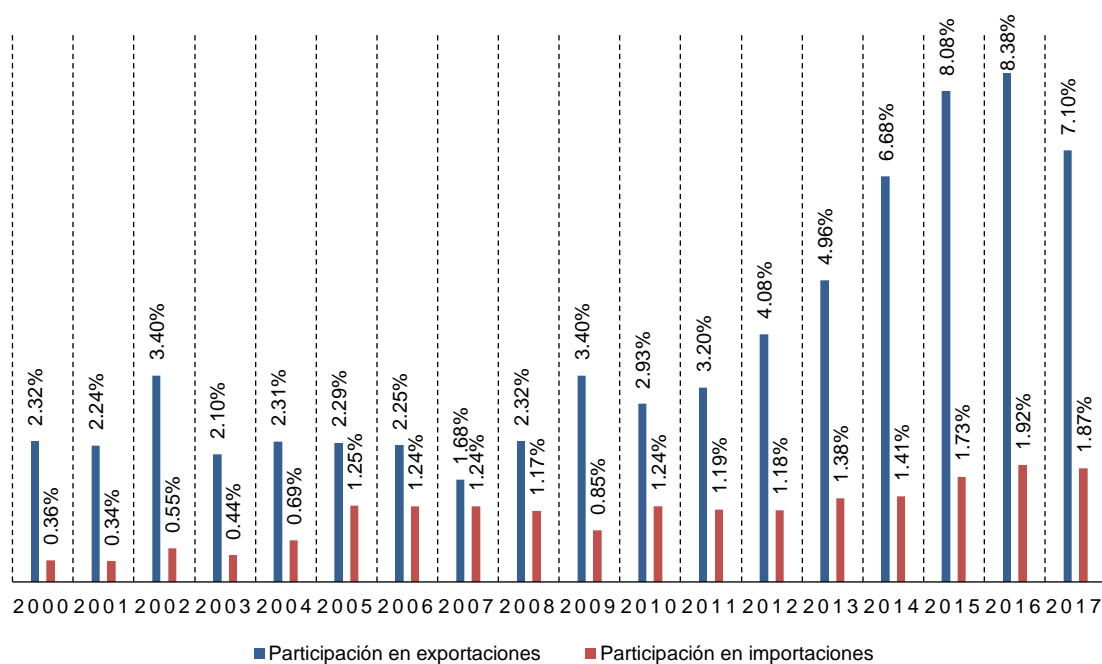
En ese período, la participación de los bienes ambientales en las importaciones de Corea desde América Latina y el Caribe fue muy inferior (1,3% en promedio) que el porcentaje de estos bienes en las importaciones totales del mundo (6,9%).

Entre las exportaciones coreanas de bienes ambientales a América Latina y el Caribe en el período 2000-2017, los equipos para el tratamiento de aguas residuales fue la categoría más relevante (24,4% del total). Le siguieron la energía renovable (23,4%), la gestión de residuos (20,3%), el control de la contaminación del aire

(15,10%), la disminución del ruido y la vibración (7,8%), equipos para el análisis y monitoreo ambiental (5,3%), ahorro y gestión de la energía (3,0%), y otros productos (0,8%) (véase el cuadro 15).

Respecto de las importaciones coreanas de bienes ambientales desde América Latina y el Caribe, los productos para el tratamiento de aguas residuales tenían la mayor participación (23,8%), seguidos de equipos de análisis y monitoreo ambiental (23,1%), disminución del ruido y la vibración (19,41%), energía renovable (18,8%), control de la contaminación del aire (7,8%), la gestión de residuos (5,8%), y otros (1,3%).

Gráfico 4
Corea: participación de bienes ambientales en el comercio con América Latina y el Caribe, 2000 a 2017
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Asociación de Comercio Internacional de Corea (K-Stat).

Cuadro 15
Comercio de bienes ambientales entre Corea y América Latina y el Caribe, por producto, 2000-2017
(En millones de dólares y porcentajes)

Categorías	Exportaciones	Porcentaje de participación	Importaciones	Porcentaje de participación
Total	17 235,27	100,00	2 728,78	100,00
Gestión de aguas residuales	4 199,22	24,36	649,22	23,79
Energía renovable	4 026,24	23,36	513,3	18,81
Gestión de residuos	3 490,82	20,25	159,12	5,83
Control de la contaminación del aire	2 601,93	15,10	211,99	7,77
Ruido y reducción de la vibración	1 341,29	7,78	529,70	19,41
Equipos de análisis y monitoreo	920,51	5,34	629,21	23,06
Eficiencia y gestión energética	514,49	2,99	8,08	0,30
Protección de los recursos naturaleza	85,65	0,50	0,40	0,01
Productos amigables con el ambiente	23,42	0,14	0,02	0,00
Restauración y limpieza	15,72	0,09	3,53	0,13
Tecnologías limpias	13,67	0,08	6,45	0,24
Gestión de desastres	2,31	0,01	17,75	0,65

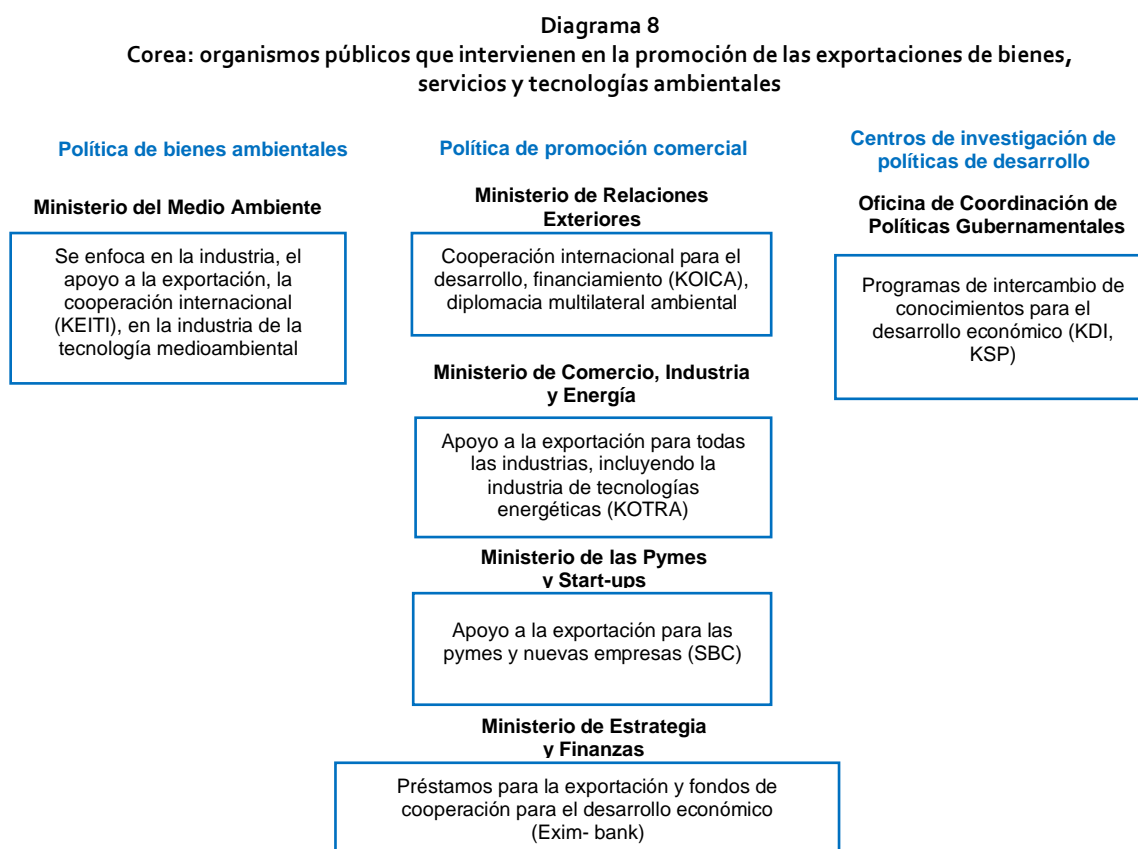
Fuente: Elaboración propia con datos de Asociación de Comercio Internacional de la República de Corea (K- Stat).

B. Políticas públicas para promover las exportaciones de productos ambientales

El Gobierno de Corea ha implementado varias medidas de apoyo para los exportadores de bienes ambientales. Estas medidas forman parte de un marco de políticas para la producción de bienes ambientales y de una estructura industrial más amigable con el ambiente. Al mismo tiempo, el Gobierno ha fortalecido la cooperación en este ámbito con los países socios. En esta sección se presentan las instituciones y las políticas públicas relacionadas con la promoción de exportaciones de bienes ambientales, y las medidas de apoyo ofrecidas por el Gobierno a este sector.

1. Las agencias gubernamentales

Las agencias responsables de la promoción comercial y la cooperación ambiental internacional incluyen los Ministerios del Medio Ambiente; de Comercio, Industria y Energía; de las Pymes y Start-ups; de Estrategia y Finanzas, y de Relaciones Exteriores (véase el diagrama 8).



Fuente: Elaboración propia basado en la misión de cada Ministerio.

El Ministerio del Medio Ambiente apoya a las industrias relacionadas con el área y a las exportaciones de bienes ambientales²⁸. Este apoyo está dentro del marco de la Ley de Apoyo a las Tecnologías e Industrias Ambientales, y tiene el fin de contribuir al crecimiento sostenible. La ley provee

²⁸ Los "bienes ambientales" que son apoyados por el Ministerio del Medio Ambiente incluyen a los bienes utilizados para prevenir o controlar la contaminación ambiental y el agotamiento de recursos, mientras que "los bienes energéticos" son promovidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Energía.

el marco jurídico para la promoción del desarrollo y comercialización de tecnologías ambientales, la certificación de nuevas tecnologías y el apoyo a la industria. También define las tecnologías e industrias ambientales. Las principales agencias públicas y semipúblicas establecidas para apoyar a las industrias ambientales son el Instituto Coreano de Industria y Tecnología Ambiental (KEITI), la Asociación de Industrias Ambientales de Corea (KEIA) y el Instituto Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos Ambientales (NIEHRD).

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo gubernamental responsable de las relaciones diplomáticas. Incluye a la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA) para las cuestiones relacionadas con el medio ambiente.

El Ministerio de Comercio, Industria y Energía apoya los nuevos desarrollos y la creación de empleo en estos sectores. Las agencias responsables del comercio y la facilitación del comercio incluyen a la Agencia Coreana de Promoción del Comercio y la Inversión (KOTRA), la Corporación de Seguros de Comercio (KSURE), y la Asociación Coreana de Comercio Internacional (KITA). Otros organismos como el Instituto Coreano de Tecnología Industrial (KITECH), el Instituto Coreano para el Avance de la Tecnología (KIAT) y la Agencia de Evaluación y Planificación de las Tecnologías Energéticas (KETEP) ayudan a las empresas a mejorar su competitividad mediante el desarrollo tecnológico.

El Ministerio de las Pymes y Start-ups es la agencia responsable de crear y fomentar las pequeñas empresas de base tecnológica, la creación de empleo y el desarrollo de los mercados externos. Entre las agencias que implementan políticas relacionadas con las pymes están la Corporación de la Pequeña y Mediana Empresa (SMBC) y el Instituto Coreano de Desarrollo del Emprendimiento (KISED).

El Ministerio de Estrategia y Finanzas es la agencia responsable de la gestión macroeconómica, la coordinación de las funciones de la política económica, las directivas para el desarrollo socioeconómico de mediano y largo plazo, y la definición periódica del foco de la política económica. Este ministerio desempeña un papel positivo en la facilitación de las exportaciones e importaciones de bienes ambientales mediante el financiamiento a las empresas, a través del Banco de Exportación e Importación de Corea (Eximbank)²⁹.

El Instituto Coreano de Desarrollo (KDI) y el Instituto Coreano de Política Económica Internacional (KIEP) son institutos de investigación vinculados al Gobierno. Dependen de la Oficina del Primer Ministro, y gestionan los programas de intercambio de conocimientos (KSP) sobre el desarrollo de Corea durante los últimos 50 años. Constituyen una plataforma en línea de recursos para políticas de cooperación para el desarrollo, la asociatividad internacional para el intercambio de conocimientos, y los servicios de asesoramiento sobre políticas ambientales en las negociaciones comerciales.

A diferencia del Ministerio del Medio Ambiente, que proporciona apoyos específicos a empresas relacionadas con el área, el Ministerio de Comercio, Industria y Energía y el Ministerio de las Pymes y Start-ups ofrecen apoyo a todas las pymes, independientemente del sector.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el responsable de la diplomacia ambiental multilateral, de otorgar ayuda y cooperación internacional para el desarrollo, a la vez que aporta indirectamente a la promoción de las exportaciones de bienes ambientales.

2. Características de la política de apoyo a las exportaciones

Los diferentes organismos han desarrollado una variedad de instrumentos de apoyo a la exportación, que pueden resumirse en estos siete puntos:

- i) El Gobierno ha promovido la internacionalización de las pymes. La participación de estas empresas en las exportaciones coreanas ha aumentado de forma constante, desde el

²⁹ Para facilitar las exportaciones y cumplir con los objetivos de política se ofrecen préstamos, garantías y seguros comerciales.

32,1% en 2013 hasta el 35,9% en 2015, pero permanece baja en comparación con la de los países industrializados.

- ii) El Ministerio del Medio Ambiente está promoviendo el proyecto "Green-Export 100" para empresas ambientales, a través de la Asociación de Industrias Ambientales. Su objetivo es promover a las pymes exportadoras altamente competitivas.
- iii) El Ministerio de Comercio, Industria y Energía, en cooperación con la Corporación de las Empresas Pequeñas y Medianas, lanzó un programa de *vouchers* para la exportación³⁰ en 2017. Las pymes pueden beneficiarse de estos servicios de apoyo a la exportación. Además, el Ministerio ofrece servicios para la exportación mediante especialistas en comercio exterior jubilados, y el establecimiento de 14 centros regionales de apoyo a las exportaciones.

Las agencias están incrementando el apoyo y la cooperación para resolver problemas ambientales internacionales, lograr un crecimiento innovador, inclusivo y sostenible, identificar proyectos de cooperación internacional eficaces y crear vínculos con financiamientos privados, incluyendo aquellos de asociación público-privada³¹.

- iv) El Gobierno está creando un sistema de cooperación entre organismos, con reuniones periódicas para abordar la promoción del comercio y las inversiones, liderado por el presidente. A ello se suman consultas público-privadas sobre cómo orientar un mayor apoyo gubernamental a las exportaciones de las pymes.
- v) El Gobierno de Corea está impulsando las exportaciones a través del comercio electrónico y sin papel para las pymes³². Para 2018, se había anticipado un crecimiento global del comercio electrónico de 600.000 millones de dólares, debido al desarrollo de los servicios globales de pagos y sistemas de logística internacional de bajo costo. Gracias a estos apoyos la balanza comercial de Corea para este sector de empresas pasó de tener déficit a lograr superávit en 2016.

El sistema de comercio electrónico³³ establecido por el Ministerio de Comercio, Industria y Energía en 2013 ha sido utilizado hasta 2017 por 80.000 empresas, con 340 millones de intercambios electrónicos a través de su plataforma. Fue reconocido por el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 2015 como una de las mejores plataformas del mundo, y ha sido un punto de referencia para los países en desarrollo.

- vi) Para que las pymes puedan beneficiarse de los acuerdos comerciales, el Gobierno presta servicios relacionados a entre 4.500 y 4.800 empresas cada año, emitiendo certificados de origen y ofreciendo otros servicios de consultoría.
- vii) El Gobierno también ofrece préstamos y garantías a las pymes que exportan, así como sistemas de apoyo a la inversión extranjera directa.

³⁰ El programa de *vouchers* de exportación selecciona 58.000 pymes cada año y las apoya en la preparación para la exportación, en marketing y localización, tomando en cuenta sus capacidades y fortalezas individuales. El programa de *vouchers* se inició en 2017 y consolidó los programas de apoyo al marketing para la exportación ofrecidos previamente por el Ministerio de Comercio, Industria y Energía y por el Ministerio de las Pymes y Start-ups. Ofrece más de 3.000 tipos de servicios para la exportación, mediante 664 proveedores.

³¹ Apoyo a visitas de delegaciones empresariales público-privadas; reuniones de cooperación de alto nivel; identificación de proyectos conjuntos; estudios de factibilidad técnica y viabilidad de negocios; vínculos con alternativas de financiamiento por medio de entidades privadas u organismos internacionales.

³² El Gobierno ha trabajado con numerosas organizaciones relacionadas con el comercio, tales como empresas de investigación de mercado, agencias de calificación de riesgo, bancos comerciales, institutos de clearing financiero, el Servicio de Aduanas, empresas de transporte y aerolíneas. Sobre la base de estos enlaces, el Gobierno ha creado un centro nacional de comercio electrónico para gestionar las actividades comerciales.

³³ UTradeHub, [en línea] (www.utradehub.or.kr) [fecha de consulta: julio de 2020].

3. Programas de promoción de exportaciones de ministerios y agencias

En el cuadro 16 se presentan los programas relacionados con la promoción de las exportaciones de bienes ambientales. La mayoría se originan en el Ministerio del Medio Ambiente (MOE), mientras que otros ministerios, como el de Comercio, Industria y Energía (MOTIE), el de las Pymes y Start-ups (MSS) y el de Estrategia y Finanzas (MOSF) ofrecen programas más amplios de apoyo a la exportación que incluyen a los bienes ambientales. Los programas del Ministerio de Relaciones Exteriores (MOFA), de la Oficina para la Coordinación de Políticas de Gobierno, que responde a la Oficina del Primer Ministro (OPC), y de los institutos de investigación estatales no son exactamente programas de promoción sino más bien de cooperación internacional.

Cuadro 16
Corea: programas que promueven las exportaciones de bienes ambientales, 2017

Ministerio	MOE		MOTIE	MSS	MOSF	MOFA	OPC	
Agencia ejecutora	KEITI	KEIA	NIEHRD	KOTRA	SBC	EXIM-BANK	KOICA	KDI
Programa de Apoyo a la Exportación								
Inteligencia de mercado	•	•		•	•	•		
Apoyo al exportador y consultas	•	•		•	•	•		
Cooperación técnica	•				•			
Estudios de factibilidad	•			•				
Redes/marketing	•	•		•	•			
Financiamiento	•				•	•		
Establecimiento de oficinas en el exterior	•			•				
Sistemas nacionales de certificación								
Certificación de bienes ambientales y tecnología	•							
Calificación de buena empresa ambiental	•							

Fuente: Elaboración propia.

Varios ministerios llevan adelante programas de promoción de exportaciones sectoriales. En el caso de la información de mercado, el Ministerio del Medio Ambiente ofrece específicamente datos sobre el mercado de bienes ambientales, mientras que el Ministerio de Comercio, Industria y Energía y el Ministerio de las Pymes y Start-ups ofrecen información más general. Una empresa que quiera empezar a exportar puede utilizar información de cualquiera de estos organismos.

Los programas abarcan diferentes aspectos relacionados con la exportación, desde información del mercado ambiental hasta consultorías personalizadas, apoyo a la comercialización, tecnología, redes de negocios, identificación de negocios en el extranjero, apoyo financiero, apoyo al establecimiento de oficinas en el extranjero y desarrollo de negocios.

Esta sección presenta las políticas y los programas de apoyo a las exportaciones radicados en los diferentes ministerios, mientras que los programas de cooperación y asociación internacionales se presentan en la sección C.

**a) Instituto Coreano de Industria y Tecnología del Ambiente (KEITI)
(Ministerio del Medio Ambiente)**

El Ministerio del Medio Ambiente supervisa las políticas de promoción de las exportaciones de productos ambientales. En línea con las políticas del Ministerio, el Instituto Coreano de Industria y Tecnología del Ambiente (KEITI) y la Asociación Coreana de las Industrias Ambientales (KEIA) implementan los programas de apoyo a los exportadores de bienes ambientales.

KEITI fue establecido en 2009 para mejorar los servicios ambientales y de bienestar, y contribuir al desarrollo económico sostenible. La misión del Instituto es apoyar el desarrollo de las tecnologías e industrias ambientales, fomentar la cooperación ambiental internacional, y promover la internacionalización de las empresas ambientales. Adicionalmente, prestar apoyo a las empresas para participar en sistemas de certificación ambiental, el consumo y la producción amigable con el ambiente, y temas relativos a la salud y la seguridad ambiental.

En 2017, a través de KEITI se proporcionó apoyo a empresas que sumaron exportaciones ambientales por 1.894 millones de dólares. Entre 2012 y 2017, las exportaciones ambientales de empresas que recibieron apoyo crecieron 5,8% en promedio por año. Las exportaciones relacionadas con la calidad del agua fueron las que tuvieron una mayor participación (35,4%), seguidas por las de la calidad del aire (23,6%), la gestión de residuos (16,8%), el control de la contaminación del suelo (3,2%), los recursos energéticos renovables y otros (21,0%). En términos de mercados de destino, Asia representó el 47,4%, mientras que China, Oriente Medio y África, las Américas, y otros países industrializados representaron 20,1%, 24,6%, 5,9% y 2,0%, respectivamente.

En las acciones de KEITI se combina un enfoque *top-down* de identificación de la demanda a través de la cooperación a nivel de gobiernos, con el enfoque *bottom-up* en el apoyo a las empresas para superar dificultades en el proceso exportador. Los exportadores requieren apoyo en áreas como la información de mercado, la creación de redes, la verificación y certificación, y el financiamiento. KEITI apoya a las pymes para mejorar su conocimiento de los mercados internacionales, asegurar su presencia y reducir riesgos.

Desde 2006, KEITI ha operado una red integral de información ambiental en el extranjero³⁴ para proveer información sobre mercados, las tendencias de la industria, la regulación ambiental y los proyectos ambientales fuera del país. Además, el Instituto ha seleccionado aproximadamente a 50 empresas cada año para ayudarlas a registrarse en portales internacionales de comercio electrónico B2B, como Alibaba, descubrir nuevos compradores, organizar reuniones por videoconferencia y organizar exposiciones en línea.

A través de KEITI se proporcionan servicios de consultoría integrales para superar obstáculos a las exportaciones. Asesores y expertos prestan servicios en áreas como marketing, exportaciones, despacho de aduanas y asuntos arancelarios, acuerdos de libre comercio, revisión de contratos, transferencia de tecnología, moneda extranjera y financiamiento.

KEITI también presta cooperación técnica para la adaptación de tecnologías ambientales y la búsqueda de tecnologías apropiadas conformes con las regulaciones y el entorno de negocios, en conjunto con centros de investigación locales. Iniciado en 2004 con un proyecto de cooperación con China, este programa se ha expandido a otros mercados emergentes en el Sudeste Asiático, Oriente Medio y África. Hacia fines de 2017, KEITI había apoyado 174 proyectos en 104 países.

Desde 2008, la actividad de KEITI sumó la realización de estudios de factibilidad para empresas que participan en proyectos ambientales en el extranjero. También se colabora con iniciativas público-

³⁴ [En línea] www.eishub.or.kr [fecha de consulta: julio de 2020].

privadas, privadas, y proyectos apoyados por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico. En total, en 2017 se había apoyado a 175 proyectos en 59 países.

Otro programa es la organización de reuniones de negocios en Corea y el desarrollo de la asociatividad. Este programa se realiza anualmente en conjunto con la Agencia de Promoción del Comercio y la Inversión de Corea (KOTRA). Su objetivo es acercar las empresas a los clientes extranjeros, invitando a compradores de países que podrían recibir cooperación ambiental y organizando encuentros de negocios. Iniciado en 2010, a través de KEITI se ha invitado en promedio a 100 representantes de alto nivel de entidades responsables de proyectos ambientales en el mundo a visitar foros de cooperación ambiental, sesiones de presentación de proyectos e inspección de instalaciones ambientales modelo en Corea. En septiembre de 2017, se invitó a través de KEITI a 127 compradores de 38 países al "Global Green Hub Korea", donde se abordaron 653 proyectos ambientales y se concretaron negocios por 1.100 millones de dólares.

Desde hace muchos años, el Gobierno envía al exterior delegaciones conjuntas público-privadas con el objetivo de desarrollar mercados, mejorar redes empresariales y facilitar conversaciones con entidades extranjeras. Por ejemplo, en 2017 se enviaron delegaciones a América Latina (la Argentina y Perú), Oriente Medio (Arabia Saudita e Irán), África (Etiopía y Tanzania) y el Norte de África (Argelia). En 2018, esta responsabilidad se transfirió a la Asociación Coreana de Industrias Ambientales.

KEITI cuenta con cinco centros de cooperación internacional para la industria ambiental. Sus objetivos son desarrollar redes de cooperación, identificar oportunidades de negocios y apoyar a las empresas ambientales coreanas en sus negocios en el extranjero. Los centros están localizados en China (establecido en 2001), Viet Nam (2005), Indonesia (2011), Colombia (2014) y Argelia (2014). Estos centros realizan tareas tales como la investigación del mercado local, identificación de proyectos de cooperación, creación de redes, promoción de proyectos internacionales y organización de foros de cooperación.

Otro servicio es el apoyo a los esquemas para la certificación y verificación de nuevos productos y tecnologías ambientales, y la cooperación internacional para la certificación mutua. Su propósito es identificar y difundir tecnologías de excelencia. La certificación y verificación de 649 tecnologías se completó en marzo de 2018. Las certificaciones ambientales incluyen el etiquetado ambiental y los sistemas de etiquetado de carbono³⁵. A marzo de 2018 habían sido certificados 14.355 productos de 3.653 empresas.

Debido a la posibilidad de que el etiquetado ambiental pueda convertirse en un obstáculo al comercio, KEITI ha suscrito acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) con varios sistemas de etiquetado ambiental en el extranjero, al mismo tiempo que apoya a las empresas coreanas que buscan certificarse en el exterior. Entre 2002 y 2013, se suscribieron por gestión de KEITI 10 acuerdos de reconocimiento mutuo con 8 países, además de otro grupo de países nórdicos, para evitar procesos de certificación múltiples (véase el cuadro 17).

Cuadro 17
Corea: acuerdos de reconocimiento mutuo con mecanismos de etiquetado ambiental extranjeros, 2002-2013

2002	2002	2003	2004	2005	2006	2010	2012	2013	2013
Provincia China de Taiwán	Tailandia	Japón	Austria	China	Nueva Zelandia	Países Nórdicos	Estados Unidos	Alemania	Provincia China de Taiwán
Marca Verde	Etiqueta Verde	Eco marca	Buena Elección Ambiental	Estándares Ambientales	Elección Ambiental	Cisne Nórdico	Sello Verde	Ángel Azul	Materiales de Construcción Verdes

Fuente: Instituto de Industria y Tecnología del Medio Ambiente de Corea, sobre la base de estadísticas de KEITI.

³⁵ El mecanismo de etiquetado ambiental da un logotipo (etiqueta ambiental) a los productos que han mejorado su desempeño ambiental, proporcionando información a los consumidores e incentivando a las empresas a desarrollar y producir voluntariamente productos más sostenibles.

Además, KEITI tiene un programa de servicios específicos a “empresas ambientales de excelencia”. Se trata de empresas que muestran un alto desempeño, capacidades técnicas y potencial de crecimiento. KEITI les proporciona servicios tales como diagnósticos de desempeño corporativo, consultorías de negocio personalizadas y apoyo a la comercialización en el extranjero. Este programa ha prestado servicios a 58 empresas entre 2013 y 2017.

b) Asociación Coreana de Industrias Ambientales (KEIA) (Ministerio del Medio Ambiente)

La Asociación Coreana de Industrias Ambientales fue establecida en 2011, en el marco de la Ley de Apoyo a la Tecnología e Industria Ambiental. Tiene la tarea de investigar el mercado ambiental para facilitar el crecimiento de pequeñas, medianas y grandes empresas, y de ayudarlas a ingresar a los mercados internacionales. A continuación, se presentan los principales programas de apoyo a la exportación de KEIA.

Entre 2002 y 2015, KEIA publicó estudios del mercado ambiental en el extranjero para las empresas ambientales, estudios que contienen información sobre las regulaciones ambientales, inteligencia de mercado e información de acceso a mercados en 33 países.

KEIA ayuda a pymes ambientales a fortalecer sus capacidades de exportación a través del programa “Exportaciones Verdes 100”. El objetivo de este programa es proporcionar servicios integrales a las empresas para mejorar su desempeño técnico y superar barreras comerciales, en colaboración con empresas de consultoría especializadas. Entre los servicios se incluye el diagnóstico de capacidades, la verificación técnica local y la asesoría jurídica. Hasta el 2018, a través de este programa habían recibido apoyo 44 empresas.

c) Agencia Coreana de Promoción de Comercio e Inversión (KOTRA) (Ministerio de Comercio, Industria y Energía)

El Ministerio de Comercio, Industria y Energía implementa sus políticas de promoción de exportaciones a través la Agencia Coreana de Promoción del Comercio e Inversión (KOTRA).

A través de diversos programas de apoyo a la exportación para pymes, KOTRA ha ayudado a empresas que exportaron 8.400 millones de dólares en 2017, lo que representa el 4,1% de todas las exportaciones de las pymes para ese año (véase el cuadro 18).

Cuadro 18
Corea: desempeño exportador de las pymes apoyadas por KOTRA, 2013-2017
(En millones de dólares y porcentajes)

	2013	2014	2015	2016	2017
Exportaciones de las pymes apoyadas por KOTRA (A)	3 451	4 938	5 293	6 763	8 448
Total de exportaciones de las pymes (B)	189 760	193 395	189 080	186 314	205 632
Ratio (A / B) (porcentaje)	1,8	2,2	2,7	3,6	4,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Informe Anual de Desempeño (2017), Agencia de Promoción del Comercio y la Inversión (KOTRA).

KOTRA fue establecida como entidad estatal en 1962, bajo la Ley de Promoción Comercial. Lleva a cabo varias tareas, que incluyen los servicios de mediación comercial, inteligencia de mercados, ferias en el extranjero, promoción del comercio y las inversiones, promoción de proveedores nacionales, operación de oficinas comerciales en el exterior y otras actividades de promoción (véase el cuadro 19).

Cuadro 19
Corea: programas de promoción de las exportaciones de KOTRA, 2017

	Área	Nombre del programa
Apoyo a la exportación	Fomento exportador y desarrollo de capacidades para todos los sectores	<ul style="list-style-type: none"> Programa de <i>vouchers</i> para la exportación Diagnóstico de capacidades de exportación Incubación para start-ups Programa de Campeón Mundial Programa de Producto de Exportación Estrella Programa de Empresas Líderes Contratación pública internacional
		<ul style="list-style-type: none"> Consultorías para la exportación y la inversión en el extranjero Centros de apoyo para utilizar TLC Centros de apoyo para la contratación pública global Centros de protección de la propiedad intelectual Apoyo para fusiones y adquisiciones globales Apoyo para establecer filiales en el extranjero
	Estudios de mercado en el extranjero	<ul style="list-style-type: none"> Estudios de mercado en el extranjero Portales de información sobre comercio e inversión
	Apoyo a las negociaciones	<ul style="list-style-type: none"> Programas de apoyo a la negociación comercial
	Marketing en el exterior	<ul style="list-style-type: none"> Misiones comerciales Marketing en línea Apoyo de las oficinas de KOTRA en el extranjero Programas de asociatividad global Reuniones con compradores extranjeros invitados Apoyo para realizar ofertas en el extranjero
	Oficinas en el extranjero e infraestructura de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> Programas de incubación para empresas exportadoras (con espacios de oficina)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Política de Promoción de Comercio e Industria 2018 del Ministerio de Comercio, Industria y Energía de Corea.

El Gobierno empezó a implementar un programa de *vouchers* para la exportación en 2017. Con este programa se buscó eliminar algunas barreras de los programas de apoyo a la exportación de los ministerios, y facilitar a las pymes la elección de los programas que resultaran más adecuados a sus necesidades. En 2018, a través de KOTRA se apoyó aproximadamente a 2.300 pymes de todos los sectores, por medio del programa de *vouchers* de exportación (véase el cuadro 20).

Cuadro 20
Corea: sistema de *vouchers* para la exportación, KOTRA y SBC

	Área de apoyo	Nombre del programa
Preparación para la exportación	Desarrollo, producción	Desarrollo de marcas, diseño (catálogo, producto, sitio web), manual del producto, página del producto, traducción de documentos, apoyo a la certificación en el extranjero, entre otras.
	Consultoría estratégica	Asesoría empresarial, estrategia exportadora, atracción de inversiones, patentes, certificación, muestras, propiedad intelectual, reembolso de tasas de aduana, impuestos, contabilidad, entre otras.
	Educación para la exportación	Comercio, marketing, creación de capacidades, derechos de propiedad intelectual.
Desarrollo de mercados	Promoción, publicidad y marketing	Spots televisivos, publicidad en medios impresos, videos promocionales, redes sociales, marketing <i>online</i> .
	Investigación y recopilación de información	Investigación de mercados y consumidores, identificación de compradores, focalización, análisis de competitividad, entre otras.
	Ferias, ruedas de negocios, <i>matching</i> de negocios	Participación en ferias comerciales en el extranjero, y en ferias internacionales celebradas en Corea, ruedas de negocios, presentaciones en eventos y seminarios locales, invitaciones a compradores extranjeros, y otras.

	Área de apoyo	Nombre del programa
Contratos de exportación	Documentos de exportación	Previo al contrato: cartas de crédito, devolución de tasas de aduanas, redacción de contratos, entre otras Después del contrato: despacho de aduana, envío, pago, logística de exportación, gestión posterior (formularios de solicitud de reembolso de tasas de aduana, y otras).
Instalación en el extranjero	Apoyo a las empresas en el extranjero	Consultorías sobre inversiones en el extranjero y entorno empresarial, apoyo a viajes de negocios, establecimiento de oficinas locales, registro de propiedad intelectual, permisos para pruebas y certificaciones, reclamos, solución de controversias de propiedad intelectual, proyectos en el extranjero, entre otras.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del portal <http://www.exportvoucher.com> (fecha de consulta: julio de 2020).

KOTRA también apoya a nuevas empresas mediante tecnologías y productos innovadores, y ofrece servicios de incubación y de alianzas empresariales para la vinculación con empresas extranjeras. Asimismo, promueve el programa “Campeón Mundial” que selecciona a 200 pymes con alto potencial de crecimiento para el apoyo focalizado en la comercialización en el extranjero y la competitividad global. El programa “Producto de Exportación Estrella” fomenta 1.000 “productos estrella” del sector exportador para que ingresen al ranking del top-five global, y ofrece apoyo para la comercialización y la participación en las licitaciones públicas en el extranjero.

Por medio de KOTRA se proporciona una variedad de servicios de consultoría gratuitos a las empresas que buscan apoyo para exportar y realizar inversiones en el extranjero. Se administran también las consultas relacionadas con los TLC para empresas coreanas que operan en China, Viet Nam y países de ASEAN, con el fin de aprovechar los beneficios de los acuerdos. También se ofrecen consultorías sobre temas como derechos de propiedad intelectual, fusiones y adquisiciones globales, información a las empresas que proyectan establecer filiales en el extranjero, inversiones y creación de redes en los mercados de destino (incluyendo agencias gubernamentales y expertos contables y jurídicos).

Mediante su extensa red de oficinas en el extranjero, KOTRA desarrolla nuevos mercados. A través de esta red se responden las solicitudes de empresas coreanas para investigar sobre posibles socios comerciales, realizar estudios de mercado sobre productos específicos y reunir información sobre materias primas y proveedores de bienes intermedios.

KOTRA apoya a las pymes en su comercialización en el extranjero mediante el envío de misiones de negocios a mercados prometedores. Esta tarea se realiza en coordinación con otros organismos gubernamentales, y ofrece oportunidades para contactar a compradores extranjeros e invitarlos a Corea. También se proporcionan servicios tales como la promoción del producto, la mediación con compradores extranjeros, pagos en línea, envíos expresos y videoconferencias a través del sistema Buy-Korea (BuyKorea.org), que es una plataforma electrónica B2B.

A través de las oficinas locales de KOTRA se ofrece a las pymes espacios de oficina e infraestructura en las principales ciudades, para ayudarlas a establecerse e iniciar el desarrollo del mercado. En la actualidad, existen 22 espacios de negocios en 14 países.

d) Corporación de Pymes (SBC) (Ministerio de Pymes y Start-ups)

El Ministerio de Pymes y Start-ups apoya el crecimiento y las exportaciones de las pymes a través de la Corporación de Pymes (SBC).

Esta Corporación se estableció en 1979 bajo la Ley de Promoción de las Pequeñas Empresas y Compra Preferencial de Productos de Pequeñas Empresas. En la actualidad otorga préstamos a las pymes, presta apoyo para el desarrollo tecnológico, el marketing y el desarrollo de canales de comercialización, capital de riesgo en el sector de las TIC, informatización de las pymes y servicios de consultoría.

Cuadro 21
Corea: programas de promoción de exportaciones de SBC, 2017

	Área	Programas
Desarrollo exportador	Creación de capacidades para la exportación de las pymes, fomento y apoyo para la comercialización	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de <i>vouchers</i> de exportación • Programa de apoyo a las pymes para la comercialización • Programa de fomento de capacidades de exportación para empresas de alto crecimiento • Carretera del Asia • Programa de desarrollo del mercado global • Programa de apoyo al ingreso a canales de distribución en el extranjero
	Comercio electrónico	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de apoyo al comercio electrónico para la exportación • Plataforma de exportación en línea
	Préstamos a la exportación	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos de apoyo al ingreso al mercado internacional

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corporación de Pymes. En línea: <http://hp.sbc.or.kr>, fecha de consulta: julio de 2020.

El objetivo de SBC es proporcionar apoyo personalizado al fortalecimiento de capacidades de exportación y marketing para las pymes que exportan por primera vez (ventas nacionales y exportaciones de menos de 1 millón de dólares). Este apoyo se otorga a través del programa de *vouchers* de exportación. Dependiendo de las necesidades y capacidades de cada empresa, se ofrecen servicios como estudios de mercado, promoción en idiomas extranjeros y diseño del producto. El objetivo fue atender a 21.000 empresas en 2018.

A través de SBC se promueve el desarrollo de mercado y las actividades de exportación de las pymes, mediante el apoyo a la participación en ferias en el extranjero, misiones comerciales, y la organización de ruedas de negocios de exportación. Para 2018 se previeron 21 ferias, con 125 integrantes de misiones comerciales, tres ruedas de negocios y 13 eventos de marketing.

Para los mercados de China y la ASEAN, SBC ofrece el programa "Carretera del Asia", que presta servicios especiales como apoyo para la preparación de la exportación, identificación del comprador, contratos y ayuda a los traslados en el extranjero.

Desde 1996, SBC apoya a las pymes en el desarrollo de su comercio electrónico mediante su infraestructura en línea para la exportación y los canales electrónicos globales de comercialización. Para 2018 se previó apoyar a 1.150 empresas.

Además, por medio de SBC se ofrece financiamiento para el desarrollo de mercados mediante préstamos de bajo costo orientados a capital de trabajo, producción de bienes de exportación de alta tecnología, gastos de comercialización en el extranjero y certificación de tecnología. A partir del año 2000, este financiamiento alcanzó un promedio anual de 160 millones de dólares.

e) Export-Import Bank of Korea (Eximbank) (Ministerio de Estrategia y Finanzas)

El Ministerio de Estrategia y Finanzas aporta al progreso económico de los países en desarrollo a través del Export-Import Bank of Korea (Eximbank).

Establecido en 1976, Eximbank tiene la tarea de proporcionar los préstamos que se requieren para la inversión extranjera directa, el desarrollo de recursos y la cooperación económica en el extranjero. Su actuación se basa en el entendimiento de que estos recursos contribuyen a la economía nacional. Como proveedor estatal de créditos para la exportación, Eximbank ha sido importante para la promoción de las exportaciones, a la vez que también contribuye con préstamos a los países en desarrollo a través del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico.

En 2016, Eximbank financió exportaciones por un monto de 64.700 millones de dólares, lo que representa el 13,1% de las exportaciones anuales totales de 495.400 millones de dólares, y aportó a la

creación de 640.000 puestos de trabajo. En el mismo año, el banco contribuyó a financiar un 8,8% de las exportaciones totales de los productos top-ten (285.400 millones de dólares), y un 11% del total de las exportaciones a 27 economías de mercados emergentes³⁶ de 228.000 millones de dólares).

Korea Eximbank apoya a las empresas con créditos a la exportación (ECA)³⁷, préstamos, garantías, moneda extranjera e inversiones. En el caso de negocios exitosos, el banco ofrece préstamos, coloca garantías a la exportación/importación, e invierte en proyectos en el extranjero (véase el cuadro 22).

Cuadro 22
Corea: programas de créditos para exportaciones e importaciones, 2017

Promoción de exportaciones	Préstamos para equipos, tecnología, desarrollo de mercados en el extranjero y adquisiciones de empresas para ampliar la oferta exportable.
Crecimiento de exportaciones	Financiamiento para la exportación, basado en el desempeño exportador pasado.
Desempeño exportador	Contribuye con fondos puente para realizar contratos de exportación antes del pago por los compradores.
Facilitación de la exportación	Financiamiento de importación de insumos, equipos o capital de trabajo. Fondos para gobiernos o empresas extranjeras que importan bienes de proveedores domésticos.
Fondos para la importación	Préstamos a empresas que importan bienes y contribuyen a la calidad de vida de la población, a la creación de empleo o a la promoción de exportaciones.
Facilitación de la importación	Préstamos para inversiones en equipos o capital de trabajo a empresas nacionales o extranjeras para negocios de importación desde Corea.
Préstamos para negocios en el extranjero	Fondos de inversión en el extranjero. Fondos para proyectos en el extranjero. Fondos para empresas subsidiarias en el extranjero. Fondos de facilitación de negocios en el extranjero.
Préstamos indirectos	<i>Relending</i> , programas de garantía de bancos de desarrollo multilaterales, y otros.

Fuente: Banco de Exportación e Importación de Corea, [en línea] <http://www.koreaexim.go.kr> [fecha de consulta: julio de 2020].

Por medio del Eximbank se proporciona asistencia financiera a sectores exportadores para cada etapa del proyecto, como la construcción de plantas y la construcción naval, así como para la inversión en el extranjero, el desarrollo de recursos y la importación de recursos críticos y materias primas.

A través del programa “*Hidden Champion*” (Campeón Oculto) se identifica a pymes con altas capacidades técnicas y potencial de crecimiento, con el propósito de proveer los servicios financieros y no financieros para el proceso de internacionalización de la empresa, desde el desarrollo de productos hasta la producción y la exportación. Desde su lanzamiento en 2009, el aumento del ingreso promedio de las ventas y del empleo de las empresas que han participado fue de 11,2% y 6,3%, respectivamente. Estas cifras duplican las tasas de crecimiento de las pymes que no participaron en el programa. En la próxima década, se prevé que el programa contribuya a generar exportaciones de 38.000 millones de dólares, a crear 270.000 puestos de trabajo y a contribuir con 20.000 millones de dólares al PIB.

C. Cooperación ambiental internacional

Esta sección presenta los programas de cooperación internacional ambiental de las principales agencias del Gobierno de Corea. A pesar de que la mayoría de los proyectos los inicia el Ministerio de Asuntos Exteriores, los proyectos específicamente ambientales son conducidos por el Ministerio del Medio Ambiente. Hay, sin embargo, algunos proyectos de cooperación integrales —implementados por los

³⁶ Los 27 países son Arabia Saudita, Azerbaiyán, Brasil, Camboya, Chile, China, Colombia, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Kazajstán, Kenia, Laos, México, Mozambique, Myanmar, Omán, Pakistán, el Perú, Qatar, Turquía, Uganda, Uzbekistán y Viet Nam.

³⁷ Apoyos tales como préstamos, garantías y seguros a las exportaciones.

ministerios de Asuntos Exteriores; Comercio, Industria y Energía, y Estrategia y Finanzas— que también incluyen cuestiones ambientales (véase el cuadro 23).

Cuadro 23
Corea: programas de cooperación internacional ambiental, por ministerio, 2017

Ministerio	MOE		MOTIE		MOSF	MOFA	OPC
Agencia ejecutora	KEITI	KEIA	EHRD	KOTRA	EXIM-BANK	KOICA	KDI
Políticas ambientales							
KSP	•			•	•	•	•
Cooperación técnica para resolver problemas ambientales	•	•					
Creación de capacidades	•		•	•	•	•	•
Cooperación a través de bancos de desarrollo multilaterales u organismos internacionales	•				•	•	•

Fuente: Elaboración propia.

Notas: el Ministerio de Medio Ambiente (MOE), con sus agencias ejecutoras: el Instituto Coreano de Industria y Tecnología del Ambiente (KEITI), la Asociación Coreana de la Industrias Ambientales (KEIA) y el Instituto Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos Ambientales (NIEHRD); el Ministerio de Comercio, Industria y Energía (MOTIE), con su Agencia Coreana de Promoción del Comercio y la Inversión (KOTRA); el Ministerio de Estrategia y Finanzas (MOSF), con su agencia ejecutora, el Banco de Exportación e Importación de Corea (Eximbank); el Ministerio de Relaciones Exteriores (MOFA), con su Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA), y la Oficina para la Coordinación de Políticas de Gobierno, que responde a la Oficina del Primer Ministro (OPC), con su agencia ejecutora, el Instituto Coreano de Desarrollo (KDI).

1. Instituto Coreano de Industria y Tecnología del Ambiente (KEITI)

Hasta el año 2018, KEITI había llevado a cabo proyectos de cooperación internacional en 26 países de Asia, América Latina, África, Oriente Medio y Europa (en orden decreciente). Mediante planes integrales de manejo ambiental en distintos países, se ha prestado apoyo en la formulación de políticas y creación de capacidades para el abastecimiento de agua potable y la gestión de las aguas residuales, gestión de residuos y recuperación y gestión de ríos. El énfasis más reciente de KEITI ha sido la creación de capacidades, cooperación técnica y financiación de proyectos, en colaboración con los bancos multilaterales de desarrollo, así como un proyecto con el Gobierno chino para reducir fuentes aéreas contaminantes.

Otro programa es el “Plan integral de manejo ambiental en países en desarrollo, con intercambio de buenas prácticas ambientales y creación de capacidades”. Este programa apoya la formulación de políticas de los países en desarrollo y analiza la demanda de tecnología y gestión ambiental, estableciendo canales de cooperación e identificando posibles proyectos ambientales. Examina las necesidades del país de destino y apoya la elaboración de un plan maestro ambiental y la creación de capacidades para funcionarios públicos. Desde 2007, el programa ha apoyado 28 proyectos en 25 países de Asia, África, América Latina y Oriente Medio, en áreas que incluyen el suministro de agua potable y la gestión de aguas servidas (32%), la gestión de residuos (29%), alcantarillado y aguas residuales (21%), medio ambiente en general (11%), la recuperación de ríos (4%) y gestión de la contaminación del aire (4%). Siete países de América Latina y el Caribe fueron los destinatarios de ocho de estos proyectos³⁸,

³⁸ Los proyectos implementados en América Latina fueron: Brasil (gestión de residuos), Chile (calidad del aire), Colombia (aguas servidas, gestión de residuos), Costa Rica (gestión de residuos sólidos urbanos), México (aguas servidas), Paraguay (aguas servidas) y Perú (aguas servidas).

que incluyeron la gestión de aguas servidas (50,0%), el tratamiento de residuos (37,5%) y la gestión de la contaminación del aire (12,5%).

También implementa un proyecto de asociación entre Corea y China para el desarrollo de tecnología ambiental con el fin de reducir material particulado. Este proyecto, iniciado en 2015, tiene como objetivo reducir en China el PM_{2.5} —centrándose en las fábricas de acero, las plantas de energía alimentadas con carbón—, y la conversión de residuos en energía. Se identificó la demanda de tecnología para reducir las emisiones, y Corea transfiere las tecnologías ambientales necesarias a las plantas generadoras de energía.

Por medio de KEITI se están implementando iniciativas vinculadas a paquetes financieros, en colaboración con la banca multilateral de desarrollo, para incrementar capacidades ambientales.

Se llevaron a cabo proyectos con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo. En 2017 se suscribió una declaración de intenciones con el Banco Mundial para trabajar colaborativamente en el área ambiental. En la actualidad, ambas instituciones están organizando de forma conjunta en Myanmar talleres de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica en el área de gestión de residuos. También se ha desarrollado un plan de estudios para un programa de formación en gestión de calidad del agua, y se prevé participar en el programa de “Campus Abierto de Aprendizaje” del Banco Mundial. KEITI también está trabajando en identificar proyectos para el Fondo Verde para el Clima (FVC), apoyar la formulación de notas conceptuales para el Fondo y hacer propuestas de negocios y estudios de viabilidad para ayudar a los países en desarrollo a responder de manera efectiva al cambio climático.

Otra cooperación internacional de KEITI está relacionada con las buenas prácticas de contratación pública sostenible (compras verdes) y el desarrollo de capacidades en consumo y producción sostenibles (CPS). Los programas de compras verdes de Corea han recibido reconocimiento público. En 2013, el país pasó a ser miembro ejecutivo del Programa Marco de 10 años sobre Consumo y Producción Sostenibles. Corea también suscribió un memorando de entendimiento con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para la difusión de CPS, y ha trabajado para compartir información y construir capacidades para las compras verdes tanto en el ámbito público como el privado. A la vez, ha acelerado los esfuerzos para difundir el etiquetado ecológico, la contratación verde, la arquitectura sostenible y el ecodiseño. En 2017, junto con el PNUMA, KEITI colaboró para establecer normas de certificación y directrices para la contratación pública verde en Viet Nam, como parte de una iniciativa más amplia en el Asia-Pacífico.

2. Asociación Coreana de Industrias Ambientales (KEIA)

Para fortalecer los vínculos con China, tanto a nivel central como local, por medio de KEIA se están ampliando los programas ambientales entre ambos países mediante una Red de Cooperación Ambiental Corea-China. Como parte de estas iniciativas, delegaciones público-privadas del sector viajan a las principales ferias ambientales en China, y se organizan foros de cooperación ambiental y programas de intercambio.

En el trabajo de KEIA se abordan los problemas de escasez de agua y la necesidad de mejorar las condiciones higiénicas en pueblos del África a través de un Programa Piloto de Suministro de Agua en África. Mediante este programa se instalan plantas purificadoras de agua de pequeña escala (con una capacidad diaria de procesamiento de 150 toneladas), con aportes tecnológicos coreanos. Desde 2011, el programa ha seleccionado un país diferente cada año: Ghana, Nigeria, Kenia, Tanzania, Mozambique y Etiopía (en orden cronológico).

3. Instituto Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos para el Ambiente (NIEHRD)

NIEHRD es un organismo del Ministerio del Medio Ambiente establecido con el propósito de capacitar a los funcionarios públicos y privados que trabajan en sectores ambientales. Por medio de NIEHRD se comparten

conocimientos de gestión ambiental mediante la creación de capacidades para la gestión de residuos y agua. En concreto, se invita expertos extranjeros en tecnología y políticas ambientales a cursos de entrenamiento. Iniciado en 2015, se ha ejecutado un promedio de 10 programas de formación ambiental por año, de los que participaron más de 2.000 funcionarios públicos y especialistas de 97 países.

Los expertos de América Latina comenzaron a participar en el programa en 2010. Hasta 2017, participaron del programa 256 expertos de 18 países. Ese año, NIEHRD inició un programa trianual (2017-2019) en áreas tales como la gestión de aguas residuales, suministro de agua y gestión de alcantarillado en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y Paraguay.

4. Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA)

KOICA es una agencia estatal establecida en 1991 para apoyar el desarrollo socioeconómico de países en desarrollo, sobre la base de la experiencia de desarrollo de Corea. Sus principales programas incluyen proyectos "duros", como los de construcción y materiales de construcción, y proyectos "blandos", como los programas de formación globales, de voluntariado, de asistencia humanitaria y otros programas público-privados, la cooperación con organismos internacionales y los proyectos de erradicación de enfermedades.

Entre 2000 y 2016, a través de KOICA se financiaron 603 proyectos en 35 países de América Latina y el Caribe, por un total de 525 millones de dólares. Las áreas de cooperación más significativas fueron salud (24,7%), educación (24,5%), administración pública (22,7%), medio ambiente, energía y apoyo técnico (15,7%), agricultura, silvicultura y pesca (8,4%), rescate de emergencia (2,6%), y otras (1,4%).

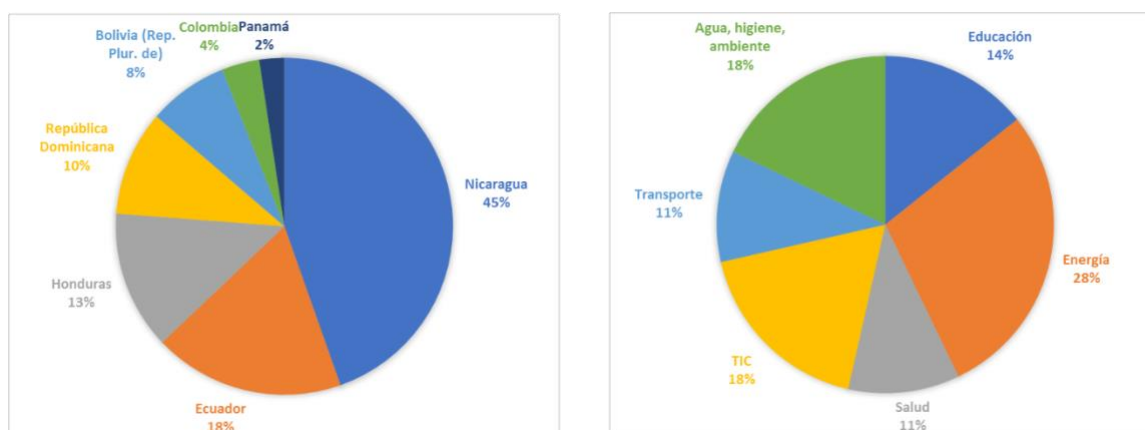
5. Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico (EDCF)

El EDCF del Korea Eximbank fue creado en 1987 con el propósito de apoyar la industrialización y el desarrollo económico de los países en desarrollo. El énfasis está en el apoyo a proyectos de infraestructura, principalmente a través de préstamos blandos.

En 30 años, entre 1987 y 2016, se ejecutaron 375 proyectos en 53 países, con un costo total de 13.178 millones de dólares. Por región, Asia recibió el 67,4% de los fondos, seguida de África (21,4%), América Latina y el Caribe (6,3%), Europa (2,6%), Oriente Medio (2,2%), y Oceanía (0,1%). Por sector, el transporte representó el 37,6%, seguido de recursos hídricos, higiene y medio ambiente (17,9%), salud (10,8%), energía (8,7%), educación (7,3%), TIC (5,8%), administración pública (6,5%), agricultura, silvicultura y pesca (4,5%) y otros (0,9%).

En América Latina y el Caribe, durante el mismo período, Nicaragua, la República Dominicana, el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Honduras, Colombia y Panamá (en orden decreciente) recibieron, a través de 28 proyectos, un total de 830 millones de dólares. Este monto representa el 6,3% del total de los fondos desembolsados en la región (13.178 millones de dólares) (véase el gráfico 5). A nivel sectorial, la energía (incluida la energía renovable) representó el 28,6% del financiamiento total, seguida de recursos de agua, higiene y medio ambiente (17,9%), TIC (17,9%), educación (14,2%), salud (10,7%) y transporte (10,7%).

Gráfico 5
América Latina y el Caribe: proyectos del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico de Corea,
por países y sectores, 2000-2016
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en <http://www.edcfkorea.go.kr> (fecha de consulta: julio de 2020).

6. KOTRA, Korea Eximbank y KDI: transferencia de conocimientos y desarrollo de capacidades

Los programas de intercambio de conocimientos (*knowledge-sharing programs*-KSP) fueron diseñados para investigar y asesorar sobre políticas y programas de creación de capacidades, teniendo en consideración las necesidades y el nivel de desarrollo del país receptor. Estos programas se implementan desde 2004.

Los KSP son ejecutados por cuatro organismos, bajo la supervisión del Ministerio de Estrategia y Finanzas. Participan el Instituto de Desarrollo de Corea (servicios de asesoramiento sobre políticas a nivel nacional), Korea Eximbank (proyectos conjuntos de consultoría con organizaciones internacionales), la Escuela de Política y Gestión Pública (KDI) (desarrollo económico), y KOTRA (asesorías sobre políticas en la industria, el comercio y la inversión).

Entre 2004 y marzo de 2018 se implementaron 256 programas KSP en 60 países, entre ellos 17 países de América Latina y el Caribe, 12 de Asia, 11 del África Subsahariana, 11 de Europa y Asia Central, y 9 de Oriente Medio y países del norte de África.

Los 63 proyectos en 17 países de América Latina y el Caribe³⁹ estuvieron dirigidos a los sectores de organización industrial (28.4%), desarrollo económico y crecimiento (14,7%), economía urbana, rural y regional (14,7%), economía internacional (9,5%), macroeconomía y finanzas (9,5%), trabajo y educación (7,4%), agricultura y medio ambiente (6,3%), y otros (9,5%).

³⁹ Proyectos por país: Honduras (7), México (7), Colombia (6), República Dominicana (6), Perú (5), Costa Rica (4), Ecuador (4), Guatemala (4), Brasil (3), Cuba (3), El Salvador (3), Belice (2), Estado Plurinacional de Bolivia (2), Chile (2), Nicaragua (2), Panamá (2) y Paraguay (1).

D. Programas de cooperación ambiental de Corea en América Latina y el Caribe

Esta sección presenta varios casos de programas de cooperación internacional implementados por ministerios y organismos de Corea en América Latina y el Caribe, evalúa sus alcances e impacto sobre el comercio de bienes ambientales, y esboza algunas recomendaciones sobre cómo potenciar estos programas.

1. Programas de cooperación ambiental

El cuadro 24 ilustra la gran variedad de programas de cooperación ambiental implementados en la región por diversas agencias del Gobierno de Corea.

Cuadro 24
Corea: proyectos de cooperación ambiental con América Latina y el Caribe

Países	Ministerio	Agencia de implementación	Programa	Área de cooperación
Costa Rica	MOE	KEITI	Plan integral de manejo ambiental (Cooperación en políticas ambientales)	Gestión de residuos
Perú, Bolivia (Est. Plur. de), Guatemala, Costa Rica, Trinidad y Tobago	MOE	KEITI	Cooperación con banco multilateral de desarrollo para creación de capacidades	Gestión del agua y residuos
Nicaragua	MOE	KEITI	Estudio de factibilidad	Energías renovables, instalaciones ambientales
Bolivia (Est. Plur. de), Colombia, Paraguay	MOE	NIEHRD	Fortalecimiento de capacidades y recursos humanos para la gestión ambiental	Gestión del agua y residuos
El Salvador	MOFA	KOICA	Proyecto de cooperación al desarrollo	Recursos hídricos, respuestas al cambio climático
Perú	MOFA	KOICA	Proyecto de cooperación al desarrollo	Infraestructura para el comercio electrónico
Cuba	MOTIE	KOTRA	Programa KSP (<i>knowledge-sharing program</i>)	Energías renovables
Bolivia (Est. Plur. de)	MOSF	Korea Eximbank	Cofinanciamiento	Suministro de agua
Nicaragua	MOSF	Korea Eximbank	Cofinanciamiento	Tratamiento de aguas residuales

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de las propias agencias.

2. Los programas de cooperación y el comercio de bienes ambientales

Las políticas de apoyo del Gobierno de Corea a las exportaciones de las pymes han permitido proporcionar servicios de consultoría, apoyo a la comercialización y tutorías personalizadas para resolver los obstáculos que enfrentan para exportar. Los ministerios han formado un cuerpo consultivo y de cooperación para fomentar el comercio electrónico. El Gobierno intenta traducir los principales proyectos de cooperación en oportunidades para las inversiones y los negocios de exportación privados, sobre la base del principio de crecimiento internacional inclusivo y la solución de problemas ambientales.

Un examen de los proyectos de cooperación internacional con países latinoamericanos muestra que la mayoría de ellos se centraron en las políticas ambientales, el intercambio de conocimientos y la creación de capacidades. Un total de 71 proyectos de cooperación en políticas ambientales se desarrollaron en 18 países a partir de 2004, a través del plan integral de mejora del ambiente en países en desarrollo del Ministerio del Medio Ambiente, y los programas KSP del Ministerio de Estrategia y Finanzas.

En el caso de los proyectos de planes integrales de gestión ambiental, la mayoría abordan la necesidad de desarrollar políticas relacionadas con el suministro de agua (32%), la gestión de residuos

(29%) y el tratamiento de aguas residuales (21%). En el caso de los programas KSP, el énfasis ha estado en la gobernanza y la creación de capacidades para la organización industrial y el desarrollo económico, así como en la innovación de las empresas de tamaño pequeño y mediano, ayudándolas a mejorar su competitividad, y el establecimiento de organismos de apoyo para la producción de manufacturas.

A través de los proyectos de cooperación para el desarrollo apoyados por KOICA, entre 2000 y 2016 se implementaron 603 proyectos en 35 países latinoamericanos, por un total de 525 millones de dólares. Estos proyectos cubrieron los sectores de salud (24,7%), educación (24,5%), administración pública (22,7%), asistencia técnica, ambiente y energía (15,7%). Adicionalmente, el Korea Eximbank desembolsó 830 millones de dólares del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Económico (EDCF) entre 1987 y 2016, lo cual representó el 6.3% del total del Fondo. Una parte importante de estos recursos fue destinada a proyectos de infraestructura en 7 países. Los proyectos de energía, incluida la energía renovable, representaron el 28.6% del total desembolsado, seguidos de los de agua, higiene y medio ambiente (17.9%).

3. Posibles áreas de cooperación futura y su aporte a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Cuadro 25
Corea: posibles áreas de cooperación ambiental y su vínculo con los ODS

Áreas de cooperación	Contribución a los ODS
<ul style="list-style-type: none"> Extensión de las redes de agua potable, servicios sanitarios, tratamiento de aguas residuales y alcantarillado Incineradores de residuos sólidos, infraestructura para vertederos, programas de reciclaje de residuos Reducción de las emisiones urbanas 	  
<ul style="list-style-type: none"> Adopción generalizada de energías renovables e infraestructura relacionada 	
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo del marco institucional: Innovación en industrias ambientales y exportaciones pyme Establecimiento de organismos de apoyo, estrategias y programas de promoción de la innovación exportadora de las pymes 	
<ul style="list-style-type: none"> Gestión del riesgo y adaptación al cambio climático 	  
<ul style="list-style-type: none"> Cambios en diseño, patrones de producción y transformación cultural 	 

Fuente: Elaboración propia.

Aunque los países de América Latina enfrentan una gran variedad de retos, los más urgentes incluyen un adecuado suministro de agua potable, los servicios sanitarios y el tratamiento de aguas servidas. La

Corporación Andina de Fomento (CAF) estimó que se requerirán 12.500 millones de dólares al año, entre 2010 y 2030, para construir instalaciones de agua potable y servicios sanitarios, con una inversión de 80.000 millones de dólares adicionales requerida para sistemas de alcantarillado, y una inversión de 33.000 millones de dólares para el tratamiento de aguas servidas en el mismo período (Frost y Sullivan, 2018). Debido al agravamiento de las sequías en diferentes regiones, se harán necesarias grandes inversiones para mejorar la eficiencia de la reutilización del agua, eliminar las descargas líquidas, incrementar la captura y uso de aguas de lluvia, la desalinización, y la eficiencia operativa y energética.

En respuesta a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y el nuevo régimen sobre el clima, los países latinoamericanos han hecho esfuerzos por reducir su dependencia de las importaciones de petróleo, disminuir el uso de combustibles fósiles y aumentar el de energías renovables. Dada la tendencia actual, la cooperación podría desarrollar programas en las áreas de energías renovables y fortalecimiento de las capacidades operativas.

La cooperación en áreas como las medidas de respuesta al cambio climático, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la difusión de sistemas de producción y consumo sostenibles y la certificación mutua de bienes ambientales podría lograr el doble objetivo de mejorar el comercio de bienes ambientales y contribuir al logro de los ODS.

4. Promoción de bienes ambientales mediante los TLC entre Corea y países de América Latina

Corea ha suscrito tres acuerdos de libre comercio con países de América del Sur: Chile (2004), Perú (2011) y Colombia (2016). También firmó un acuerdo de libre comercio con cinco países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá), en febrero de 2018. Según el Ministerio de Comercio, Industria y Energía de la República de Corea, el TLC con América Central suprimirá los aranceles sobre aproximadamente un 90% de los bienes dentro de los diez primeros años. En la actualidad, el Gobierno de la República de Corea está negociando acuerdos con Ecuador y el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). La reducción de aranceles tendrá un efecto positivo sobre el comercio de bienes ambientales. Si todos estos acuerdos entran en vigor, el número de países de la región con los cuales Corea tiene un TLC se elevará a 14.

Sin embargo, según un informe publicado en 2017 por KEITI, la proporción de empresas ambientales que están aprovechando los beneficios de los TLC sigue siendo bastante baja. Es necesario proporcionar información y capacitaciones a las pymes sobre las oportunidades que ofrecen los TLC, para promover aún más el comercio bilateral de bienes ambientales.

Bibliografía

- Frost & Sullivan (2018), *Latin American Water and Wastewater Industry Outlook*.
- Korea Environmental Industry and Technology Institute (2015), *Waste Management Master Plan for Costa Rica*, Seúl, octubre.
- ____ (2000-2018), *Annual Performance Report and Statistics*, Seúl.
- ____ (2018), *Supporting Programs Guide for the Environmental Industry*, Seúl, marzo.
- Korea International Cooperation Agency (2017), *2017 KOICA's Supporting Plan for Partner Country*, Seongnam, marzo.
- ____ (2017), *KOICA Project Map*, Seongnam, julio.
- Korea Trade and Investment Promotion Agency (2018), *2017 Annual Performance Report*, Seúl, mayo.
- ____ (2018), *2018 KOTRA Program Guide Book*, Seúl.
- Korea Ministry of Environment (2017), *2017 White Paper of Environment*, Sejong, junio.
- ____ (2018), *2018 Environmental Industry Supporting Programs*, Sejong, marzo.
- Korea Ministry of SMEs & Startups (2018), *2018 Supporting Programs for SMEs & Startups*, Sejong, enero.

Korea Ministry of Strategy and Finance, Korea Trade and Investment Promotion Agency (2017), *KSP Report of Capacity Building for Development of the Renewable Energy & Industrial Sectors in Cuba*, Seúl, agosto.

Korea Ministry of Trade, Industry & Energy (2018), *2018 Trade Promotion Conventional Measures*, Sejong, marzo.

Korea National Institute of Environmental Human Resource Development (2018), *Project Performance Report and statistics*, Incheon.

Sugathanm Mahesh (2013), *Lists of Environmental Goods: An Overview*, ICTSD.

Sitios web

- Korea Environmental Industry and Technology Institute, <http://www.keiti.re.kr/site/eng/main.do> [fecha de consulta: julio de 2020]
- Korea Environmental Industry and Technology Institute, <https://www.eishub.or.kr:8443/hb> [fecha de consulta: julio 2020].
- Korea International Trade Association (K-Stat), <http://stat.kita.net> [fecha de consulta: julio de 2020].
- Korea International Cooperation Agency, <http://www.koica.go.kr> [fecha de consulta; julio 2020].
- Korea Trade and Investment Promotion Agency, <http://www.kotra.or.kr/foreign/main/KHEMUJ010M.html?LOCALE=en> Ministry of Environment (fecha de consulta: julio 2020), Ministry of Environment, <http://eng.me.go.kr/eng/web/main.do> [fecha de consulta: julio de 2020].
- Ministry of Finance and Strategy, <http://english.mosf.go.kr> [fecha de consulta: julio de 2020].
- Ministry of Finance and Strategy, <http://www.odakorea.go.kr/ez.main.ODAEngMain.do> [fecha de consulta: julio de 2020].
- Ministry of Finance and Strategy, <https://www.edcfkorea.go.kr/site/main/index005> [fecha de consulta: julio de 2020].
- Ministry of Trade, Industry & Energy, <http://english.motie.go.kr> [fecha de consulta: julio de 2020].
- Ministry of Trade, Industry & Energy, <http://www.exportvoucher.com> [fecha de consulta: julio de 2020].
- The Export-Import Bank of Korea, <https://www.koreaexim.go.kr/site/main/index002> [fecha de consulta: julio de 2020].
- The Small and Medium Business Corporation, <http://hp.kosmes.or.kr/sbc/SH/MAP/SHMAP001Mo.do>
- Yale University, <https://epi.envirocenter.yale.edu> [fecha de consulta: julio de 2020].

V. La experiencia de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café

Ximena Olmos Soto

Introducción

La Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café (en adelante: la Red) se constituyó en 2014, en respuesta a la convocatoria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Su origen estuvo en la propuesta que la Comisión Europea (CE) hizo a las partes interesadas en todo el mundo para colaborar en la elaboración del estándar de huella ambiental. El objetivo europeo es desarrollar una herramienta que permita identificar y cuantificar los impactos ambientales de organizaciones y productos, en todo el ciclo de vida. Dicha herramienta posibilitaría realizar comparaciones y mejorar las decisiones de compra en un futuro mercado verde europeo. Con la perspectiva del productor, la Red participó activamente en la elaboración del estándar de la huella ambiental del café.

Integran la Red técnicos latinoamericanos que trabajan en torno a la producción y exportación de café verde, para mejorar la sostenibilidad ambiental del cultivo. En sus distintas actividades han participado representantes de entidades públicas y privadas de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana, coordinados por la CEPAL. Para los integrantes de la Red, la diferenciación y mayor competitividad en los mercados internacionales es un importante incentivo para el logro de una producción sostenible.

La experiencia de la Red puede ser un aporte al trabajo en torno a otros productos de exportación de la región, que también enfrentan crecientes demandas de los mercados por mejorar su desempeño ambiental, y por dar cuenta de ello a través de sofisticadas herramientas.

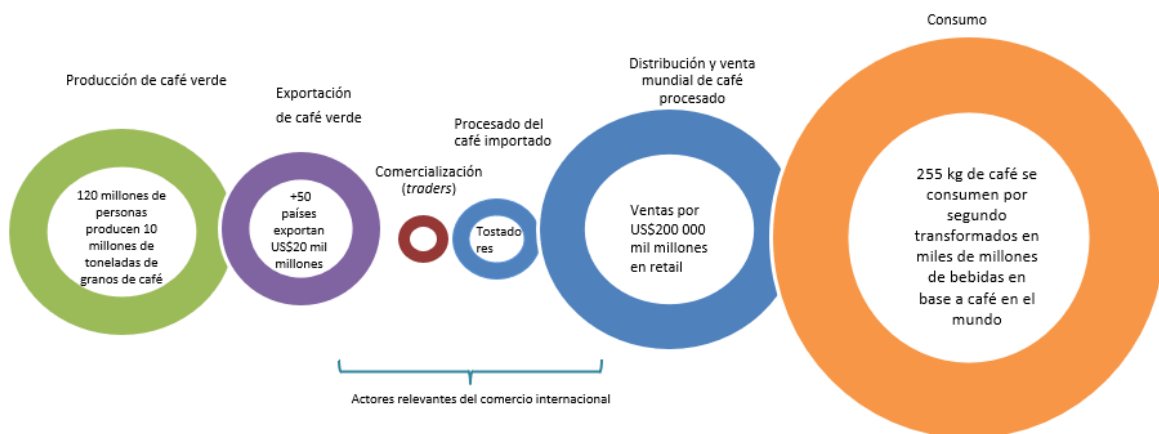
A. Características del comercio internacional del café

Entre 1962 y 1989, el mercado global del café verde estuvo regulado por una serie de convenios internacionales para administrar la oferta y estabilizar los precios. La mayoría de los productores e importadores negociaban límites a la producción. Esto permitía, por una parte, contar con precios estables por encima de un nivel mínimo y, por otra, mantener un suministro constante. Este acuerdo se sostenía en amplios consensos y la administración del comercio a través de cuotas. Sin embargo, esto cambió a partir de 1990, cuando el comercio del café dejó de seguir las directrices previas acordadas.

Hasta el 2000, el grano de café (café verde) fue el segundo producto más importante de exportación desde los países en desarrollo (siendo el petróleo el primero). En los años posteriores, varios productos mineros —como el oro y el cobre— y otros bienes agrícolas —como la soya y el aceite de palma— lo han superado en el valor de los envíos (UNCTAD, 2018). No obstante, el mercado global del café sigue creciendo. El café se produce en más de 80 países de las regiones tropicales, y es exportado por más de 50 países. Si bien las exportaciones de café verde bordean los 20.000 millones de dólares anuales, las ventas minoristas llegaron a los 200.000 millones de dólares en 2018 (Panhuisen y Pierrot, 2018).

La cadena global de valor del café tiene varios eslabones (véase el diagrama 9), con distintos actores: productores, exportadores, comercializadores, importadores/procesadores, distribuidores mayoristas y consumidores. Se estima que unos 25 millones de familias viven del cultivo del café verde en todo el mundo, con más de 12 millones de familias productoras, un cuarto de las cuales están encabezadas por mujeres (ICO - International Coffee Organization, 2019). En medio de la cadena se encuentran grandes compradores de café verde (*traders*) y procesadores (tostadores), que en algunos casos se hacen cargo también de la comercialización de los distintos tipos de café. Hacia el final, son incontables los lugares (cafeterías y hogares) donde se consume el café en distintas formas, siendo los productos tostado y molido, soluble, y en cápsulas o pods los más utilizados. A nivel agregado, la principal región productora y exportadora del grano de café es América Latina, y los europeos son los principales consumidores de café del mundo: la mitad del café importado por Europa proviene de la región.

Diagrama 9
Cadena de valor del café: etapas y dimensiones



Fuente: Elaboración propia a partir de ICO (2019), *Coffee market report*, y Panhuisen y Pierrot (2018), *Coffee Barometer 2018*, La Haya, Hivos.
Nota: las dimensiones no son proporcionales.

Entre 1990 (una vez terminado el mercado regulado) y 2018, los volúmenes de producción y exportación de café verde aumentaron 1,9% y 1,6% en promedio por año, respectivamente⁴⁰. Año a año, los volúmenes de producción y de exportación muestran variaciones similares. En términos generales, las variaciones en la producción del café —que inciden directamente en los volúmenes exportados— se relacionan de forma muy cercana con las condiciones climáticas.

En ese mismo período, los valores de las exportaciones globales de café verde⁴¹ han tenido un crecimiento, en promedio, de 1,7% por año, con fuertes variaciones anuales afectadas por los cambios en los volúmenes de producción y también por la volatilidad de los mercados financieros. Desde 2016 los precios del café han disminuido 30% en relación al promedio de los últimos diez años (ICO, s/f). El valor de las exportaciones de café verde llegó a los 20 millones de dólares para la temporada 2017/18.

Las últimas estadísticas disponibles (ICO, 2020) indican que en 2018 la producción mundial de café (en términos de volúmenes) registró un aumento de 8,2% respecto del año anterior⁴². El mayor aumento se registró en América del Sur (16,7%), fuertemente influenciado por la producción brasileña, que creció un 23%. Por su parte, la producción de México y América Central aumentó un 0,1%, y destacó el crecimiento de 24% de Panamá. Las exportaciones mundiales del período octubre 2019-abril 2020 muestran una disminución de 3,8%.

Los mayores exportadores de la región —en orden decreciente— son: Brasil, Colombia, Honduras, Perú y Guatemala. En el cuadro 26 se presentan algunos indicadores que permiten dimensionar la importancia del café verde para los países de la región. Por ejemplo, entre 2015 y 2017 Brasil exportó 60% de su producción de café, lo que representa el 2,5% del valor total de sus exportaciones. Los países que exportaron la mayor parte de su producción fueron Honduras (95%), Perú (94%) y Nicaragua (91%). Por otra parte, los países donde el café representó la mayor parte del valor de las exportaciones fueron Honduras (23,2%), Nicaragua (9,2%) y Colombia (7,2%).

Cuadro 26
América Latina (países seleccionados): producción y exportación de café verde, promedio 2015-2017
(En miles de sacos y millones de dólares)

País	Producción		Exportación	
	Volumen	Porcentaje exportado	Valor	Participación en las exportaciones totales del país (en porcentaje)
Brasil	53 397	60	5 000	2,5
Colombia	14 214	88	2 493	7,2
Honduras	7 197	95	1 027	23,2
Perú	3 935	94	693	1,8
Guatemala	3 631	89	687	6,4
Nicaragua	2 403	91	435	9,2
México	3 561	34	354	0,1
Costa Rica	1 458	74	313	3,1
El Salvador	638	54	90	1,6
Jamaica	18	51	24	1,9
Ecuador	638	76	18	0,1
Bolivia (Est. Plur. de)	85	30	9	0,1
Rep. Dominicana	404	4	4	0,1
Panamá	118	43	21	0,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ICO, *Historical data on the global coffee trade* [en línea] http://www.ico.org/new_historical.asp?section=Statistics [fecha de consulta: septiembre de 2020], y de información de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE), [en línea] <https://comtrade.un.org> [fecha de consulta: septiembre de 2020].

⁴⁰ Cálculos realizados sobre la base de ICO-*Historical data on the global coffee trade* [en línea] http://www.ico.org/new_historical.asp?section=Statistics [fecha de consulta: septiembre de 2020].

⁴¹ Cálculos realizados sobre la base de información de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE), [en línea] <https://comtrade.un.org> [fecha de consulta: septiembre de 2020].

⁴² Las estimaciones de ICO estandarizan las cifras en años calendario, por lo que las cifras no coinciden necesariamente con las estadísticas de los países productores, dado que cada uno de ellos registra los resultados de su cosecha, que se inician y concluyen en distintos meses del año.

La Unión Europea ha sido tradicionalmente el principal mercado de destino del café verde de la región, seguido de los Estados Unidos. Desde 2000 a 2017 prácticamente la mitad de los envíos (49%) tuvieron como destino la UE. En los últimos años, este porcentaje ha disminuido levemente, debido a un aumento de las compras de Estados Unidos y la emergencia de Canadá y la República de Corea como nuevos mercados. Además de estos mercados tradicionales, en los últimos años ha crecido la demanda de los propios países productores, cuyo consumo interno no era relevante. Actualmente se estima que un 46% de la demanda mundial de café proviene de estos países (ICO, 2019).

Entre 2014 y 2018, el 91% de las exportaciones de café de los países productores correspondió a café verde, seguido por café soluble (8,2%) y café tostado y molido (0,3%). Las exportaciones de café verde no tienen aranceles para su ingreso a los mercados tradicionales, aunque sí en los países productores. Japón y la Unión Europea tienen aranceles NMF de 12% y 8% para el café tostado, respectivamente. El café soluble enfrenta barreras arancelarias de 20% en Japón, 12% en la Unión Europea y 9% en Estados Unidos (ICO, 2019). Esta situación desincentiva una mayor agregación de valor en los países productores.

B. La sostenibilidad del sistema de producción del café verde

1. Sostenibilidad socioeconómica: impacto de los precios internacionales

La sostenibilidad socioeconómica de los productores de café ha estado en el centro del debate durante los últimos años. A través de diversos foros y organizaciones se ha llamado la atención sobre los bajos precios internacionales y el detrimento en la calidad de vida de los productores. Esta situación contrasta con un consumo cada vez más sofisticado y con precios más altos pagados por los consumidores. La gran diferencia de precios a lo largo de la cadena tiene relación tanto con la especulación de los mercados financieros como con la distribución inequitativa de los ingresos entre los actores de este mercado.

Las cadenas de supermercados venden entre el 70% y el 80% del café para el consumo final. Se proveen tanto de los grandes tostadores como de otros más pequeños a nivel local. Incluso, muchos supermercados tienen su propia marca de café (UNCTAD, 2018). Entre 2010 y 2017 una libra de café tostado en el retail de Italia bordeó los 8 dólares, en tanto que en los Estados Unidos y en Alemania los valores estuvieron entre 3,5 y 5,5 dólares, respectivamente. En el caso de Japón, el valor promedio descendió desde casi 18 dólares por libra en 1995 a 6 dólares en 2017. Por su parte, los precios promedio pagados a productores de café verde, considerando el Indicador ICO⁴³, han permanecido bajo los 2 dólares.

Los ingresos que reciben los países productores se dividen entre agricultores, exportadores y agencias gubernamentales involucradas en la producción y exportación del café verde. En la década del setenta, un 20% del precio minorista del café en los mercados consumidores quedaba en los países productores, mientras que un 55% del valor era absorbido por los países importadores y el resto se distribuía entre los intermediarios. En la década de 1990, la participación de los productores se redujo al 13% (UNCTAD, 2018), y entre 2010 y 2016 esa participación se estima entre 10% (Panhuysen y Pierrot, 2018) y 17% (UNCTAD, 2018).

Actualmente, los precios internacionales del café verde no permiten a muchos productores cubrir sus costos. En el bienio 2016-2017, el costo de producción de un quintal de café en América Central superó los 200 dólares, mientras que el precio de exportación no superó los 150 dólares (Promecafé, 2018). Esta situación ha propiciado malas condiciones de vida, especialmente si se consideran aspectos como la seguridad alimentaria y el acceso a la salud y la educación de las familias. A su vez, ello ha estimulado las migraciones e incluso otras medidas extremas, como recurrir a cultivos ilícitos. Esta precaria situación también limita el acceso de los productores a los recursos productivos.

⁴³ Valor indicativo de referencia que pondera los distintos tipos de café y su participación en el comercio internacional.

2. Los vínculos entre la producción de café y el cambio climático

La producción del café verde tiene dos etapas centrales: el cultivo en finca y el procesamiento o beneficiado (véase el diagrama 10). A su vez, en la finca existen dos sistemas de producción, el primero es el monocultivo, que se realiza a pleno sol; el segundo es el agroforestal (o bajo sombra), en el que se mezclan árboles, que también pueden ser maderables o de frutos comercializables. Los cultivos pueden ser orgánicos (sin uso de agroquímicos) o convencionales, que pueden utilizar una amplia variedad de agroquímicos. Cada una de las posibles combinaciones de sistemas y técnicas de producción presentes en la región genera distintos impactos ambientales.

El beneficiado o procesamiento consiste en transformar el café desde la fruta hasta el grano seco, previo al tueste, en dos etapas. Primero se realiza el despulpado, normalmente utilizando agua, por lo que recibe el nombre de beneficio húmedo. Luego, en el trillado o beneficiado seco, se quita el pergamino o cascarilla que cubre el grano de café, y así se convierte en café oro o café verde. El tostado es el proceso siguiente, que convierte el café verde en tostado, para luego molerse, mezclarse y convertirse en productos más elaborados. El tueste se realiza mayoritariamente en los mercados de consumo, a fin de optimizar las características organolépticas del café (color, aroma, cuerpo, acidez y sabor), que se pierden con el tiempo. Cada mercado tiene su propio tipo de tostado, dependiendo de las preferencias de sus consumidores.

Diagrama 10
Elementos centrales del sistema de producción del café verde
Cultivo en finca



Fuente: Elaboración propia.

Los mayores impactos ambientales del sistema productivo del café verde se generan en los monocultivos a pleno sol y de tipo convencional, asociados también a mayores rendimientos. El uso de fertilizantes genera emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), contamina el agua y deteriora la calidad del suelo. En algunos lugares, grandes extensiones han sido deforestadas para dedicarlas al cultivo del café, con el consecuente deterioro del suelo, pérdida de biodiversidad y emisiones de GEI. En zonas de mayor altura, la expansión de la frontera agrícola y la deforestación avanzaron en vertical, subiendo por montañas.

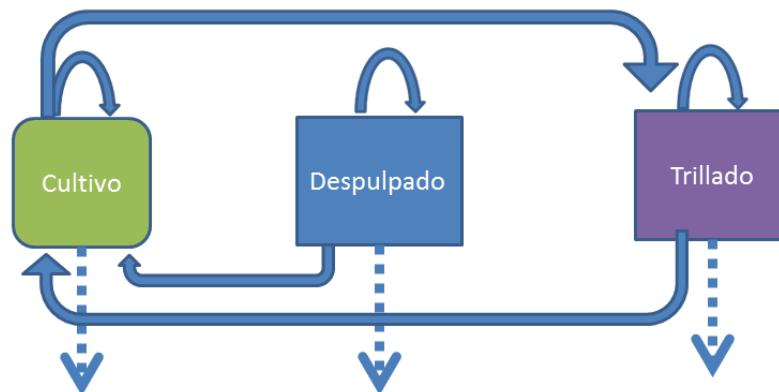
Por su parte, la producción bajo sombra tiene varias ventajas ambientales: los árboles mantienen mejor los suelos (humedad y fertilidad); la sombra modera los cambios abruptos de temperatura, lo que genera un microclima estable; se retiene mejor el agua para regular los caudales; se protege la biodiversidad para controlar naturalmente la expansión de posibles plagas o enfermedades, y las plantas de café tienen una mayor longevidad (IICA/CIATEJ, 2016).

En la etapa de beneficiado, uno de los mayores impactos es la contaminación del agua utilizada para despulpar, la que en muchos casos es devuelta a los ríos sin tratamiento. En esta etapa se han incorporado paulatinamente mejoras ambientales. Por ejemplo, por mucho tiempo se consideró que la pulpa era un material orgánico inútil; sin embargo, en varios países se comenzó a convertirla en un abono orgánico. Incluso, en ciertos países, la pulpa y el pergamino o cascarilla están siendo utilizados para la generación de energía eléctrica (IICA/CIATEJ, 2016).

Si se consideran solo las emisiones de GEI del sistema productivo en las fincas y en los beneficios, las principales fuentes de emisión están relacionadas con fertilizantes nitrogenados, pesticidas, uso de combustibles fósiles en las maquinarias y el metano generado en el tratamiento de desechos y aguas residuales. La producción orgánica tiene un perfil de emisiones diferente, cuyas principales fuentes son la producción y aplicación de material orgánico (compost), descomposición de material de los árboles de sombra, procesamiento para quitar la pulpa y fermentación, y consumo de energía en el secado y en el transporte (CEPAL/CAC/SICA, 2014).

De esta manera, cada eslabón productivo genera impactos, varios de los cuales tienen que ver con los residuos de las distintas actividades. Una producción sostenible incorpora, de manera creciente, estos residuos como insumos o materias primas dentro del sistema. Tal como se aprecia en el diagrama 11, una parte de los impactos llegan a la tierra, aire y agua (línea punteada). Sin embargo, otros, asociados a residuos, se reincorporan. Los restos de poda pueden compostarse y colaborar con el cuidado de suelos en la etapa de cultivo, o ser utilizados para generar calor en la etapa de trillado.

Diagrama 11
Flujos de residuos en las principales etapas del sistema de producción de café verde



Fuente: Elaboración propia.

Los cultivos de café colaboran con la captura de CO₂ desde la atmósfera. Comparadas con otros cultivos, las plantaciones de café tienen ventajas, ya que los cafetos son leñosos, por lo que fijan y mantienen retenida una importante cantidad de carbono. A esto se agrega que los sistemas de siembra permiten una cobertura importante del suelo y que los sistemas de manejo del cultivo no usan quemaduras ni exposición del suelo frecuentes. La mayor captura se logra cuando la producción de café se desarrolla en sistemas agroforestales. El nivel de captura depende de las especies arbóreas, de la composición de los sistemas, del manejo de los árboles, cultivos y suelo, y de las condiciones climáticas y geográficas (por ejemplo, la altitud) (De Melo y Abarca, 2008).

Así como el cultivo de café puede contribuir tanto al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) como a las capturas de carbono, el cambio climático afecta la producción de café. La planta del café es muy sensible a las variaciones de temperatura y los patrones de lluvias. Ambos alteran la

producción de los cafetales: reducen la producción, modifican la calidad y aumentan los costos. La mayor frecuencia de eventos climáticos extremos aumenta la incertidumbre y variabilidad en la producción.

El cambio climático promueve la aparición de enfermedades y plagas en los cultivos de café. Una de las más conocidas es la roya, responsable de las mayores pérdidas de cosechas en los últimos años. Se trata de un hongo que infecta las hojas, y cuya aparición se ve favorecida por las lluvias. Pese a los esfuerzos de agricultores e investigadores por controlar esta plaga se han detectado nuevas variantes genéticas del hongo, lo que ha requerido constantes investigaciones científicas, renovación de plantas por otras más resistentes y continuas capacitaciones a técnicos y agricultores. Si bien la roya apareció por primera vez en la región en 1970, en Brasil, la última epidemia en la región se verificó en la cosecha 2012/13, y afectó a un 20% de la producción. Los efectos de la roya se mantuvieron hasta 2015, debido a las podas intensas a los cafetales, lo que reduce aún más la producción a corto plazo. La roya genera grandes pérdidas de ingresos a los productores y también reduce el empleo para la cosecha (De Melo y Astorga, 2015).

3. El rol de los estándares de sostenibilidad

En las últimas dos décadas se ha generado una gran variedad de certificaciones o estándares internacionales. Ello responde, por un lado, a que los consumidores tienen un creciente interés por contar con información respecto del origen del café, y por el otro, a que los productores de café verde buscan, a través de estas certificaciones, acceder a nuevos nichos de mercado. Los distintos estándares pueden mejorar la competitividad en los mercados internacionales y, en algunos casos, los precios. El primer producto certificado en el comercio internacional fue un café orgánico, en 1967. Actualmente los estándares abordan distintos aspectos de la sostenibilidad económica, social y/o ambiental (Olmos, 2020).

El café es uno de los productos agrícolas con mayor número de hectáreas certificadas por distintos estándares. La superficie certificada fluctuaba entre 25,8% y 45,3% en 2016. Debido a que hay productores que cuentan con más de una certificación, y a que cada esquema informa solo respecto de su cobertura, el número exacto de hectáreas no se conoce. Sin embargo, el área certificada a nivel mundial creció 78% entre 2011 y 2016, y se estima que 2,8 millones de hectáreas de café están certificadas (ITC - International Trade Centre, 2018). En promedio, los países productores de café en el mundo utilizan 11 esquemas de certificación. En 2016, el número de esquemas utilizados en América Latina fluctuaba entre 9 en Honduras y 15 en Perú (ITC, 2017).

Las certificaciones internacionales son consideradas como una herramienta para garantizar la transparencia y mejora en distintos aspectos de la sostenibilidad (ITC, 2018). A septiembre de 2019, 69 eran los estándares de sostenibilidad que podían aplicarse al café en todo el mundo (Standards Map [en línea] https://sustainabilitymap.org/standards_intro), algunos de los cuales eran genéricos (como el orgánico) mientras que otros se desarrollaron solo para el café. Los aspectos ambientales más incorporados en estos estándares son: gestión de residuos (presente en 56 de los 69 estándares), gestión del agua (en 55) y manejo de suelos (en 51) (véase el cuadro 27). Cabe destacar que estas referencias solo aluden a la presencia de los temas. No se trata necesariamente de implementar las mismas buenas prácticas, ni de gestionarlas a través de los mismos indicadores.

La industria procesadora y comercializadora usa los estándares de sostenibilidad para mejorar la calidad del café verde y su proceso productivo. Algunas transnacionales cuentan con sus propios estándares. En la temporada 2016-2017 la popularidad de los estándares de sostenibilidad llevó a que el 55% del volumen del café verde producido estuviera certificado. Sin embargo, solo el 20% de la producción total fue adquirido por la industria como café que cumple con los estándares. El resto fue comprado en las mismas condiciones de los cultivos convencionales (Panhuysen y Pierrot, 2018).

Cuadro 27
Presencia de aspectos ambientales en los 69 estándares de sostenibilidad aplicables al café, 2019
 (En números)

Temas ambientales	Incluidos en estándares
Gestión de residuos	56
Gestión del agua	55
Manejo de suelos	51
Biodiversidad	47
Carbono y cambio climático	35
Uso de sustancias químicas	31
Producción orgánica	24
Energías renovables	22
Gestión de bosques	20
Bienestar animal	15

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Standard Maps [en línea] <https://sustainabilitymap.org/standards?q=eyJzZWx1Y3RIZENsaWVudCI6Ik5PIEFGRkIMSUFUSUgOIj0%3D> [fecha de consulta: septiembre de 2020].

La ICO ha llamado la atención sobre la necesidad de precisar el impacto de estos esquemas de certificación en el rendimiento y la calidad del café, y de utilizarlos para reducir la vulnerabilidad del productor frente a eventos como las caídas de los precios (ICO, 2014). En 2019, como fruto de un trabajo entre distintas entidades de apoyo a la caficultura, se conformó un grupo que busca armonizar los indicadores comunes básicos de sostenibilidad, a nivel de finca. A través de Global Coffee Platform un comité de expertos desarrolló y sintetizó métricas funcionales en todos los orígenes y comparables en el tiempo.

Se incluyen, por una parte, prácticas de protección de bosques y ecosistemas, las que a su vez consideran como indicadores la reforestación con árboles no productivos como porcentaje del total de la finca y porcentaje de superficie destinada a la protección del ecosistema. También se considera el uso de fertilizantes, prácticas de conservación del agua y prevención de la contaminación del agua, así como control de plagas (técnicas y productos utilizados, en particular los pesticidas) y aspectos de la conservación del suelo.

C. Un estándar global para el café desde Europa

La Comisión Europea busca armonizar la gran diversidad de estándares y metodologías existentes en torno a la sostenibilidad ambiental, a través de la denominada huella ambiental. Esta metodología considera todo el ciclo de vida de un producto u organización, con el objetivo de medir y comparar el desempeño ambiental de productos, servicios y empresas. La iniciativa nació como parte de la Estrategia Europea 2020: “Una Europa eficiente en el uso de los recursos”, y está inserta como herramienta de cuantificación de la sostenibilidad ambiental en las nuevas iniciativas de economía circular.

En 2013, la Comisión Europea lanzó un proyecto piloto de tres años para adaptar la metodología común de huella ambiental a productos e industrias específicas⁴⁴. Se realizó una convocatoria abierta de carácter voluntario. En colaboración con las partes interesadas (*stakeholders*), en esta fase piloto se buscó establecer y validar el proceso de diseño de reglas de categoría, probar distintos sistemas de cumplimiento y verificación, así como distintos esquemas de comunicación (empresa a empresa: B2B, y empresa a consumidor: B2C). Casi todos los 27 pilotos seleccionados se desarrollaron alrededor de productos. Solo dos se centraron en organizaciones, lo que demuestra el interés por contar prioritariamente con herramientas a nivel de producto, más que las de tipo corporativo. A su vez, la mitad de los pilotos de productos se desarrollaron sobre alimentos y bebidas, lo que da cuenta de la sensibilidad de este sector desde la óptica de los consumidores.

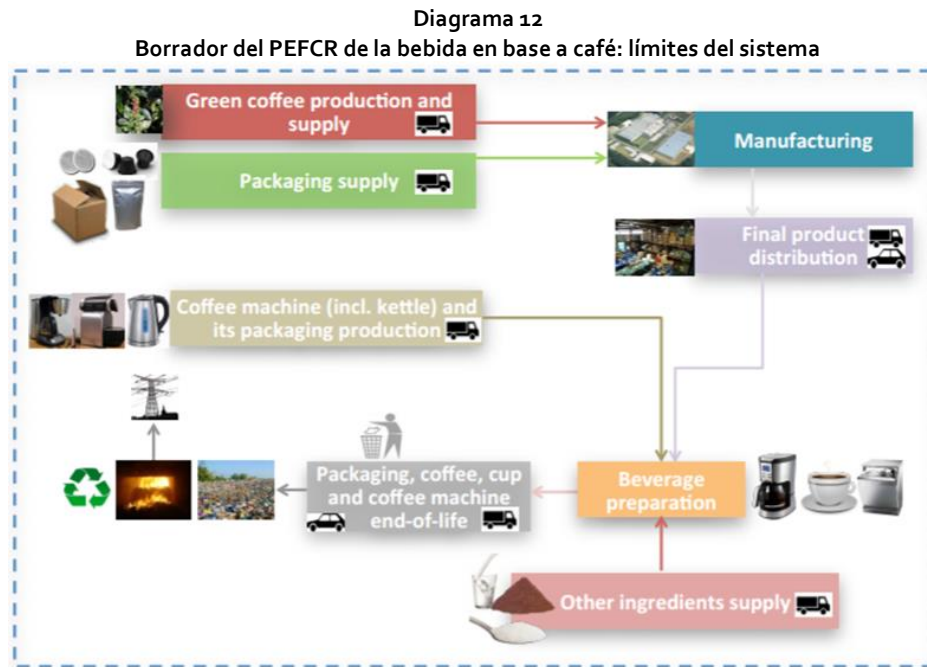
⁴⁴ Conocidas como PEF (Product Environmental Footprint, o Huella Ambiental del Producto) y OEF (Organization Environmental Footprint o Huella Ambiental de la Organización).

La Comisión Europea propone usar la huella ambiental para cuantificar y comunicar el desempeño ambiental de productos y organizaciones en el mercado europeo. Para ello, se consideran los impactos de la materia prima utilizada, su transformación a través de diversos procesos, los empaques, los puntos de venta, su uso y disposición final. Se incluye también el transporte de los materiales necesarios al interior de cada etapa y entre ellas. Para identificar los impactos en todo el ciclo, se incorporan 14 categorías de análisis. Cada una se basa en métodos existentes para realizar la cuantificación. Las categorías son:

- i) cambio climático;
- ii) destrucción de la capa de ozono;
- iii) ecotoxicidad en medio acuático;
- iv) toxicidad humana con efectos cancerígenos;
- v) toxicidad humana con efectos no cancerígenos;
- vi) partículas y aspectos respiratorios;
- vii) radiación ionizante - salud humana;
- viii) formación de ozono fotoquímico;
- ix) acidificación;
- x) eutrofización terrestre;
- xi) eutrofización acuática;
- xii) consumo de recursos acuáticos;
- xiii) consumo de recursos - minerales y combustibles fósiles;
- xiv) uso del suelo.

A inicios de 2014 comenzaron a trabajar los grupos piloto para el desarrollo de Reglas de Categoría de la Huella de Producto Ambiental (Product Environmental Footprint Category Rule, PEFCR) para el sector de alimentos. En cada grupo piloto se estableció una Secretaría Técnica, conformada mayoritariamente por actores europeos. Esta Secretaría debía definir el o los productos representativos, evaluar la metodología con los datos disponibles y realizar estudios de apoyo que la testaran. Al final de la etapa piloto, tres cuartas partes de los grupos presentaron su borrador final. En 2016, dos pilotos fueron suspendidos: el de pescado y el del café. En el primer caso se debió a la falta de tiempo para terminar el trabajo dentro de los plazos previstos y la escasez de datos de referencia sobre los productos marinos, lo que imposibilitaba completar un estudio para productos que provienen de diferentes partes del mundo. Además, la Secretaría Técnica tenía una limitada representatividad del sector. En el segundo caso, la principal razón fue el desacuerdo en la elección de productos representativos (Ecofys/PRÉ Consultants/RDC Environment, 2017).

La Secretaría Técnica tenía que elaborar el borrador del estándar que luego debía ir a consultas públicas. Se definió como categoría de análisis a la “bebida a base de café, comercializada en cualquier mercado y destinada a consumidores finales”. Incluso se consideró que las bebidas basadas en café que cubre el PEFCR pueden incluir otros ingredientes (como azúcar, crema, leche y cacao), que agregan los consumidores europeos al café. En el diagrama 12 se muestra los límites de sistema que sigue el PEFCR para la bebida en base a café. El sistema de producción del café verde está considerado en el primer rectángulo (de color rojo). Todas las etapas que están dentro de los límites están incluidas en la cuantificación de los impactos ambientales.



Fuente: Secretaría Técnica del Café (2016). "Product Environmental Footprint Category Rules (PEFCRs): Coffee". Versión del 19 de enero de 2016.

Basada en estudios sobre el consumo de café en Europa, la Secretaría Técnica definió inicialmente tres productos representativos: el café filtrado (café tostado y molido que utiliza una cafetera eléctrica en su preparación), el café soluble (que tiene un proceso industrial posterior al tostado y que se prepara directamente con agua en el momento de consumo), y el café en cápsulas (que tiene un proceso industrial posterior al tostado y que se prepara en una cafetera especial). En cada caso debía definirse el ciclo de vida completo y evaluar los impactos ambientales involucrados en toda la cadena.

Para identificar las categorías de impacto ambiental más relevantes se realizaron cálculos de todo el ciclo de vida de los tres productos representativos. Se utilizó la información disponible, procedente de los miembros de la Secretaría Técnica y de estudios previos. En los casos en que no se disponía de datos, se utilizó información genérica proveniente de las bases de datos internacionales. Los cálculos preliminares encontraron los mayores impactos ambientales en las etapas de la producción de café verde y en el consumo (asociado a la preparación de la bebida).

Los cálculos permitieron identificar las categorías de impacto más significativas para todo el ciclo de vida de los tres productos representativos: cambio climático, toxicidad humana con efectos cancerígenos, toxicidad humana con efectos no cancerígenos, partículas y aspectos respiratorios, ecotoxicidad en medio acuático, uso de suelo, y consumo de recursos minerales y fósiles. Con menor grado de importancia, debido a que las actividades del proceso analizado inciden de forma más indirecta y con menor intensidad, se identificaron: consumo de recursos acuáticos, eutrofización de agua marina y agua dulce, y acidificación (Secretaría Técnica del Café, 2016).

D. La Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café

La Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café se originó como respuesta al programa piloto europeo, en 2014. La Red fue convocada por la CEPAL y articuló a partes interesadas (*stakeholders*) de los países productores y exportadores de café verde de la región. Inicialmente su objetivo fue participar, a través de la realización de comentarios, en el proceso de elaboración del PEFCR del café. Era importante para los productores de la región participar en este proceso, dado que la Unión

Europea es el principal importador del café verde de América Latina y del Caribe (Frohmann, 2017). Para los integrantes de la Red, la diferenciación y mayor competitividad en los mercados internacionales es un importante incentivo para el logro de una producción sostenible.

La Red fue el único grupo articulado de partes interesadas extracomunitarias que participó activamente en el programa piloto europeo. A través de los comentarios a los borradores del estándar del café, la Red tuvo una incidencia real en los trabajos previos a la suspensión del grupo. La participación en la Red ha sido voluntaria, por lo que los avances reflejan la motivación de las instituciones para incorporarse a la discusión sobre la metodología europea, en un contexto de desafíos frente a los requerimientos de los mercados internacionales.

La Red agrupa en gran parte a los países e instituciones miembros de Promecafé⁴⁵. En algunos países, se sumaron los organismos de promoción comercial y los ministerios de Agricultura y Medio Ambiente. También forman parte del grupo representantes de instituciones académicas y de otras instancias que trabajan directamente con los productores y exportadores de café (véase el cuadro 28).

Cuadro 28
Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café: países e instituciones participantes

País	Institución
Colombia	PROCOLOMBIA Red Iberoamericana de Ciclo de Vida
Costa Rica	CENICAFÉ -Federación Nacional de Cafeteros Ministerio de Ambiente y Energía ICAFAE - Instituto del Café de Costa Rica
Ecuador	PROECUADOR
El Salvador	Consejo Salvadoreño del Café PROESA
Guatemala	ANACAFÉ- Asociación Nacional del Café Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
Honduras	IHCAFE- Instituto Hondureño del Café Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Universidad Zamorano
Jamaica	Jamaica Agricultural Commodities Regulatory Authority
México	Programa Mexicano del Carbono
Nicaragua	Centro de Producción Más Limpia
Panamá	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
Perú	PROMPERÚ Ministerio de Agricultura y Riego Junta Nacional del Café Perú Pontificia Universidad Católica de Perú
República Dominicana	CEI-RD INDOCAFÉ
Programa regional	Promecafé

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁵ El Programa Cooperativo Regional para el Desarrollo Tecnológico y Modernización de la Caficultura (Promecafé) es una red de investigación y cooperación. Los socios son las instituciones de café de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, México, Perú y Jamaica; además del IICA y el CATIE.

1. Los trabajos de la Red

La primera tarea de la Red fue participar en los procesos de consultas públicas estipulados en el piloto europeo. Fueron tres las instancias consideradas en el cronograma inicial: la primera cubría la definición de los productos, el alcance de la futura norma y el ciclo de vida del producto. En la segunda consulta se contaba ya con un primer borrador. Los últimos comentarios eran sobre el texto ajustado del borrador, tras realizar los testeos en los productos representativos. El grupo del café suspendió su trabajo a mediados de 2016, sin realizar los testeos y, por lo mismo, no se concretó la tercera instancia de consultas con las partes interesadas (Olmos 2020).

El trabajo de la Red fue apoyado por tres actores claves. El primero, la Federación Nacional de Productores de Café de Colombia, que a través de CENICAFÉ participó en la Secretaría Técnica del piloto europeo. Fue el único representante no europeo y latinoamericano, con una amplia experiencia técnica en la investigación de los impactos ambientales en la producción del café verde. El segundo es Promecafé, a través del cual se facilitó la participación de sus entidades miembro, llevando el tema hasta su Junta Directiva como una prioridad para el trabajo futuro. En tercer lugar, la CEPAL articuló la Red y fortaleció la diversidad de competencias técnicas y miradas, sobre la base de varios años de trabajo con algunos organismos de promoción comercial de la región y productores agrícolas en la medición de la huella de carbono. El apoyo técnico de miembros de la Red Iberoamericana de Ciclo de Vida fue crucial.

Entre 2014 y 2018 al interior de los países de la Red se realizaron una serie de actividades tendientes a informar sobre el proceso, así como a posicionar el tema de la huella ambiental entre entidades públicas y privadas del sector. Inicialmente, el objetivo fue destacar la importancia de participar en la elaboración del estándar, fortaleciendo la perspectiva del productor frente al principal consumidor de café del mundo. A pesar de que la Secretaría Técnica del Café suspendió su trabajo en 2016, la Red continuó sus actividades. En el cuadro 29 se resumen los temas centrales abordados en los encuentros presenciales. Entre talleres, se realizaron además varias reuniones virtuales que atendían a aspectos específicos acordados previamente.

Cuadro 29
Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café:
principales reuniones y temas abordados, 2014-2018

Año	Reuniones de la Red	Temas de trabajo
2014	Reunión en el marco del IV Seminario Internacional de la CEPAL sobre la Huella de Carbono (Santiago de Chile, junio)	Informar sobre el piloto europeo, la conformación de un grupo sobre café y la participación de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia en la Secretaría Técnica. Convocar a los países a participar de manera articulada en el proceso iniciado.
	Primer taller técnico y creación de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café (Chinchiná, Colombia, septiembre)	Relevar la participación de productores de café en el piloto europeo como partes interesadas, y explicar las instancias contempladas para ello. Entregar conceptos técnicos iniciales sobre huella ambiental y los impactos ambientales del café con una lógica de ciclo de vida del producto. Buenas prácticas de sostenibilidad en la producción de café verde.
2015	Segundo taller técnico (San Pedro Sula, Honduras, junio)	Análisis de los resultados de la participación en la primera consulta pública que permitió visibilizar el sistema productivo del café verde. Preparación del trabajo de levantamiento de datos locales. Buenas prácticas de sostenibilidad en la producción de café verde.
	Tercer taller técnico (Santiago de Chile, diciembre)	Revisión de los principales aspectos del primer borrador del estándar e identificación de temas sensibles. Capacitación sobre el ciclo de vida como herramienta para evaluar impactos ambientales. Identificación de datos locales. Buenas prácticas de sostenibilidad en la producción de café verde.
2016	Cuarto taller técnico (Antigua, Guatemala, octubre)	Presentación de experiencias piloto en el levantamiento de datos necesarios para el cálculo de la huella ambiental. Capacitación en aspectos metodológicos del análisis de ciclo de vida. Buenas prácticas de sostenibilidad en la producción de café verde.
	Panel de expertos en Seminario Internacional de la CEPAL sobre comercio y cambio climático (Santiago de Chile, diciembre)	Dar a conocer avances del trabajo de la Red, resultados de los comentarios realizados al borrador y del levantamiento de datos locales. Representante de Comisión Europea invita a enviar propuesta de productores, aunque el proceso del piloto se suspendió.

Año	Reuniones de la Red	Temas de trabajo
2017	Quinto taller técnico (Lima, Perú, octubre)	Compartir resultados de evaluaciones ambientales del café, realizadas con un enfoque de ciclo de vida, guiados por la metodología de huella ambiental. Análisis de las variables a considerar para realizar el cálculo de la captura de carbono por parte de los sistemas de producción de café. Decisión de contar con un estándar regional, más allá de lo que suceda con el piloto europeo.
2018	Sexto taller técnico (San José, Costa Rica, noviembre)	Presentación de resultados de pilotos de huella ambiental en algunos países y forma en que estos resultados se utilizan para mejorar la sostenibilidad ambiental del sector cafetalero. Identificación de consensos en torno a un estándar regional para el café verde que utiliza como base la huella ambiental.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CEPAL sobre los talleres.

2. Introducción de la perspectiva del productor en el piloto europeo

La participación en la revisión y comentarios de los borradores dio cuenta de algunas controversias entre los productores y el resto de la cadena. Un primer aspecto fue la identificación de las etapas relevantes del ciclo de vida del producto. El borrador inicial no detallaba las distintas partes del proceso relacionado con la producción del café verde. Era necesario identificar las principales actividades involucradas, los impactos generados por ellas y los datos asociados. No se podía considerar al café verde solo como materia prima, sino que era necesario incorporar todo su ciclo de vida (Frohmann, 2017).

Parte importante de los comentarios procedentes de los miembros de la Red durante las consultas se concentraron en las secciones correspondientes al suministro de café. El último borrador de la Secretaría Técnica incorporó mayores detalles respecto del sistema productivo, e incluso se introdujo una unidad de medida intermedia para la realización de los cálculos: un kilo de café verde. Independiente de cuál fuera el producto de consumo final, los cálculos de la huella ambiental se basan en el café verde. Dar visibilidad al café verde fue un logro de la Red.

Posteriormente la Red tuvo el gran desafío de generar los datos locales que permitieran calcular los impactos más relevantes de esta etapa. La información utilizada en la determinación de las categorías de impacto para la bebida en base a café era mayoritariamente genérica y no consideraba a los productores que utilizan prácticas sostenibles, más bien los perjudicaba. Los miembros de la Red constataron que parte importante de la información necesaria para el cálculo de los impactos no existía, debidamente revisada y sistematizada, a nivel local.

En algunos países de la región se instalaron grupos público-privados para difundir y analizar la huella ambiental del café. Lo anterior mejoró la conciencia respecto de la relevancia de la sostenibilidad ambiental en la competitividad de las exportaciones y la identificación de los principales obstáculos en esta tarea. Al mismo tiempo, permitió iniciar un trabajo colaborativo para contar con datos locales necesarios para calcular la huella ambiental sin utilizar las bases de datos internacionales, y evitar así distorsiones en los resultados.

Honduras y Perú son dos casos destacados de trabajo colaborativo, apoyados por la CEPAL. En el primero, se conformó en 2017 una mesa técnica liderada por el IHCAFE, que reúne a representantes públicos y privados relacionados con el cultivo y exportación del café, con el propósito de dar a conocer la metodología de huella ambiental, levantar información para el cálculo de los impactos y realizar testeos nacionales de la norma. En Perú se creó la Mesa Técnica de la Huella Ambiental del Café, en 2018, con el objetivo de proponer y coordinar las acciones para el desarrollo de la metodología a nivel nacional. En ambos casos se realizaron capacitaciones técnicas a sus miembros y ejercicios de levantamiento de datos.

Entre 2014 y 2018, los miembros de la Red, a distintas velocidades, avanzaron en comprender la metodología europea, generar los datos locales necesarios para realizar el cálculo de los indicadores,

testear la metodología en sus sistemas productivos y analizar sus resultados. Algunos países se acercaron inicialmente a través de ejercicios piloto de huella de carbono. Si bien el carbono es solo una de las categorías de impacto que incluye la huella ambiental, requiere la identificación de las distintas etapas del ciclo de vida del café y el levantamiento de información local. Se trata entonces de un buen ejercicio preliminar, especialmente en grupos más alejados del uso de las herramientas basadas en la metodología de análisis del ciclo de vida. Adicionalmente, la información necesaria para el cálculo de la huella de carbono es indispensable para la huella ambiental y se utiliza en el cálculo de otros indicadores.

A inicios de 2020 se dio a conocer la guía “Huella Ambiental del Café en Colombia”. En el documento se explica cómo calcular la huella ambiental del café colombiano, basada en la metodología europea. Se incluye información técnica sobre la metodología, enfocada en el cultivo y procesamiento, con incorporación de mejores prácticas. La guía nace con el objetivo de apoyar a los técnicos del sector en el desarrollo de una metodología consistente y que permita la comparabilidad, como parte de los objetivos de sostenibilidad del sector, y también como un apoyo a los esfuerzos regionales desarrollados a través de la Red (FNC y otros, s/f).

En paralelo, en Costa Rica se concluía el trabajo en torno a una Regla de Categoría de Producto (PCR, por sus siglas en inglés) para el café verde. Este instrumento fue desarrollado bajo lineamientos ISO y se tuvo en consideración además la metodología europea de huella ambiental de producto (PEF, por sus siglas en inglés). Fue impulsada por ICAFE y el MINAE, ambos miembros de la Red. Pretende armonizar enfoques metodológicos y facilitar la identificación y adopción de estrategias de mitigación. Abarca cultivo, beneficiado y traslado a puerto de salida.

Los avances nacionales de los países miembros de la Red están siendo la base de un nuevo hito: la preparación de un borrador regional de PEFCR. Pese a que el trabajo en torno al café no concluyó en el piloto europeo, es el interés de los miembros de la Red aportar una propuesta para la huella ambiental del café verde, mirando al mercado europeo. Se espera que esta propuesta sea además un aporte al trabajo al interior de los países.

Con esa mirada, ONU Ambiente está apoyando la elaboración de un documento técnico que recoja los datos locales regionales. También impulsa una incorporación del análisis de ciclo de vida en proyectos de etiquetaje ambiental en la región. El café ha permitido crear sinergias interesantes para varios países⁴⁶.

3. Cómo valorar los sistemas productivos sostenibles

En la medida en que los miembros de la Red avanzaron en el manejo de la metodología de huella ambiental y sus implicancias, fueron apareciendo más temas en los que los productores tenían una mirada distinta respecto de lo plasmado en el borrador de la Secretaría Técnica. Para los miembros de la Red los temas de mayor interés han sido: destacar las prácticas sostenibles en la producción de café, más allá de los indicadores de impacto de la huella; avanzar en la consistencia con otros estándares, pues la gran cantidad de certificaciones orientadas al café y su implementación genera mayores costos para el agricultor; identificar cuáles son los principales indicadores que es necesario calcular, dada la gran cantidad de información necesaria para cada uno de los impactos medidos, e incluir la captura de carbono como un indicador (Frohmann, 2017).

Parte central de la preocupación de los productores está en cómo valorar los sistemas productivos sostenibles, cómo lograr que un instrumento como la huella ambiental dé cuenta de los impactos positivos en el ambiente cuando se utilizan prácticas sostenibles en la finca y el beneficio. Dos temas incluidos en el borrador del café aparecen como relevantes ante esta inquietud: la definición de

⁴⁶ Para más detalles ver Alianza Ambiental de América [en línea] <https://alianzaambientaldeamerica.com/index.php/es/> [fecha de consulta: septiembre de 2020].

la información ambiental adicional y la ampliación de la categoría de impacto de cambio climático, incluyendo la captura de carbono.

Los PEFCR permiten la inclusión de información ambiental específica, además del cálculo de los indicadores asociados a las categorías de impacto relevantes para cada producto. El borrador del café, por ejemplo, menciona la posibilidad de incluir las certificaciones de sostenibilidad del grano de café incorporado en el producto final que se ofrece al consumidor. Sin embargo, no se menciona la forma en que esta información se entregará. Una posibilidad sería continuar usando los sellos de las certificaciones internacionales en el empaque, tal como sucede en la actualidad.

A juicio de los productores, la información ambiental adicional debiera cumplir con algunos criterios generales. Por ejemplo, se debería incluir información que permita rescatar el valor agregado que otorgan las prácticas de sostenibilidad, que pueden o no estar certificadas, incorporando tanto aspectos ambientales como sociales. Por otra parte, se deberían identificar los aportes al ambiente y a los ecosistemas, como sucede con la biodiversidad. En general, se propone que este espacio permita incluir información cualitativa que indique la utilización de un proceso más amigable con el ambiente.

La mayor diferencia entre las consideraciones de la Red y el borrador de la Secretaría Técnica es que los productores consideran primordial incorporar la captura de carbono, junto a las emisiones de carbono, en la categoría de cambio climático. La incorporación de este indicador plantea una modificación de fondo en el PEFCR, pues da cuenta de un impacto positivo relevante para parte importante de los productores de café de América Latina. Incorporar este indicador podría hacer una gran diferencia en los resultados agregados de la huella ambiental, tanto del sistema productivo del café verde como de todo el ciclo de vida de la bebida en base a café. Asimismo, lo que más interesa a los productores es que esto permitiría identificar claramente a los sistemas productivos sostenibles.

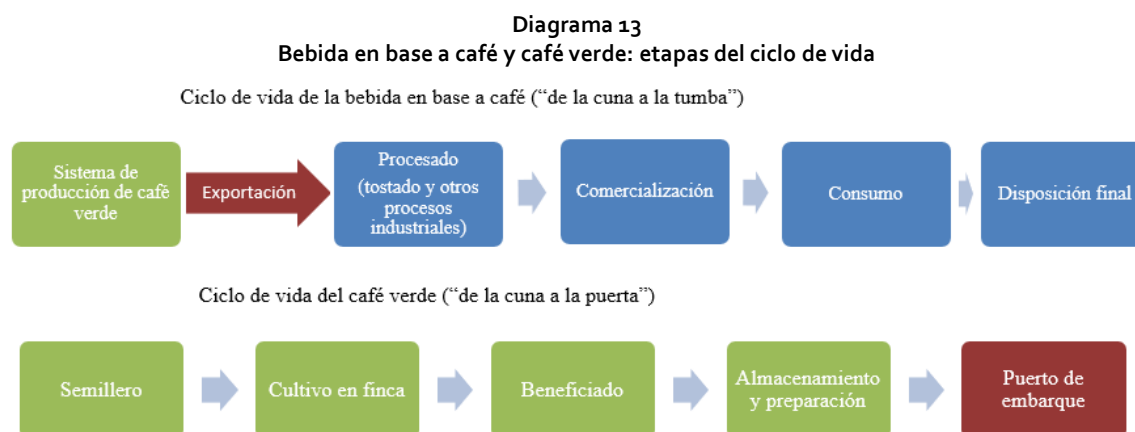
Otras reglas de categoría de producto (Product Category Rules, PCR) de café verde elaboradas antes de la propuesta europea permiten entregar la información sobre captura de carbono como información ambiental adicional. Esto implica que no se requiere necesariamente de una metodología única para su cuantificación. Al incorporar la captura como un indicador de las categorías de impacto, la robustez de la metodología pasa a ser central en la discusión. Las metodologías excluyen los datos de captura al analizar la huella de carbono del café, debido expresamente a la poca disponibilidad de datos y/o a su supuesta baja representatividad. Si bien el almacenamiento de carbono tiene un potencial importante, la información que se necesita para cuantificar con precisión y facilidad los datos de captura aún no es sólida ni confiable a nivel global. No obstante existen datos regionales que sí cumplen con estos criterios (EPD, Environmental Product Declaration, o Declaración Ambiental de Producto, 2013).

4. La identificación de los datos locales relevantes

Desde el inicio del trabajo, los miembros de la Red identificaron que la calidad de los datos utilizados en el cálculo de la huella ambiental es un aspecto crucial. Los datos deben ser representativos en el tiempo, en su alcance geográfico y en el uso de tecnologías, para entregar resultados precisos. La información utilizada en los primeros cálculos de la Secretaría Técnica para la etapa del suministro de café verde era mayoritariamente genérica, proveniente de bases de datos internacionales y frecuentemente ligada al peor escenario posible (Frohmann, 2017).

El PEF entrega la responsabilidad de la recolección de los datos a los procesadores europeos, en este caso a los tostadores. Sin embargo, solo unos pocos de ellos cuentan con la información detallada de sus proveedores; la gran mayoría tiene, en el mejor de los casos, el respaldo de las certificaciones, y a través de ellas puede tener acceso a cierta información. Al no contar con los datos específicos, los tostadores se verían obligados a utilizar información genérica procedente de las bases de datos internacionales. La información de la producción latinoamericana de café verde en las bases de datos es escasa, como se pudo comprobar a través de los ejercicios realizados con los expertos en análisis de ciclo de vida (ACV).

Para la identificación de los datos relevantes fue necesario definir las etapas de ciclo de vida del café verde e identificar las principales categorías de impacto. Para este trabajo se tomó como base el borrador disponible del piloto europeo de 2016. Como se aprecia en el diagrama 13, el borrador europeo —que aborda la bebida en base a café— incorpora el sistema de producción verde como primer eslabón. Al analizar el ciclo de vida “de la cuna a la puerta”, es decir, solo lo relacionado con el café verde, se identificaron cuatro etapas: semillero, cultivo en finca, beneficiado, y almacenamiento y preparación del grano.



Fuente: Elaboración propia.

Las principales etapas del sistema de producción del café son el cultivo en finca y el beneficiado. Sobre la base de la experiencia acumulada, la Red propuso un listado de datos específicos que es necesario recolectar a nivel local para obtener un mejor cálculo de la huella ambiental del café verde (véase cuadro 30). Por ejemplo: en las labores de la finca se requiere registrar el tipo y cantidad de fertilizantes y agroquímicos, así como los recursos hídricos (tipos y cantidades de agua utilizada). También es necesario precisar las energías utilizadas, tanto para el riego (donde se utilice) como en las máquinas. Estos datos permiten, para cualquier cultivo agrícola, calcular los principales impactos ambientales. Lo mismo sucede con los datos relacionados con el transporte. Considerando el interés del grupo por incorporar la captura de carbono como un indicador dentro de la categoría de cambio climático, se propusieron datos básicos a partir de los cuales se puede avanzar en algunas estimaciones.

El ejercicio de revisión de cada una de las etapas y de la información relevante es crucial. Si bien parte de esta información estaba incorporada en el borrador europeo, fue necesario un trabajo de análisis por parte de cada una de las instituciones que participan en la Red y luego una discusión grupal a la luz de los avances nacionales.

Se requiere un acercamiento más profundo al trabajo de recopilación de datos en terreno. Con estos fines se confeccionan registros, que permiten recoger los datos de fincas y beneficios, con el lenguaje y unidades de medida utilizados por los agricultores de cada país. Para aquellos cultivos certificados obligados a llevar registros similares, las instituciones técnicas de apoyo al café y las certificadoras seguramente requerirán algunos ajustes en los datos solicitados.

Cuadro 30
Ciclo de vida del café verde: etapas y datos relevantes para el cálculo de la huella ambiental

Etapa del ciclo de vida	Datos de actividad más relevantes en los que se centrarán los esfuerzos de recopilación de datos específicos
Cultivo en finca	Tipo y cantidad de fertilizantes orgánicos, inorgánicos y enmiendas. Tipo y cantidad de agroquímicos. Recursos hídricos utilizados y la cantidad de agua utilizada de cada fuente. Tipos y cantidades de energía utilizada para el riego. Tipo y rendimiento del café (especie). Tipo y cantidad de energía utilizada por las máquinas. Deforestación. Densidad de siembra.
Captura de carbono ^a	Número y especie de árboles por hectárea. Diámetro (medido a la altura de 1,3 metros) y altura de los árboles.
Beneficiado ^b	Tipo y cantidad de energía consumida. Tipo y cantidad de residuos agrícolas orgánicos e inorgánicos (aguas mieles, pulpa, cascarilla y tallos). Manejo de residuos o desechos. Tipo de agua (lluvia, superficial y subterránea) y cantidad. Tipo y rendimiento del beneficio. Peso del café.
Transporte	Distancia y tipo de transporte al puerto de origen (de la finca al beneficio y del beneficio al puerto). Tipo y cantidad de empaque primario y secundario para el transporte de granos de café. Tipo de combustible.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del sexto taller técnico de la Red realizado en 2018 en San José de Costa Rica.

^a Se sugiere para la muestra una parcela de mil metros cuadrados.

^b Incluye la trilla.

Las instituciones que realizaron ejercicios de huella de carbono constataron que parte importante de los datos necesarios para ese cálculo se utilizan también para la huella ambiental. Eso implica un ajuste en los registros y una profundización de las capacitaciones a los técnicos de campo que están a cargo del levantamiento de la información. Son aquellos productores que no cuentan con registros ni con la costumbre de registrar de manera estricta y permanente los que sin duda tendrán el mayor costo asociado a la generación de información local.

E. Conclusiones

América Latina y el Caribe y la Unión Europea son los principales actores en el mercado global del café. La región es la mayor productora y exportadora del mundo, en tanto que el mercado europeo es el mayor consumidor mundial, para el que se desarrollan productos cada vez más sofisticados y con mayores requerimientos de sostenibilidad. La cooperación entre estos actores para avanzar en la sostenibilidad del café es de enorme relevancia. La creación de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café, nacida en el contexto de la definición del estándar ambiental europeo, es un claro ejemplo. Para los integrantes de la Red, la diferenciación y mayor competitividad en los mercados internacionales es un importante incentivo para el logro de una producción sostenible.

Hasta ahora, las certificaciones internacionales se han constituido como el principal instrumento para promover una producción ambientalmente sostenible. El café es el producto que cuenta con más esquemas a nivel global sin embargo, no siempre hay claridad o coincidencia respecto de los elementos ambientales que se incorporan en cada uno de ellos. La decisión de la Unión Europea de homogeneizar la información ambiental e identificar indicadores precisos con los que evaluar el desempeño ambiental en todo el ciclo de vida de un producto es un gran desafío.

Usualmente, los productores no tienen oportunidad de participar en las instancias de elaboración de los estándares internacionales. Por ello la actividad de la Red y su rol en la elaboración del estándar europeo es de suma relevancia. Se trató de una participación articulada de *stakeholders* extracomunitarios, cuyos aportes relevaron la perspectiva del productor en una cadena de valor

altamente concentrada a nivel de los procesadores y comercializadores. Si bien el ejercicio europeo no concluyó con una norma común, entre los productores latinoamericanos se fortaleció el trabajo asociativo en pos de mejorar la competitividad de un sector exportador común.

Los países latinoamericanos y caribeños avanzaron a distintas velocidades en el aprendizaje de la metodología y en la generación de datos locales. Las alianzas público-privadas permitieron a algunos países coordinar de mejor manera esfuerzos locales para afrontar el tema. La generación de confianzas entre países fue también crucial. El traspaso de buenas prácticas se centró tanto en aspectos de sostenibilidad en los sistemas de producción, como en la generación y análisis de datos locales. Esto fortaleció especialmente a aquellas instituciones con menos experiencia en los temas abordados.

El trabajo realizado por la Red está nutriendo a instancias nacionales y regionales del sector café. La disponibilidad de mejores datos permite una mejor toma de decisiones, y la identificación de falencias facilita la definición de nuevos programas de apoyo. Una base común para realizar los diagnósticos facilita la coherencia entre los países productores y al interior de estos. Incorporar la perspectiva del productor en el estándar ambiental europeo permitiría también alinear al resto de la cadena con el logro de una sostenibilidad ambiental compartida, y que no sea solo responsabilidad del eslabón más vulnerable.

El desarrollo de la perspectiva del productor requiere varias investigaciones allí donde no existen antecedentes ni líneas base. Además se necesitan servidores públicos capacitados en dialogar con especialistas ambientales y concedores de la lógica de los negocios internacionales. Requiere productores y exportadores que comprendan que sus prácticas influyen en el ambiente, no solo local, sino también global. Estas miradas integradoras y multidisciplinarias son las que facilitarán el trabajo futuro.

Aún se requiere trabajo para desarrollar las herramientas técnicas que permitan valorar de mejor manera el aporte de prácticas sostenibles a través de metodologías globales, compartidas por todos los eslabones y reconocidas por los consumidores. Metodologías sencillas basadas en la ciencia, que cuenten con credibilidad. Lo anterior implica una actitud más activa de los productores, especialmente en América Latina, para dejar de ser “tomadores de reglas” y transformarse en sus generadores.

Un rol proactivo en la definición e incorporación de estándares que permitan cuantificar la sostenibilidad y fomentarla con criterios más claros y transparentes debiera ser también un incentivo para los actores del comercio internacional. Un comercio que favorezca aquellos productos que en su ciclo de vida generen impactos positivos en el ambiente es un comercio que favorece la sostenibilidad. Ese es finalmente el objetivo mayor de la Red: que toda la cadena valore adecuadamente el aporte de los sistemas de producción sostenibles.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Consejo Agropecuario Centroamericano del Sistema de la Integración Centroamericana (CAC/SICA), (2014) *Impactos potenciales del cambio climático sobre el café en Centroamérica*, México D.F.
- De Melo, E. y S. Abarca (2008), *Cafetales para servicios ecosistémicos, con énfasis en el potencial de sumideros de carbono. El caso de cooperativas cafetaleras afiliadas a COOCAFE Costa Rica*, San José.
- De Melo, E. y C. Astorga (2015), *Prevención y control de la roya del café. Manual de buenas prácticas para técnicos y facilitadores*. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), Cartago, Costa Rica.
- Ecofys/PRé Consultants/RDC Environment (2017), *Evaluation report. Technical evaluation of the EU EF pilot phase*, Bruselas.
- EPD (Environmental Product Declaration) (2013), “Product category rules” (CFP-PCR) UN CPC 01610 Green coffee, Bruselas.
- Federación Europea del Café (2018), *European Coffee report 2017/2018*, Bruselas.

- FNC (Federación Nacional de Cafetaleros de Colombia), Consejo Nacional de Producción Más Limpia (CNPML), Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria AGROSAVIA y Quantis (s/f) *Huella ambiental del café en Colombia. Documento guía*. Versión 1.0.
- Frohmann, A. (2017), *Defining product environmental standards in international trade. The participation of Latin American stakeholders in the European Union Environmental Footprint Programme*, Santiago: CEPAL.
- Germanwatch (2017), *Índice de riesgo climático global 2018*, Bonn.
- ICO (International Coffee Organization) (2020), "Trade statistics tables" [en línea] http://www.ico.org/trade_statistics.asp [(fecha de consulta: junio de 2020)].
- _____(s/f) Coffee development report 2019. Growing for prosperity. Economic viability as the catalyst for a sustainable coffee sector.
- _____(2019), *Annual Review 2017/18*, Londres.
- _____(2018), "Development of coffee trade flows". International Coffee Council 121th Session, 9-13 de abril, Londres.
- _____(2014), "World coffee trade (1963-2013): A review of the markets, challenges and opportunities facing the sector". International Coffee Council 112th Session 3-7 de marzo, Londres.
- _____(s/f), *Historical data on the global coffee trade*, [en línea] http://www.ico.org/new_historical.asp?section=Statistics [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- IICA/CIATEJ (2016), *La situación y tendencias de la producción de café en América Latina y el Caribe*, San José, Costa Rica.
- ITC (International Trade Centre) (2018), *The state of sustainable markets 2018. Statistics and emerging trends*, Ginebra.
- _____(2017), *The estate of sustainable markets 2017. Statistics and emerging trends*, Ginebra.
- _____(2011), *The coffee exporter's guide*, Ginebra.
- Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE) [en línea] <https://comtrade.un.org> [fecha de consulta: septiembre de 2020].
- Olmos, X. (2020), "El comercio internacional como incentivo a la sostenibilidad: la experiencia de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café", CEPAL, Santiago.
- Panhuisen, S. y J. Pierrot (2018), "Coffee Barometer 2018", La Haya: Hivos.
- _____(2014), "Coffee Barometer 2014", La Haya: Hivos.
- Promecafé (2018), "El estado actual de la rentabilidad del café en Centroamérica", Ciudad de Guatemala.
- Rojas, J.M. y Echeverri-Roeder (2014), "El proyecto de huella ambiental para productores de café", presentación realizada en el primer taller de la Red del Café, septiembre, Chinchiná, Colombia.
- Secretaría Técnica del Café (2016), "Product Environmental Footprint Category Rules (PEFCRs): Coffee". Versión del 19 de enero de 2016, Bruselas.
- _____(2015), "PEF coffee screening report in the context of the EU Product Environmental Footprint Category Rules", Bruselas.
- UNCTAD (2018), *Commodities at a glance. Special issue on coffee in East Africa*, N° 10, Ginebra.
- Vicent-Sweet, P., L.L. Milà I Canals y D. Pernigotti, (2017), *Review report of the environmental footprint pilot phase*, Bruselas.

VI. La sostenibilidad ambiental en los tratados de libre comercio de la República de Corea: una comparación entre los tratados con países de América Latina y de otras regiones

Won-Ho Kim⁴⁷

Introducción

Desde el inicio de este siglo, la República de Corea (en adelante Corea) ha negociado múltiples tratados de libre comercio (TLC). Los esfuerzos del Gobierno coreano en este campo en las últimas dos décadas representan un cambio respecto de su falta de interés por firmar acuerdos bilaterales o regionales hasta los finales de los noventa. A julio de 2020, han entrado en vigor un total de 16 acuerdos con 55 socios comerciales (Ministerio de Comercio, Industria y Energía, MOTIE, 2020). En el caso de América Latina, están incluidos en esa categoría Chile, Perú, Colombia, Nicaragua, Honduras, Costa Rica y El Salvador. En 2018, Corea firmó un tratado con los países de América Central, que todavía está en proceso de ratificación por Panamá. Corea también está negociando acuerdos con Ecuador, el MERCOSUR y México, acuerdos que tienen distintos grados de avance.

En los últimos años, la sostenibilidad del comercio ha sido un tema de creciente importancia en muchos acuerdos. Eso se ve reflejado en las posiciones de las partes negociadoras, en particular con

⁴⁷ Wonho Kim es profesor titular y presidente del Programa de Estudios Latinoamericanos en la Escuela de Graduados de Estudios Internacionales (GSIAS), Universidad Hankuk de Estudios Extranjeros (HUFS). Antes de unirse a HUFS-GSIAS, trabajó en el Instituto Coreano de Política Económica Internacional (KIEP), el brazo de investigación del gobierno coreano, en varios puestos de responsabilidad durante más de 13 años. Sus temas de investigación, publicación y consultoría se han centrado en las relaciones económicas, el desarrollo y las reformas de Asia Oriental / Corea-América Latina en una perspectiva comparada, y la economía política internacional de integración regional.

respecto a la sostenibilidad ambiental. A este respecto, los países desarrollados fueron precursores en incluir el tema de la protección y preservación del medio ambiente en sus acuerdos comerciales. Corea y sus contrapartes en América Latina en un principio no tuvieron mayor interés por incluir cuestiones ambientales en sus acuerdos bilaterales. Sin embargo, en un contexto de crecientes esfuerzos mundiales contra el cambio climático y de surgimiento de movimientos ambientalistas en América Latina, los recientes acuerdos de libre comercio entre Corea y sus socios comerciales latinoamericanos también han evolucionado en esta dirección.

Este capítulo presenta una perspectiva coreana sobre los compromisos de sostenibilidad ambiental acordados en los TLC entre Corea y los países de dentro y fuera de América Latina. En la siguiente sección, se revisan los TLC negociados desde 1998. Luego se aborda el paradigma de la sostenibilidad ambiental y el crecimiento verde en Corea. Finalmente, se analizan las cláusulas de sostenibilidad ambiental de los TLC suscritos por Corea.

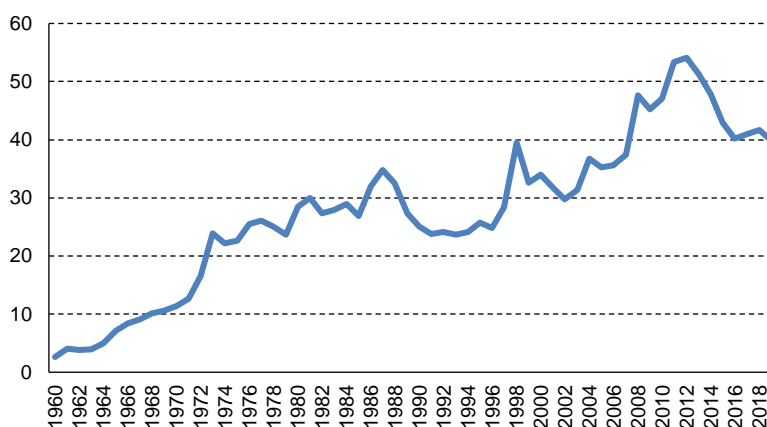
A. Los tratados de libre comercio de Corea

Varios factores explican el giro en la política comercial de Corea a finales de los 1990, cuando desde el desinterés pasó a buscar la negociación de TLC (Kim, 2018). Desde su adhesión al Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) en 1967, el Gobierno coreano consideró al sistema multilateral como la mejor herramienta para asegurar el acceso de Corea a los mercados internacionales. Existía también el prejuicio de que acuerdos bilaterales o regionales podrían distorsionar la estructura geográfica de su comercio. Además, el sector agrícola se resistía a una mayor apertura de su mercado. Por ende, durante tres décadas, el ámbito de las negociaciones comerciales de Corea se limitó a su participación en las rondas del GATT.

La crisis financiera de 1997-1998 interrumpió la trayectoria de rápido crecimiento económico del país. El gobierno reformista de aquella época, del presidente Kim Dae-Jung, introdujo varias reformas en campos como la gobernanza corporativa, el sector financiero, el mercado de trabajo, el sector paraestatal y el comercio exterior. Quienes formulaban la política comercial consideraban que Corea estaba siendo discriminada en sus principales mercados por varios acuerdos comerciales regionales (ACR), cuyo número siguió aumentando incluso después del establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Corea era muy dependiente del comercio exterior, que representaba cerca de 70% del PIB en 1998 (véase el gráfico 6), y resultaba imposible mantener el crecimiento de la economía si debía enfrentar barreras de entrada en sus principales mercados. Por esta razón, el Gobierno decidió a fines de 1998 iniciar la negociación de un TLC. Chile, que había manifestado su interés por mejorar su acceso a los mercados asiáticos, fue el primer país con el cual negoció Corea. El TLC con Chile entró en vigor en abril de 2004.

La negociación del primer TLC generó varios conflictos internos en Corea. Algunos sectores afectados, en particular el de las frutas, expresaron su descontento con la nueva política de liberalización comercial. Como resultado, el Gobierno introdujo varios cambios para dar mayor legitimidad a esta política. Antes de iniciar la negociación de cualquier nuevo TLC, el Gobierno organizó audiencias públicas, sesiones de consultas y reuniones interministeriales. Además, se amplió el espacio para que diferentes grupos de interés pudieran expresar sus preocupaciones. Se creó también una nueva estrategia de negociaciones comerciales, llamada la "negociación múltiple simultánea". Esta nueva estrategia fue diseñada para compensar los impactos negativos con los efectos positivos de los TLC. Además, se buscó maximizar las ganancias e incrementar los niveles de ambición en las negociaciones con los sucesivos socios comerciales. Como el proceso de negociación se volvió más complejo, el Gobierno reforzó la Oficina de Negociación Comercial con un mayor número de expertos.

Gráfico 6
Corea: relación entre comercio y PIB, 1960-2019
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de datos del Banco Mundial [en línea] <https://data.worldbank.org> [fecha de consulta: agosto 2020].

En un período relativamente corto, Corea negoció y logró la ratificación plena de 15 acuerdos de libre comercio. Después de Chile, los acuerdos fueron (en orden cronológico) con Singapur, la Zona Europea de Libre Comercio (EFTA), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la India, la Unión Europea (UE), el Perú, los Estados Unidos, Turquía, Australia, Canadá, China, Nueva Zelanda, Viet Nam y Colombia. En febrero de 2018, Corea firmó un TLC con América Central (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá), que aún debe ser ratificado por Panamá.

Corea es uno de los países asiáticos que más TLC han firmado con economías de América Latina. Los países del litoral Pacífico de América del Sur compiten entre sí, ya que exportan productos similares a los mercados asiáticos. Con posterioridad al acuerdo con Chile, Corea negoció los TLC con el Perú, Colombia y Ecuador. Sin embargo, las negociaciones entre Corea y México se suspendieron luego de apenas dos rondas de negociación, debido a resistencias del sector manufacturero mexicano. Las negociaciones entre Corea y el MERCOSUR se iniciaron en septiembre de 2018, luego de cambios políticos en la Argentina y Brasil. A inicios de 2020, se celebró una quinta ronda de negociaciones.

B. La política ambiental en Corea

Al igual que en otras economías en desarrollo, el medio ambiente no fue una prioridad de la política ni una preocupación del público en general en Corea hasta la década de 1990. Por el contrario, en el proceso de industrialización y rápido crecimiento económico no se tuvieron en cuenta los temas ambientales, sociales y políticos. La industrialización, la urbanización y la generación de energía mediante el uso de combustibles fósiles deterioraron la calidad del agua, del aire y del suelo, sobre todo en las zonas urbanas. A partir de la década de 1980 se introdujeron planes para un "desarrollo territorial equilibrado", que buscaban la descentralización del país, dada su alta densidad poblacional. Sin embargo, los programas de desarrollo regional también deterioraron a su vez las condiciones ambientales en las zonas rurales.

En 1980 se creó la Administración del Medio Ambiente (EA) para regular las actividades industriales que pudieran impactar el medio ambiente. La EA fue un viceministerio dentro del Ministerio de Salud Pública y Sociedad. En 1990, la EA se transformó en la Oficina de Medio Ambiente, y en 1994 en el Ministerio del Medio Ambiente (MOE). Gracias al proceso de democratización política a partir de

1987 y al fortalecimiento de la sociedad civil, aumentó el interés público por los temas ambientales, que pasaron a ocupar un lugar más significativo en las políticas públicas de Corea.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992, conocida como la Cumbre de la Tierra de Río, también incidió en las políticas ambientales del Gobierno. En ese mismo año se creó el Instituto de Desarrollo de Tecnología Ambiental de Corea. En 1997, esta entidad se convirtió en el Instituto de Medio Ambiente de Corea (KEI), como principal institución y centro de estudios sobre las políticas de medio ambiente y la evaluación del impacto ambiental de los proyectos y programas.

El diseño y la implementación de políticas ambientales era algo novedoso en aquella época. La creación del KEI estableció un puente estratégico entre la academia, las empresas, la sociedad civil y el propio Gobierno, reforzando la formulación de las políticas ambientales. Estas mejoras institucionales no solo reflejaron un mayor interés del Gobierno por los temas ambientales sino que dieron cuenta del inevitable conflicto de mediano y largo plazo entre desarrollo industrial y crecimiento, por un lado, y protección del medio ambiente y sostenibilidad, por el otro.

Entre 1990 y 2006, las emisiones nacionales de CO₂ se duplicaron como resultado del rápido proceso de industrialización. Corea pasó a ser el cuarto país consumidor de energía del mundo, debiendo importar el 97% de sus necesidades energéticas. A partir de 2005, fue el noveno mayor emisor de CO₂ del mundo, en parte porque sus sectores claves se concentraban en la industria pesada y en petroquímica, altamente intensivas en el consumo de energía.

En el marco del Protocolo de Kyoto de 2005, Corea no asumió obligaciones en el primer período 2008-2012 para reducir sus emisiones de CO₂. Como país en desarrollo, Corea no estaba incluido en el Anexo I, que listaba los países que asumieron compromisos de reducción de gases de efecto invernadero (GEI). En este período, la temperatura en la península coreana aumentó en 1,5 °C, mientras que el cinturón de clima tropical siguió creciendo hacia el norte, y el nivel del mar alrededor de Corea aumentó tres veces más rápido que el promedio mundial (Kim, 2010). Al terminar el primer período de compromisos del Protocolo de Kyoto, la atención mundial se centró en la 15ª Conferencia de las Partes (COP) en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), realizada en Copenhague en 2009.

A partir de ese año, el Gobierno del presidente Lee Myung-Bak focalizó su estrategia de desarrollo en reducir las emisiones de carbono y promover el crecimiento verde. De acuerdo con la Comisión Presidencial (2009), esta estrategia buscaba cambiar el paradigma de desarrollo, desde “el crecimiento de la producción física basada en combustibles fósiles” hacia un crecimiento orientado a “mejorar la calidad, basada en el uso de fuentes renovables de energía”. Esta nueva estrategia fue un gesto simbólico a nivel nacional e internacional, con motivo del 60 aniversario de la fundación de la República de Corea.

La llamada estrategia de “bajo en carbono y crecimiento verde” buscaba mejorar la eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental. En concreto, el objetivo era promover simultáneamente tres objetivos complementarios entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente: 1) promover nuevos motores de crecimiento amigables con el medio ambiente; 2) mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y 3) contribuir a los esfuerzos internacionales para combatir el cambio climático. El paquete de estímulos económicos implementado por Corea durante la crisis financiera global de 2009 se orientó en un 80% al crecimiento verde, lo cual representó una “proporción más alta que los paquetes de otros gobiernos del G-20”, según el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, 2009).

A partir de 2009, el Gobierno implementó la Estrategia Nacional para el Crecimiento Verde, junto con el Plan Quinquenal para el Crecimiento Verde 2009-2013. Eso incluyó agendas nacionales a mediano y largo plazo (2009 a 2050), que debían ser implementadas a través de esfuerzos colaborativos entre diversas instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil. Para ello, se aprobó una ley en

diciembre de 2009 para un crecimiento verde bajo en carbono, con el foco en un sistema de comercio de emisiones de carbono tipo *cap and trade* (Oh, 2010).

Entre los diez programas que componían la Estrategia Nacional, dos se referían a una estrategia de cooperación internacional para mitigar las emisiones de CO₂ y compartir la carga de los países miembros de la OCDE de apoyo para los países en desarrollo. El primer programa se enfocó en la mitigación de las emisiones de GEI. El segundo tuvo por objetivo convertir el país en un "líder mundial de crecimiento verde" y ser un modelo a seguir en esta materia para la comunidad internacional. Este programa incluía la firma de TLC como herramientas para apoyar la agenda de crecimiento verde. En la Cumbre de Copenhague de 2009, el presidente Lee manifestó el objetivo nacional de reducir unilateralmente las emisiones de GEI en 4% con respecto al nivel de GEI de 2005. Es en el contexto de estas políticas que deben analizarse y entenderse los compromisos coreanos en los TLC en materia de sostenibilidad.

C. La sostenibilidad ambiental en los TLC

Hasta la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT en 1994, el debate sobre el comercio y el medio ambiente en las negociaciones comerciales fue escaso. Hoy, por el contrario, la mayoría de los TLC en el mundo incluyen disposiciones ambientales. Casi todos los Estados firmantes de TLC tienden a incluir reservas generales sobre normativas comerciales, para asegurar un margen de maniobra para la política ambiental. La OMC creó también un marco institucional diferente al del GATT mediante la creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA), para examinar la relación entre el medio ambiente y el comercio. Los diez temas relacionados con el medio ambiente más abordados en la OMC son:

- i) medidas comerciales con fines ambientales, incluidas las medidas comerciales en los acuerdos ambientales multilaterales;
- ii) política ambiental y acciones con efectos significativos en el comercio internacional;
- iii) requisitos relacionados con el medio ambiente en los productos, como los impuestos con fines ambientales, sobretasas y normas, reglamentos técnicos, marcadores ambientales, requisitos de envases y reciclaje;
- iv) normas comerciales internacionales en materia ambiental y de transparencia de la acción ambiental;
- v) procedimientos de solución de controversias basados en las normas internacionales y acuerdos multilaterales;
- vi) impacto ambiental generado por la eliminación de las restricciones y distorsiones al comercio;
- vii) exportación de mercancías prohibidas;
- viii) el comercio de servicios y el medio ambiente;
- ix) requisitos ambientales del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), y
- x) mayor transparencia en la relación con las organizaciones no gubernamentales y en la distribución de documentos.

A medida que los temas ambientales se fueron incorporando a las principales discusiones comerciales multilaterales, también comenzaron a ser tratados de manera explícita en los TLC, con diferentes formatos: como un capítulo separado, un preámbulo o anexos. Un principio que los acuerdos mencionan es que la cooperación y las leyes ambientales no deberían debilitarse con el fin de promover el comercio. En los últimos años, las disposiciones ambientales se han desarrollado, por ejemplo, mediante mecanismos de participación pública y procedimientos de solución de controversias.

Las economías en desarrollo y las desarrolladas tienen visiones contrastantes sobre la incorporación de disposiciones ambientales en los TLC. Las primeras tienden a considerar estas disposiciones como barreras no arancelarias. Por el contrario, las segundas tienden a promover la protección del medio ambiente mediante el fortalecimiento de las normas ambientales, vinculando el ciclo de vida de un producto con formas de producción sostenibles. En algunos casos, estas diferencias han dificultado la negociación de los TLC. Es muy interesante comparar la postura y el comportamiento de un mismo país en la negociación de temas ambientales en sus TLC con países desarrollados, por un lado, y con países en desarrollo, por otro lado. Esto también aplica al caso de Corea analizado en este capítulo.

D. Evolución de las normativas ambientales en los TLC de Corea

Las reglas ambientales en los TLC suscritos por Corea tienen dos características. En primer lugar, el medio ambiente ha sido un tema cada vez más importante en los TLC, y por ende las disposiciones ambientales se han sofisticado. Al principio, este tema se mencionaba solamente en el preámbulo del acuerdo. Luego, se incluyeron como documentos específicos, y finalmente como capítulos o anexos separados. En segundo lugar, las disposiciones ambientales en los TLC de Corea han evolucionado desde lo general a lo sustantivo, incluyendo de una manera integral temas como la cooperación ambiental, la divulgación, la consulta pública, la responsabilidad de cumplir los acuerdos ambientales multilaterales, y el control de los derechos de una manera integral.

Estos cambios han sido significativos desde la firma del TLC entre Corea y los Estados Unidos (KORUS) en 2007. La postura coreana en temas ambientales se siguió desarrollando con la firma de sus acuerdos con la Unión Europea (UE) en 2011, y con otros socios más adelante. Los recientes TLC suscritos por Corea incluyen varias disposiciones sustantivas, como evaluaciones obligatorias de impacto ambiental, mecanismos de consulta pública, procedimientos para la resolución de controversias ambientales y compromisos de aplicación de acuerdos multilaterales ambientales. Estos cambios reflejan un mayor compromiso de Corea con la protección del medio ambiente y la creación de mecanismos eficaces y realistas para atender desafíos ambientales.

Los recientes TLC suscritos por Corea incluyen varios tipos de disposiciones ambientales (Oh y Jung, 2015):

- El reconocimiento de las excepciones generales del GATT en materia ambiental.
- Conservación de disposiciones ambientales independientes.
- Normativas de protección del medio ambiente en el preámbulo de los acuerdos.
- Prohibición de flexibilizar las normas ambientales para expandir el comercio.
- Voluntad para la cooperación ambiental entre los socios del acuerdo.
- Mecanismo de consulta para la solución de diferencias.
- Exclusión de la normativa ambiental de los litigios indirectos del sistema de solución de controversias inversionista-Estado.
- Promoción de un alto nivel de protección del medio ambiente.
- Aplicación de los acuerdos ambientales multilaterales.
- Mejora de los sistemas ambientales.
- Revisión de los problemas e impactos ambientales mundiales.
- Consultas públicas.

Objetivos ambientales como los primeros cuatro del listado están siempre presentes en los TLC suscritos por Corea. Se revisan a continuación algunas de las disposiciones de los TLC de Corea con ASEAN, Australia, China, Estados Unidos, Singapur y la UE, para compararlos luego con los TLC coreanos con socios latinoamericanos.

Los primeros TLC de Corea reflejan la falta de experiencia de Corea con respecto a los temas ambientales en las negociaciones comerciales. Este grupo incluye los TLC con Chile, la ASEAN y Singapur. En estos dos últimos acuerdos se incorporaron pocas disposiciones ambientales, y solo se incluyó el tema medioambiental en los anexos. Por ejemplo, en el acuerdo marco con la ASEAN firmado en 2007 se mencionan brevemente temas ambientales en el artículo 11 sobre Industrias Ambientales, del anexo sobre cooperación económica. Es notable que también se haya incorporado la cooperación en materia de tecnologías de gas natural comprimido. Corea tenía como objetivo exportar tecnologías relacionadas con el gas natural para los vehículos, que fue una iniciativa exitosa para reducir la contaminación del aire urbano, y un ejemplo del uso de políticas relacionadas con esas tecnologías. Esta medida fue motivada más por intereses comerciales que por preocupaciones ambientales.

El segundo grupo de TLC suscritos por Corea sirvió como aprendizaje en negociaciones comerciales y ambientales posteriores. Este grupo incluye los TLC con los Estados Unidos (KORUS) y la Unión Europea (UE). Este último fue el primer acuerdo⁴⁸ con un capítulo especial con disposiciones ambientales, que consta de 16 artículos y anexos. En el preámbulo, las partes promueven el desarrollo sostenible incluyendo la protección y conservación del medio ambiente, junto con el desarrollo y aplicación de las leyes y políticas ambientales.

Adicionalmente, el capítulo 13 del TLC entre Corea y la UE sobre Comercio y Desarrollo Sostenible incluye varios temas ambientales y laborales de una manera holística e integrada. El capítulo consta de un contexto, objetivos, campo de aplicación, la prohibición de bajar los niveles de protección en la jurisdicción interna del país, la implementación de los compromisos asumidos en los acuerdos multilaterales ambientales, objetivos que promueven el comercio y el desarrollo sostenible, la aplicación efectiva y el cumplimiento de las leyes ambientales nacionales, la revisión de las actividades de cooperación ambiental, la designación de líneas de contacto, y la instalación de la Comisión sobre Comercio y Desarrollo Sostenible.

En el acuerdo KORUS, las normativas ambientales son muy similares en estructura y contenidos a las del TLC con la UE. Ambos acuerdos comparten un mecanismo institucional para su funcionamiento, la coordinación de puntos de vista entre las partes, las consultas intergubernamentales y paneles de expertos sobre los procedimientos de solución de controversias. Sin embargo, a diferencia del acuerdo KORUS, la lista de los acuerdos multilaterales ambientales no se especificó por separado en el TLC entre Corea y la Unión Europea.

El capítulo 20 sobre Medio Ambiente del KORUS contempla varios temas ambientales que se manejaron en los TLC más recientes. Estos incluyen la gestión a alto nivel de la política ambiental, la aplicación obligatoria de acuerdos multilaterales ambientales, la aplicación e implementación efectiva de las leyes ambientales nacionales, las garantías procesales, los arreglos institucionales como la instalación y el funcionamiento del Consejo de Asuntos Ambientales (CAA), procedimientos de participación pública y de las organizaciones de la sociedad civil, la profundización de las actividades de cooperación ambiental, la mediación de las diferencias y los conflictos entre ambos países, la consulta ambiental, y los procedimientos del panel arbitral del mecanismo de resolución de controversias (Kim, 2016).

El acuerdo KORUS representó un avance importante, dado que la lista de acuerdos multilaterales ambientales de aplicación obligatoria fue detallada de manera explícita y separada. Además, se

⁴⁸ KORUS se concluyó en junio de 2007, y el TLC Corea-UE en 2009. Sin embargo, este último entró en vigor a principios de 2011, antes que el anterior, que lo hizo en 2012.

especificaron los procedimientos de instalación y funcionamiento del comité de cooperación ambiental. Para la resolución de posibles conflictos ambientales, ambos países podrían someterse primero a una consulta ambiental al CAA; luego, a la Comisión de Libre Comercio del acuerdo, y finalmente, utilizar los procedimientos del panel de solución de controversias. Ambas partes pueden dar curso al procedimiento de solución de controversias para la aplicación efectiva de las leyes ambientales definidas en el acuerdo y solicitar la aplicación de sanciones comerciales. En particular, las disposiciones relacionadas con la expropiación indirecta del acuerdo KORUS son una suma de 23 leyes relacionadas con la expropiación indirecta. Esta directriz es una de las más detalladas a nivel internacional. Además, el tribunal arbitral puede designar a expertos, quienes pueden presentar estudios científicos que vinculen las medidas específicas de inversión y los daños ambientales correspondientes (Park, 2014).

El acuerdo KORUS también aumentó la participación del sector no gubernamental en los esfuerzos para la protección del medio ambiente, ampliando la participación pública de diversas maneras. Incorporó también políticas ambientales orientadas al consumidor, e introdujo un sistema de encuestas para solicitar información y opiniones sobre la aplicación del acuerdo ambiental. En el sector de servicios, el acuerdo mejoró el acceso a la consultoría ambiental y proyectos de restauración de suelos contaminados. Mediante el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de 1995, ya se había liberalizado el acceso a los servicios de tratamiento de aguas residuales y residuos, la prevención de la contaminación del aire, la reducción del ruido de vibración y la evaluación del impacto ambiental. Sin embargo, los servicios públicos ambientales, tales como la industria del agua y la gestión de residuos, estaban generalmente excluidos.

Los TLC del tercer grupo, en términos de compromisos de sostenibilidad ambiental, fueron posteriores a los acuerdos con la UE y los Estados Unidos. En estos nuevos acuerdos se aplicaron los conocimientos y experiencias en la negociación sobre medio ambiente de los TLC anteriores. Este grupo incluye los TLC con el Perú⁴⁹, Australia y China. No se repitieron simplemente los compromisos de los acuerdos anteriores, sino que se flexibilizaron algunos y se profundizaron otros, dependiendo de los intereses de los Estados parte.

El TLC entre Australia y Corea tiene un capítulo especial sobre temas ambientales. Las partes acordaron promover el comercio y la inversión en tecnologías ambientales y energías renovables, así como en productos y servicios ambientales. Además, acordaron intercambiar información sobre los efectos de leyes y regulaciones ambientales sobre el comercio, los impactos ambientales del comercio y aspectos comerciales de la biodiversidad. También se comprometieron a promover la cooperación ambiental mediante la realización de investigaciones conjuntas sobre los efectos ambientales de los acuerdos comerciales, y mediante el desarrollo de proyectos conjuntos.

Aunque los compromisos del TLC entre Australia y Corea son similares a los del KORUS, el primero no incluye un listado específico de acuerdos ambientales multilaterales. Además, el capítulo ambiental con Australia no es muy estricto: fueron omitidos los aspectos procesales y el mecanismo de solución de controversias, más allá de procedimientos de consulta.

El TLC de Corea con China atrajo una especial atención, siendo el primer TLC con un país vecino con intereses ambientales específicos. Por el lado de Corea, existía mucha preocupación por la contaminación de sus aguas costeras debido al polvo amarillo, polvo fino y otros tipos de contaminación procedentes de China. El capítulo 6 sobre Medio Ambiente y Comercio del acuerdo promueve el desarrollo sostenible, reconociendo la interdependencia entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Ambas partes se comprometieron a que su desarrollo

⁴⁹ La primera ronda de negociaciones del TLC Perú-Corea se inició en marzo de 2009, cuando los negociadores coreanos habían completado ya el aprendizaje de la negociación con Estados Unidos y la Unión Europea, aunque entró en vigor en agosto de 2011, antes del KORUS.

económico promueva el desarrollo sostenible, y a que este objetivo se refleje en las relaciones comerciales bilaterales.

Los dos países también hicieron hincapié en la necesidad de la cooperación en temas ambientales y acordaron que las normas ambientales no serían utilizadas con fines proteccionistas. Estos compromisos son similares a la normativa del Capítulo 13 sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del TLC entre Corea y la UE, que contempla que la protección del medio ambiente y el desarrollo social deben ser considerados en la estrategia del desarrollo.

Para resolver cualquier posible conflicto en torno al comercio y medio ambiente, Corea y China acordaron hacer consultas bilaterales en lugar de recurrir al mecanismo de solución de controversias. Sin embargo, el texto no especifica cuáles organismos estarían a cargo de las consultas. El acuerdo contempla la creación de un comité de medio ambiente y comercio, pero no se especifican sus funciones. Por lo tanto, las disposiciones ambientales en este TLC son menos exigentes y transparentes que las del TLC tipo KORUS. Además, el acuerdo con China requiere menos cooperación bilateral. Esto refleja la poca experiencia de China en la negociación de temas de comercio y medio ambiente, ya que este país había concluido hasta entonces un solo TLC (con Suiza) con un capítulo ambiental, poco antes de su negociación con Corea (Park y Jin, 2016).

E. Compromisos ambientales de Corea en sus TLC con América Latina

Los TLC suscritos por Corea con cuatro socios comerciales de América Latina forman parte de la primera y la tercera categoría de acuerdos, en términos de profundidad del tratamiento de los temas ambientales. Los cuatro son países en desarrollo. A continuación, se revisa cada uno de ellos.

El primer TLC de Corea fue el que suscribió con Chile en 2002. En aquel entonces, los negociadores coreanos no tenían experiencia en temas ambientales, en parte porque no era una prioridad política. Se buscaba sobre todo maximizar el acceso al mercado externo y evitar una posible discriminación contra Corea derivada de tendencias regionalistas. Esto no significó que no se incluyeran temas ambientales. Aunque no hubo un capítulo especial sobre medio ambiente, el preámbulo destacó que la implementación del acuerdo debería “mejorar el desarrollo sostenible de una manera consistente con la protección y conservación ambiental”.

El TLC Chile-Corea también incluye aspectos ambientales en los artículos relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias. Se incorporaron también disposiciones ambientales en el capítulo 10 sobre inversión extranjera directa (IED), haciendo hincapié en que dicha inversión debería considerar sus impactos ambientales (artículo 10.18). Además, hay una disposición que permite incluir informes de expertos sobre temas ambientales en el proceso de solución de controversias (artículo 10.37). Aunque este TLC no incluye temas ambientales de manera explícita, puede ser considerado como un marco básico para el tratamiento de estos asuntos.

El TLC entre Corea y el Perú (KPFTA), firmado en 2011, es considerado como uno de los más profundos entre el Este de Asia y América Latina (BID y ADB 2012). También fue el primer acuerdo donde Corea tomó la delantera en la incorporación de temas ambientales, después de haber tomado posiciones defensivas en sus negociaciones con Estados Unidos y la UE. El capítulo 19 sobre medio ambiente consta de 14 artículos y un anexo. Se definen los niveles de protección ambiental, la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental, el compromiso de no bajar los niveles de protección del medio ambiente para promover el comercio y la IED, las instituciones y la cooperación ambiental, al igual que el establecimiento de un Consejo de Asuntos Ambientales.

Las disposiciones ambientales del KPFTA señalan que el comercio y el medio ambiente deben fortalecerse mutuamente. Ambas partes acordaron fortalecer la gestión ambiental mediante el intercambio de información sobre normativas ambientales. Cada parte puede fijar su propio nivel de

protección del medio ambiente. El capítulo también incluye varios otros temas, como la cooperación en la evaluación de impactos ambientales, el sistema de etiquetado ambiental, el intercambio de opiniones sobre la relación entre los acuerdos ambientales y normas comerciales, la prevención y la gestión de desastres ambientales, y la educación ambiental (artículo 19.11 y el anexo 19A). La normativa con respecto a la aplicación y el cumplimiento de las leyes ambientales indica que ambas partes tienen la libertad de determinar la distribución de los recursos en función de los objetivos ambientales, y de ejercer el derecho de interponer un reclamo. Las disposiciones de este capítulo en términos de contenido y formato son relativamente estrictas, pero las definiciones y regulaciones sobre su aplicación no son precisas.

Ambas partes acuerdan un mecanismo de consultas para resolver diferencias. A diferencia del TLC con Estados Unidos, se descarta el uso del mecanismo de solución de controversias. En este sentido, el KPFTA es menos restrictivo que el KORUS. Sin embargo, el capítulo de medio ambiente del KPFTA destaca la necesidad de cooperación. Este capítulo incluye también cláusulas sobre la biodiversidad y el cambio climático. Este resultado refleja los intereses de ambos países, dado que Corea había firmado el Convenio sobre la Biodiversidad y la Convención sobre el Cambio Climático, y el Perú también había suscrito el Convenio sobre la Biodiversidad y tenía un particular interés en el tema, por ser uno de los países más vulnerables al cambio climático (Kang, 2012).

Ambos países acordaron el intercambio de tecnologías e información relativa a la conservación y el uso sostenible de los conocimientos tradicionales, reconociendo la importancia de preservar este conocimiento y las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas. El KPFTA también hace referencia a las normativas ambientales en el Preámbulo, en el capítulo 9 sobre Inversión, y en el capítulo 20 sobre Cooperación. Este último contempla responsabilidades ambientales específicas y una gestión sostenible para las pequeñas y medianas empresas, la silvicultura y los recursos minerales energéticos.

Los TLC KORUS y KPFTA son muy similares. Tienen capítulos específicos sobre medio ambiente y trabajo, en el texto mismo del tratado comercial. El KPFTA pone énfasis en el desarrollo sostenible e incluye medidas específicas sobre el comercio y el medio ambiente, incluyendo la promoción del comercio de bienes, servicios y tecnologías amigables con el medio ambiente. Este acuerdo no incluye la participación pública y garantías procesales, mecanismos para la mejora del desempeño ambiental y procedimientos de solución de controversias. Sin embargo, el KPFTA incluye compromisos en torno a un nuevo estilo de comercio que favorece, entre otros, el medio ambiente (artículo 19.4), la atención al cambio climático (artículo 19.8) y la biodiversidad (artículo 19.6).

A diferencia del KPFTA, el TLC con Colombia (KCoFTA 2012), firmado en 2012, no tiene un capítulo específico sobre medio ambiente. No obstante, incluye disposiciones ambientales en el preámbulo y en otros capítulos. Por ejemplo, el capítulo 16 sobre Comercio y Desarrollo Sostenible enfatiza los beneficios de la cooperación en materia ambiental. Asimismo, destaca la importancia del cumplimiento de las leyes ambientales y laborales, así como también de la conservación de la biodiversidad y la preservación de los conocimientos tradicionales. Ambas partes reconocen la soberanía sobre sus respectivos recursos naturales y se comprometen a respetar el medio ambiente y la gestión sostenible (artículo 16.3). Además, "promueven la participación pública durante todo el proceso de diseño, implementación y evaluación de proyectos ambientales, políticas y programas" (artículo 16.4). En el Anexo 16-A sobre Cooperación se sugieren actividades de cooperación en foros internacionales, el intercambio de información y el trabajo conjunto sobre la responsabilidad social corporativa y la rendición de cuentas, y el intercambio de puntos de vista sobre el impacto de reglamentos, normas y estándares ambientales en el comercio.

Por último, el TLC de Corea con América Central (KCAFTA), suscrito en 2018, incluye un capítulo sobre temas ambientales. Este capítulo es similar al del KPFTA, y considera cuestiones como la promulgación y aplicación de leyes ambientales, la conservación de la biodiversidad, la preservación de los conocimientos tradicionales, la cooperación en asuntos ambientales, y el reconocimiento de la soberanía sobre los recursos

naturales. Aunque el capítulo 22 sobre solución de controversias excluye temas ambientales, el KCAFTA provee un procedimiento de solución de conflictos a través de consultas ambientales por medio de los puntos de contacto del TLC y el Comité de Medio Ambiente. Asimismo, se incluyen garantías procesales respecto del derecho de los ciudadanos a acceder a los tribunales de justicia y el derecho a ejercer acciones para asegurar la aplicación de sus derechos en virtud de sus leyes (artículo 17.6). Véase el cuadro 31 que compara las disposiciones ambientales de los TLC suscritos por Corea.

Cuadro 31
Disposiciones ambientales en los TLC de Corea

	Chile	ASEAN	UE	Perú	Estados Unidos	Colombia	América Central
Preámbulo	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Acuerdo principal / Anexo	Principal	Principal	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos	Ambos
Obligación de cumplir leyes ambientales	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	NO
Normas ambientales	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	NO
Cooperación ambiental	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Consulta / intercambio de información	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Acuerdos multilaterales ambientales	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Cláusula de excepción	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Solución de controversias	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	NO
Participación pública	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Presentaciones públicas	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	NO
Bienes y servicios ambientales	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ

Fuente: Elaboración del autor.

F. Conclusiones

Corea profundizó gradualmente los compromisos ambientales en sus TLC, especialmente por medio de sus negociaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea. En sus TLC anteriores, tales como aquellos con Chile y la ASEAN, solo se confirmó la importancia del tema sin entrar en detalles. En este sentido, el TLC KORUS y el TLC Corea-UE representan un hito en la experiencia coreana y en el grado de compromiso en temas ambientales en los TLC. Estos cambios fueron impulsados por un giro en el paradigma de la política de desarrollo del Gobierno de Corea, desde un crecimiento basado en combustibles fósiles hacia un crecimiento verde amigable con el medio ambiente y bajo en carbono, a partir de 2008. Esta nueva estrategia también modificó la política comercial en torno a los TLC. Posteriormente las preocupaciones ambientales se incluyeron de manera integral y específica en los acuerdos.

A mediados de 2020, Corea ha concluido cuatro TLC con socios latinoamericanos. Los tres primeros están operativos, mientras que el último con América Central está parcialmente en vigor. El primer acuerdo con Chile solo incluía algunas declaraciones generales sobre la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, el acuerdo con el Perú, negociado después de los TLC con los Estados Unidos y la Unión Europea, cubre varios temas ambientales. Los TLC posteriores con Colombia y América Central se ampliaron hacia temas de participación pública y cooperación. Promover la cooperación en el contexto

de los TLC es clave para institucionalizar e intensificar los programas dentro de la ayuda para el desarrollo, que se intensificaron a partir de la incorporación de Corea al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), en 2009. Los TLC de Corea con América Latina son más limitados en temas como la solución de controversias, donde se proponen consultas y cooperación bilaterales, a diferencia de los TLC de Corea con países desarrollados como los Estados Unidos y los de la Unión Europea.

Bibliografía

- Chosun Ilbo (2016), [en línea] http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/10/18/2016101800262.html [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation among the Governments of the Republic of Korea and the Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations (2007), [en línea] http://fta.go.kr/webmodule/_PSD_FTA/asean/1/20100413_asean.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Free Trade Agreement between the Government of the Republic of Korea and the Government of the Republic of Chile (KCFTA) (2003), [en línea] http://fta.go.kr/webmodule/_PSD_FTA/cl/1/Text_of_Agreement_eng.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Free Trade Agreement between the Republic of Korea and the Republic of Peru (KPFTA) (2011), [en línea] http://fta.go.kr/webmodule/_PSD_FTA/pe/1/eng.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Free Trade Agreement between the Republic of Korea and the Republic of Colombia (KCoFTA) (2012), [en línea] http://fta.go.kr/webmodule/_PSD_FTA/co/1/2_kor_col_agreement_eng.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Free Trade Agreement between the Republic of Korea and the Republics of Central America (KCAFTA) (2017), capítulo 17 sobre Medio Ambiente, [en línea] http://fta.go.kr/webmodule/_PSD_FTA/c_america/2/eng/17%20Environment_EN.pdf [fecha de consulta: agosto de 2020].
- IDB and ADB (2012), *Shaping the Future of the Asia-Latin America and the Caribbean Relations*. Washington, D.C.: IDB.
- Kang, Jun-Ha (2012), "Environment Chapter in Korea-Peru FTA", *Hongik Law Review* 13:4, pp. 773-793.
- Kim, Eun-Joo (2016), "A Study on the Policy Implications through Comparative Analysis of the Major Environmental Provision in FTAs of Korea", *Regional Industry Review* 39:2, pp. 329-365.
- Kim, Won-Ho (2018), "Latin America with Korea's Trade and Integration Strategy", [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44149/S1800714_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Kim, Won-Ho (2010), "Korea's Green Growth Strategy and International Cooperation in Northeast Asia: Policies and Challenges", *Taiwanese Journal of WTO Studies*, XV, pp. 101-136.
- Ministry of Trade, Industry and Energy (MOTIE), Republic of Korea. (2020), [en línea] <http://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/psum/> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- Oh, Daegyun (2010), "A Possibility of Regional Cooperation for Post-Kyoto", documento presentado en la 2010 Northeast Asia International Conference for Economic Development en Niigata.
- Oh, Keun-Yeob and Bok-Young Jung (2015). "Environmental Issues and Negotiation Strategies in Korea's Foreign Trade Agreements", *Korea Trade Review* 40:4, pp. 311-330.
- Park, Deok-Young (2014), "The Investment Chapter of the Korea-US FTA and Its Implications for Environmental Matters", *Journal of Arbitration Studies* 24:1, pp. 25-44.
- Park, Deok-Young and Mingzi Jin (2016), "A Study on the Environment and Trade Chapter of the Korea-China FTA", *Northeast Asian Law Journal* 10:1, pp. 21-44.
- Presidential Commission on Green Growth, Republic of Korea. (2009), "Road to Our Future: Green Growth".
- UNEP (United National Environment Program) (2009), "Overview of the Republic of Korea's Green Growth National Vision" (An Interim Report), agosto.
- World Bank (2019), [en línea] <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=KR> [fecha de consulta: agosto de 2020].
- World Trade Organization (2004). *Trade and Environment at the WTO*. Abril.

Anexo

Informe del IX Seminario de CEPAL sobre Comercio y Sostenibilidad: “El comercio internacional como incentivo para el desarrollo sostenible”

Introducción

El IX Seminario de CEPAL sobre Comercio y Sostenibilidad: “El comercio internacional como incentivo para el desarrollo sostenible” se realizó durante los días 18 y 19 de julio de 2018, en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago. El seminario es parte del Convenio de Cooperación 2017-2019 entre la CEPAL y el Gobierno de la República de Corea.

Este evento da continuidad a la serie de seminarios anuales sobre Comercio Internacional y Cambio Climático, iniciada en 2009. Estos seminarios han tenido un doble objetivo: i) identificar las dimensiones del comercio que pueden aportar a la mitigación del cambio climático y al desarrollo sostenible, y ii) apoyar la incorporación de estándares de sostenibilidad a las exportaciones de América Latina, como un elemento de competitividad internacional. Los seminarios han contribuido a actualizar el conocimiento y el debate a nivel mundial y regional acerca de los estándares, metodologías de medición de impacto y requisitos ambientales en los principales mercados. Se han compartido buenas prácticas y debatido estrategias para adaptarse a las nuevas condiciones.

Los seminarios se orientan a una audiencia de actores públicos y privados vinculados al sector exportador de América Latina y el Caribe: representantes de Ministerios de Comercio, Medio Ambiente, Economía y Agricultura, entre otros; organismos de promoción comercial; gremios exportadores; asociaciones de productores y universidades. Han participado como panelistas expertos de América Latina y el Caribe, Estados Unidos, la República de Corea (en adelante Corea) y la Unión Europea.

En este Seminario se revisaron los nexos entre comercio internacional y desarrollo sostenible en el contexto de la Agenda 2030 y los ODS, con énfasis tanto en los aspectos normativos como en los estándares acordados en los acuerdos comerciales y las prácticas empresariales, particularmente los estándares privados de sostenibilidad. Igualmente, en el evento se analizó la incorporación de criterios de sostenibilidad ambiental y social en las cadenas globales de valor, y cómo los Gobiernos y productores de América Latina hacen frente a la creciente demanda de información y exigencias por parte de los consumidores de países desarrollados.

Para facilitar la discusión y reflexión de los participantes del evento, se organizaron tres sesiones temáticas a lo largo de los dos días:

1. Aportes del comercio internacional al desarrollo sostenible.
2. El comercio internacional como incentivo a la sostenibilidad de productos y empresas.
3. Prácticas de sostenibilidad en el comercio internacional.

La primera sesión del seminario estuvo orientada a reflexionar sobre la relación entre comercio internacional y desarrollo sostenible, que no siempre es evidente y que cuenta con distintas aproximaciones. Se revisaron los vínculos desde la perspectiva del apoyo al cumplimiento de los ODS, y también en relación con los desafíos que se plantean al sistema multilateral de comercio. La forma en que Corea y la Unión Europea incorporan aspectos del desarrollo sostenible en sus acuerdos comerciales también se revisó. La gran reflexión se centró en el desafío que plantea este cambio de paradigma del desarrollo sostenible en la realidad de América Latina, y cómo la política comercial puede incidir, siempre y cuando sea parte de una articulación de políticas nacionales orientadas a ese objetivo. En esa línea, se evidenció la situación de las mujeres en el comercio en general y particularmente como parte de los sectores exportadores.

La segunda sesión se centró en el comercio como incentivo a la sostenibilidad de productores y empresas, revisando experiencias de distintos sectores y países. Se analizaron casos del sector agroalimentario de la región, como los del café y el aceite de palma, con un especial énfasis en los aspectos ambientales, y se revisó el tipo de prácticas que utilizan los exportadores del sector para cuantificar y respaldar su sostenibilidad. Se incluyeron por primera vez otros sectores relevantes para la región, como el minero y el textil y de confecciones, y se brindó una situación panorámica de los requerimientos de sostenibilidad que enfrentan desde los mercados internacionales. Especial atención se puso a las pymes.

La tercera sesión se centró en la cooperación internacional y algunas nuevas prácticas/esquemas que privilegian la sostenibilidad. En este contexto se conoció la experiencia coreana sobre la exportación de bienes y servicios ambientales, y un análisis agregado de los estándares de sostenibilidad a nivel mundial. Se presentaron experiencias de esquemas como comercio justo, biocomercio, empresas B y programas de proveedores de empresas reunidas en el Pacto Global.

Como actividad complementaria al Seminario, el 19 de julio se realizó un taller cerrado con un nutrido grupo de representantes de los organismos de promoción comercial de la región, cuyo objetivo fue la identificación de buenas prácticas para promover la innovación y el comercio sostenible entre las pymes exportadoras.

Al igual que en versiones anteriores del Seminario, este año los organizadores estimaron las emisiones de carbono producidas por los traslados aéreos de los participantes (27 toneladas de CO₂ equivalente) y las compensaron a través de un proyecto de generación eléctrica hidráulica en Jalisco, México, que permitirá la producción de 61.000 MW de energía renovable.

Todos los documentos y las presentaciones del Seminario fueron publicados en el sitio web http://conferencias.cepal.org/comercio_sostenibilidad2018 (fecha de consulta: agosto de 2020).

A. El comercio internacional como incentivo de la sostenibilidad

El comercio internacional puede ser un facilitador y una herramienta poderosa para avanzar en la agenda del desarrollo sostenible. Su aporte se canaliza a través del crecimiento de la economía, de la creación de empleos de calidad, colaborando con la reducción de la pobreza y de la desigualdad, así como a través del incremento de la productividad. Sin embargo, obtener estos resultados depende en parte importante de la articulación de las políticas nacionales, entre las cuales la política comercial es solo una.

Aunque parte de los aspectos involucrados en la sostenibilidad están regulados por las legislaciones nacionales, otra parte de las normas se está generando a partir de demandas de la sociedad civil. En el caso de los países de América Latina, estas demandas provienen fundamentalmente de los consumidores de los países desarrollados. Ellos exigen información y mejores prácticas en una gran gama de aspectos relacionados con el desarrollo sostenible. De esta manera, el comercio es también un transmisor de prácticas que colaboran con esta nueva forma de desarrollo.

La relación entre el comercio internacional y los aspectos ambientales y sociales —los otros pilares del desarrollo sostenible, además del económico— no es nueva. Sin embargo, en la actualidad se hace necesario cuantificar los impactos en cada uno de los eslabones de la cadena: producción, comercialización y consumo, incluyendo la disposición final. Es nueva también la necesidad de identificar los aportes del comercio a la sostenibilidad ambiental y social a nivel de empresa, y cómo se inserta este aporte en los compromisos nacionales de los gobiernos.

Los productores y exportadores de la región han transitado desde los requerimientos de calidad a los de sostenibilidad ambiental de manera acelerada en los últimos años. Eso ha significado incorporar aspectos como el cambio climático en su estrategia de negocios, e instrumentos para calcular el impacto que generan sus procesos productivos en una cada vez más larga lista de cuestiones. Aquí se incluyen

temas tan diversos como la huella de carbono, la huella del agua, la conservación de suelos y de la biodiversidad, entre otros.

Se comienzan a sumar también las demandas por cumplir con estándares sociales. La fragmentación del comercio y algunas malas prácticas de las empresas transnacionales han puesto una alerta entre los consumidores sobre las condiciones laborales en los distintos eslabones de la cadena. La mirada se centra especialmente en la cadena de suministro.

Todas estas nuevas formas de abordar la relación entre comercio y desarrollo sostenible generan reflexiones y desafíos a nivel multilateral y al interior de los países. Son distintas las miradas que se tienen desde los países desarrollados y desde aquellos en desarrollo, especialmente los de América Latina. La sostenibilidad tiene una concreción local que puede ser muy distinta en cada caso. Al mismo tiempo, la actividad comercial tiende cada vez más a la estandarización, y esto sin duda genera tensiones.

Este Seminario permitió conocer distintas experiencias y puntos de vista que pueden servir de insumos para la establecer políticas para incorporar la sostenibilidad en las estrategias exportadoras de la región, fortalecer el diálogo público-privado, y definir acciones conjuntas que puedan también trasladarse a otros sectores productivos no exportadores.

B. Sesión de apertura

Presentación de Keiji Inoue, Oficial Superior de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL.

Keiji Inoue inauguró el Seminario señalando que las tensiones y desafíos que genera la globalización se han visto exacerbados por profundos cambios políticos en algunos países desarrollados, y por una tendencia creciente al proteccionismo. Todo este panorama ha aumentado la vulnerabilidad de la región, que se encamina a una transición hacia un modelo dinámico de desarrollo sostenible.

Destacó que la Agenda 2030 ofrece un marco adecuado y propicio para implementar una nueva generación de políticas públicas que permitan avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo. De esa manera se podrá generar un círculo virtuoso entre el crecimiento económico, la igualdad y la sostenibilidad.

Al respecto, recordó que la reciente publicación de la CEPAL, “La ineficiencia de la desigualdad” —presentada durante el 37º período de sesiones en mayo de 2018 en La Habana, Cuba—, plantea una nueva y más incluyente visión del desarrollo para activar las interdependencias positivas del gran impulso ambiental necesario como motor de este nuevo estilo.

Finalmente, Inoue recordó que desde 2009 la CEPAL ha organizado este Seminario para discutir el papel del comercio internacional en lo que concierne al cambio climático y el desarrollo sostenible. El objetivo de la conferencia de 2018 fue identificar los componentes del comercio internacional que apoyan el desarrollo sostenible y la Agenda 2030.

Presentación de Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL.

Joseluis Samaniego subrayó que hasta ahora la comunidad internacional ha desarrollado acuerdos que vinculan los aspectos comerciales y ambientales de manera punitiva, a través de los AMUNA. Por ejemplo, enfocados a disminuir las sustancias químicas de residuos peligrosos. Tampoco se ha logrado contar con un exitoso comercio de emisiones, debido a los bajos precios del carbono.

Sin embargo, actualmente se genera una oportunidad al tener que desarrollar en paralelo los compromisos asociados a la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. La combinación de los objetivos de ambas agendas genera una sinergia muy interesante para formular estrategias de desarrollo basadas en la sostenibilidad ambiental. Este es un tema de particular interés para América Latina, ya que la

región es una gran exportadora de materias primas, aunque los países de la región son tomadores de precios y no fijadores de normas. Sin perjuicio de lo anterior, el comercio puede utilizarse como un motor para promover la sostenibilidad ambiental en la región.

Samaniego enfatizó que es indispensable identificar los nichos donde hay oportunidades adicionales de desarrollo, particularmente entre el comercio y un medio ambiente sostenible. Por ejemplo, la región tiene una ventaja estructural para reducir su impacto ambiental, debida al costo de las energías renovables.

América Latina y el Caribe tienen una de las matrices energéticas más limpias del mundo, principalmente por el uso de energía hidroeléctrica. A esto se podría agregar en el futuro el uso del hidrógeno como combustible: con ese objetivo ya existe un programa en Chile que busca su aplicación en sectores productivos. La región entonces podría pasar a la vanguardia de los temas ambientales. Sin embargo, este desafío requiere innovación y articulación entre actores regionales.

Presentación de In-gyun Chung, Embajador de la República de Corea en Chile.

El embajador Chung, en primer lugar, agradeció a la CEPAL por la organización del Seminario y resaltó la extensa trayectoria de cooperación que ha mantenido este organismo regional de las Naciones Unidas con la República de Corea. En esta ocasión, resaltó que el Seminario es una instancia de análisis comparativo para discutir la contribución del comercio internacional al cumplimiento de los ODS, y a buenas prácticas de productores y exportadores hacia esquemas más sostenibles

Actualmente Corea es el quinto exportador mundial y, desde la adopción de la Agenda 2030 en el año 2015, el Gobierno coreano ha impulsado y promovido continuamente la adecuación del comercio internacional a un crecimiento sostenible, basado en políticas de protección ambiental y en la implementación de un proceso de exportación sin papeles, enfocado especialmente en las pymes.

Corea tuvo una acelerada transición económica, pasando de ser un país pobre a un país industrializado en tan solo 50 años, y convirtiéndose así en un referente internacional en materia de desarrollo económico. Alcanzar la industrialización junto con la democratización es un logro importante que se quiere compartir con América Latina, de manera de fortalecer los lazos y la prosperidad de ambas partes.

Diagrama A1

Sesión de apertura del IX Seminario de CEPAL sobre Comercio y Sostenibilidad:
"El comercio internacional como incentivo para el desarrollo sostenible"



C. Primera sesión: aportes del comercio internacional al desarrollo sostenible

Primer Bloque

Moderador: Keiji Inoue

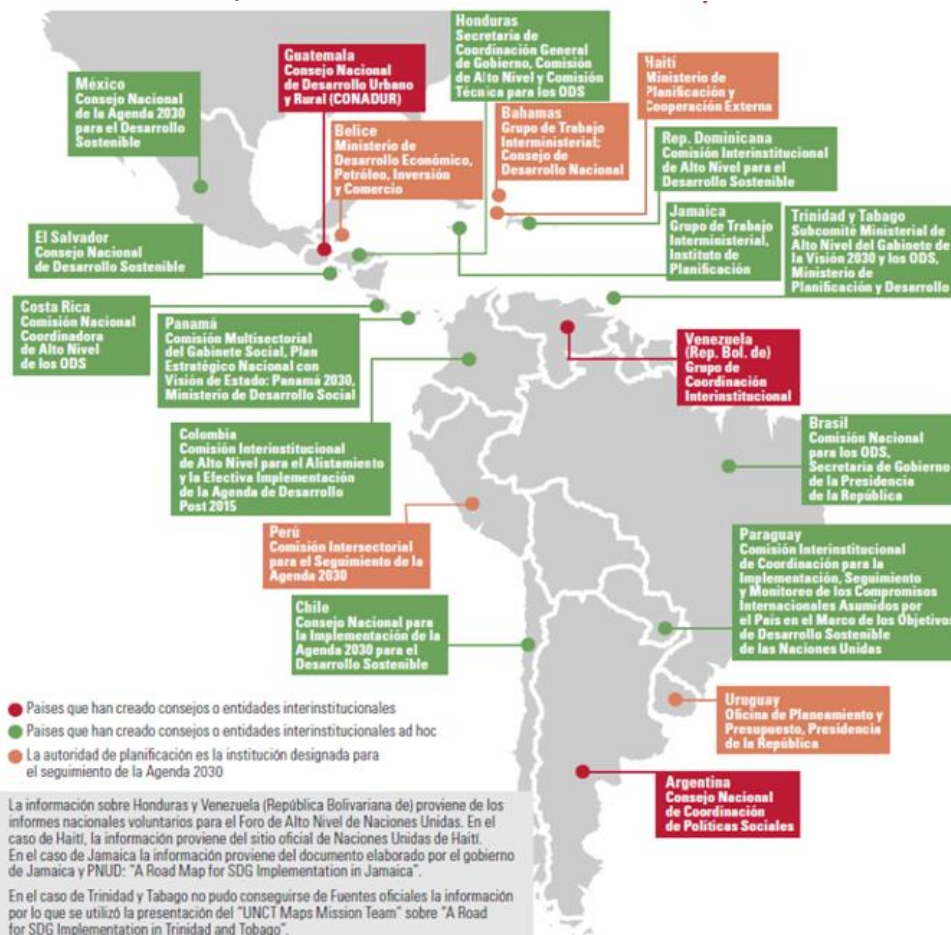
1. El comercio de América Latina y el desarrollo sostenible

Presentación de Nanno Mulder, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL.

Nanno Mulder presentó una visión general de la Agenda 2030 para la región, y de la relación que se puede establecer entre el comercio y las áreas donde se intersectan comercio y desarrollo, en las cuales ha estado trabajando desde la División de Comercio Internacional e Integración (DCII).

Al repasar el grado de avance de la implementación de la Agenda 2030 en la región, Mulder destacó que a la fecha son 20 los países de América Latina y el Caribe que han formulado sus mecanismos de coordinación nacionales (véase el mapa A1). Esta arquitectura incluye planes de desarrollo y presupuestos necesarios para los objetivos considerados.

Mapa A1
Mecanismos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina



Fuente: CEPAL.

Nota: Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mulder destacó que la Agenda 2030 se enfrenta a un conjunto de desafíos importantes para su implementación: i) debilitamiento del multilateralismo; ii) retorno del proteccionismo y una posible guerra comercial; iii) surgimiento de movimientos políticos conservadores a nivel global; iv) aumento de la desigualdad; v) restricciones fiscales y menos iniciativas públicas relacionadas con el desarrollo sostenible; vi) corrupción y desconfianza ciudadana en el sector público; vii) fragmentación regional en los mecanismos de integración, y viii) cambio climático, cada vez más difícil de contener.

En relación con el comercio internacional en particular, no existen garantías de que este contribuya al desarrollo sostenible, puesto que su impacto depende de una diversidad de factores y puede tener aspectos positivos y negativos. No obstante, el comercio internacional sí puede estimular a los productores a hacer un mejor uso de los recursos y a una producción más limpia, puede generar mejores empleos y así aumentar la calidad de vida.

El resultado final del comercio, destacó, dependerá de la existencia y coordinación de diversas políticas públicas al interior de un país y de cómo las empresas que son parte del comercio avancen también en prácticas más sostenibles.

En esa línea, una de las principales orientaciones del trabajo de la DCII durante los últimos años ha sido colaborar en la incorporación de las pymes al comercio internacional, dado el poder inclusivo que se genera. Las pymes exportadoras permiten generar empleo de mejor calidad, diversificar los productos de exportación e incluir, por ejemplo, a los emprendimientos femeninos.

Otra línea de trabajo ha sido la incorporación de la sostenibilidad ambiental en las estrategias exportadoras, especialmente del sector de alimentos. En 2012 se inició el análisis de la huella de carbono de las exportaciones de alimentos. A través de estudios, talleres y conformación de mesas público-privadas se ha fomentado la inclusión de la herramienta entre los sectores exportadores.

Desde 2014 se ha articulado a once países exportadores de café de la región en torno al desarrollo de la denominada huella ambiental. Teniendo como objetivo el estándar de la Comisión Europea, se han fortalecido las capacidades técnicas e institucionales de productores y sector público en la generación de datos propios y en la identificación de los aportes ambientales del cultivo del café.

La DCII ha comenzado también con un conjunto de asistencias técnicas en diversos países de la región sobre género y comercio. La aproximación al tema se realiza desde la política comercial y desde distintas actividades en torno a emprendimientos exportadores de las mujeres. Adicionalmente, se ha profundizado en el aporte que desde las prácticas de comercio justo se puede hacer al desarrollo sostenible.

2. Disposiciones sobre sostenibilidad y cooperación en los acuerdos comerciales de la República de Corea

Presentación de Won-Ho Kim, profesor de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Hankuk de Estudios Extranjeros (HUFS), en Corea.

Won-Ho Kim explicó cómo han evolucionado en paralelo la política comercial y la política de crecimiento verde en Corea, lo que se tradujo en incorporar aspectos de sostenibilidad en los Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados por ese país.

Desde 1960, el crecimiento económico de Corea se fundamentó en el desarrollo industrial y exportador. Por lo tanto, conservar la estructura comercial inalterada fue una prioridad, lo que mantuvo al país al margen de negociaciones bilaterales. Hasta finales de 1990, la política comercial de Corea se sustentó únicamente en el sistema multilateral de comercio, primero con el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) y, a partir de 1995, con la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Los TLC llegaron a la política comercial de Corea en 1998, cuando se decide negociar el primer acuerdo bilateral, con Chile, que luego sirvió como modelo para otros acuerdos entre ambas regiones. En 2003, el Gobierno coreano presentó una hoja de ruta para una estrategia de negociación simultánea e integración profunda, que pretendía minimizar los costos de las negociaciones bilaterales con varios países y maximizar las ganancias. Como resultado de esa estrategia Corea cuenta con una red de 15 TLC, que involucran a 52 países —los que a su vez representan el 77% del PIB mundial— y el 71% del comercio total coreano.

En relación con la estrategia ambiental, Kim destacó que el gran crecimiento industrial de Corea la llevó a convertirse en el cuarto consumidor más grande de energía a nivel mundial y en el noveno emisor de gases de efecto invernadero, debido a que su energía estaba basada en combustibles fósiles. En 2008 el Gobierno declaró que la nueva visión de desarrollo se basaría en el “crecimiento verde bajo en carbono” por los siguientes 60 años.

Los cambios necesarios para implementar esa decisión convirtieron a Corea en un líder verde, donde la cooperación internacional y los acuerdos comerciales comenzaron a incluir los temas ambientales —inicialmente—, y luego los de sostenibilidad.

Fueron incluidas cláusulas ambientales en los TLC posteriores a los de Chile y ASEAN, negociados en forma previa a la decisión de crecimiento verde. Por ejemplo, el acuerdo con la Unión Europea (2010) incorporó los aspectos ambientales en todas las instancias identificadas: preámbulo, texto principal/anexos, obligación del cumplimiento de la ley, estándares ambientales, cooperación ambiental, consultas/intercambios de información, cláusulas de excepción, solución de disputas, participación pública, entre otras.

Los acuerdos con Perú, Colombia y América Central, por su parte, incorporan los temas laborales junto a los ambientales. Kim explicó que en los TLC más recientes con la región se incorporan los principales derechos laborales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): libertad de asociación y negociación colectiva, eliminación del trabajo forzado, abolición del trabajo infantil, y la no discriminación.

Corea está también en distintas etapas del proceso de negociación comercial con Ecuador, MERCOSUR y México. Y ha solicitado ser Estado Asociado en la Alianza del Pacífico.

A la par de los acuerdos comerciales, Corea desarrolla una serie de proyectos de cooperación en la región, con los mismos países con que ha firmado TLC o está en procesos de negociación. Estos proyectos están orientados a tecnologías verdes o sistemas de gestión ambientales.

3. Los aportes del comercio internacional a la Agenda 2030

Presentación de Alice Tipping, Encargada del Programa Ambiente y Recursos Naturales del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTDS, por sus siglas en inglés).

Alice Tipping centró su presentación en los aportes que puede realizar el sistema multilateral de comercio a la Agenda 2030, identificando los temas concretos en los que deberían desbloquearse las negociaciones en la OMC.

Comenzó su presentación con una breve explicación sobre las actividades que se desarrollan en el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTDS, por sus siglas en inglés) y los ejes temáticos de trabajo, entre los que destacan el medio ambiente y los recursos naturales; el comercio agrícola y la seguridad alimentaria, y el cambio climático, el comercio y las energías renovables.

Identificó las relaciones entre el comercio y la Agenda 2030 a través de las contribuciones que se pueden esperar desde el sistema multilateral de comercio, vinculándolo con algunos ODS. Por ejemplo,

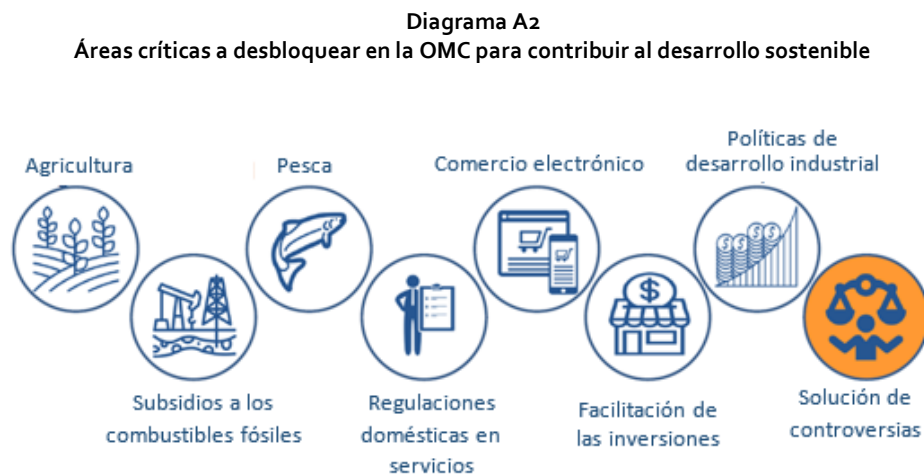
el ODS 2 incluye la eliminación de los subsidios agrícolas y las medidas equivalentes, como una contribución al hambre cero desde las negociaciones comerciales.

Otro ejemplo es el ODS 14, relacionado con la vida submarina, en el que se describe entre los indicadores la prohibición de ciertos subsidios pesqueros, que actualmente son estímulo a la sobrepesca. Hay negociaciones en el marco de la OMC que buscan la eliminación de esos aportes. En el ODS 8 se destaca como colaboración precisa la Ayuda para el Comercio, como un instrumento de apoyo a los países en desarrollo.

En el ODS 7 se destaca la cooperación internacional para facilitar el acceso a energía y tecnología limpias, que también puede ser impulsado desde la agenda comercial multilateral. Finalmente, en el ODS 17 se menciona expresamente promover un sistema internacional de comercio, basado en reglas, abierto y no discriminatorio, así como el crecimiento de las exportaciones de países en desarrollo, como pilares fundamentales para lograr el desarrollo sostenible.

Dado lo anterior, Tipping insistió en la pertinencia de realizar una revisión de la política comercial, en vista de los elementos comerciales incluidos en la Agenda 2030. Insistió también en que la OMC debe mantener y fortalecer su rol como foro entre los acuerdos multilaterales y el regionalismo.

En el diagrama A2 se presentan los ocho temas críticos en que ICTSD ha resumido la labor que debe guiar los esfuerzos para coordinar el sistema multilateral de comercio y la Agenda 2030. Se trata de: i) agricultura; ii) subsidios a los combustibles fósiles; iii) pesca; iv) regulaciones domésticas en servicios; v) comercio electrónico; vi) facilitación de las inversiones; vii) políticas de desarrollo industrial, y viii) solución de controversias.



Fuente: Presentación de Alice Tipping.

En la última conferencia ministerial de la OMC en Buenos Aires, los miembros de este organismo manifestaron su interés por trabajar en algunos de estos temas críticos. Por ejemplo, 58 países promovieron abordar las regulaciones domésticas al comercio de servicios; otros 17 países solicitaron trabajar en la facilitación de las inversiones bajo un marco legal multilateral y, por último, 71 países emitieron una declaración conjunta reafirmando la importancia del comercio electrónico y anunciando trabajos exploratorios en la materia para futuras negociaciones comerciales.

4. Debate

Las preguntas, respuestas y comentarios giraron en torno al tipo de políticas y/o acciones que colaboran en convertir al comercio en un instrumento que genere impactos positivos en pos del

desarrollo sostenible. Se destacó cómo la identificación de buenas prácticas puede ser un medio de aprendizaje en este sentido.

Se explicó, por ejemplo, que aún existe un gran desafío en América Latina en torno a la internacionalización de las pymes, especialmente en comparación con otras regiones del mundo como la Unión Europea y Corea. Parte de estas diferencias se explican por las políticas que desde el sector público se orientan a este objetivo. La CEPAL, por ejemplo, ha facilitado el intercambio de buenas prácticas en este tema desde Corea a la región. El principal aspecto en Corea es que cuenta con un sistema de instituciones y programas que, dependiendo del nivel de preparación de las pymes, les ofrece distintos apoyos, coordinados.

En relación con la mayor participación de la mujer en el comercio internacional, se destacó que, a partir de la declaración sobre género de la Reunión Ministerial de 2017 de la OMC, se podría esperar un intercambio de experiencias en ese foro. De esta manera, más allá de la generación de normas, la OMC podría transformarse en un espacio de aprendizaje muy relevante. En este mismo foro se destacó cómo se puede esperar una flexibilidad en la aplicación de normas que tiendan a diferenciar productos a partir de las características de sus procesos de elaboración, bajo ciertas circunstancias.

Segundo Bloque

Moderador: Sebastián Herreros, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL.

5. *Agenda de comercio y desarrollo sostenible de la Unión Europea*

Presentación de John Bazill, Oficial de la Unidad de Comercio y Desarrollo Sostenible de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea.

John Bazill explicó cómo la Unión Europea está incorporando cláusulas sobre desarrollo sostenible en sus acuerdos comerciales, y cuáles son los desafíos que estas han planteado, especialmente desde la óptica de los consumidores y de la participación de la sociedad civil.

Recordó que fue a partir de 2008, con los acuerdos con Corea y CARIFORUM, que Europa comenzó a incluir el tema del desarrollo sostenible como parte de sus negociaciones comerciales. Como se trata de un objetivo superior de la Unión Europea (UE), debe incluirse en todas sus políticas, incluyendo la comercial. Adicionalmente, el consumidor europeo es consciente de los impactos que genera su consumo en otros países, lo que contribuye también a que el tema sea propuesto a sus diferentes socios comerciales.

La cláusula de desarrollo sostenible es actualmente la forma en que los temas ambientales y laborales son incluidos en los acuerdos de la UE. En ambos temas los compromisos incluyen convenios internacionales relevantes, que pueden o no estar listados. En el tema laboral, se consideran los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). A esto se agrega el derecho que tiene cada país de mejorar su legislación. Explicó que existe un temor generalizado de que los acuerdos comerciales restrinjan la capacidad de los países para regular en estos aspectos: en realidad, lo que se limita es la disminución de los niveles de exigencia para generar ventajas comparativas.

Explicó que la UE incorpora también temas especiales como recursos naturales (que incluye aspectos como la madera, biodiversidad y pesca), responsabilidad empresarial (incorporando recomendaciones de OCDE, OIT y principios de empresas, y derechos humanos), y cambio climático. También se considera la cooperación en estas áreas.

Entre los aspectos institucionales, destacó los mecanismos de participación de la sociedad civil. En los procesos de negociación de los capítulos de comercio y desarrollo sostenible la sociedad civil tiene una activa participación a través de consultas y reuniones periódicas. La experiencia de la UE con el involucramiento de

la sociedad civil indica que las inquietudes y preguntas trascienden el alcance del capítulo, por lo que sería muy favorable aplicar este mecanismo a todos los temas negociados en los TLC.

Sobre los mecanismos de solución de controversias, explicó que la UE mantiene un enfoque tradicional basado en consultas, panel de expertos e informe público. No existen sanciones asociadas al no cumplimiento. Bazill reconoció que existen algunos sectores que plantean mecanismos distintos, pero que tras una amplia discusión iniciada el año pasado se decidió mantener el enfoque y reforzar la etapa de implementación, por ejemplo poniendo mayor atención a los compromisos del Acuerdo de París y la fiscalización de asuntos laborales.

Otro desafío es cómo aprovechar mejor el interés de los consumidores europeos por productos que colaboren con el desarrollo sostenible, y vincular de mejor manera a productores y consumidores. Entre los esquemas que interesan especialmente, mencionó a la producción orgánica, el uso de energía renovable y el comercio justo.

Los primeros TLC de la UE no incluyeron disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible. Por esta razón, la UE está modernizando sus TLC más antiguos, entre ellos los acuerdos comerciales con México (2000) y Chile (2003), para ponerlos a tono en lo que compete a desarrollo sostenible. Una vez finalizada la modernización de los TLC con México y Chile, y también concluidas las negociaciones con el MERCOSUR, la UE tendrá disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible con todos los países de América Latina y Caribe, exceptuando al Estado Plurinacional de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela.

6. Gobernanza del comercio internacional y desarrollo sostenible inclusivo

Presentación de Guillermo Valles, Embajador y Asesor Especial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay.

El embajador Valles desarrolló su exposición poniendo énfasis tanto en la estrecha vinculación entre comercio y desarrollo sostenible como en que la gobernanza del comercio internacional está seriamente en riesgo, en medio de un contexto de neomercantilismo y un resurgimiento de políticas comerciales unilaterales, que aumentan el proteccionismo tanto interno como externo.

En su opinión, el sistema multilateral de comercio se ha erosionado y no es capaz de enfrentar de buena manera los desafíos futuros con normas que se quedaron en el pasado, particularmente los que plantea la revolución tecnológica. Diferenció, sin embargo, la forma en que se relacionan el comercio, la política comercial y el sistema multilateral de comercio con el desarrollo sostenible.

Destacó que el comercio en sí mismo es una herramienta, que puede tener impactos positivos o negativos en el desarrollo sostenible. Dado que hoy en promedio el 50 por ciento del producto bruto mundial se explica por el comercio, todo lo que suceda en él es relevante. En los años setenta, cuando se inició la discusión sobre desarrollo sostenible, el comercio solo representaba el 17,5% del producto mundial, por lo que el debate podía centrarse en otros ejes. Hoy la situación es muy distinta.

En relación con la política comercial, Valles destacó que pese al unilateralismo instalado, es la Agenda 2030 la que actúa como telón de fondo para las acciones públicas y privadas, por lo que las definiciones de política comercial también deben ser guiadas por los ODS. No obstante lo anterior, destacó que no puede responsabilizarse a la política comercial de todos los problemas, pues se requiere una coherencia de distintos tipos de políticas, en todos los ámbitos y a todos los niveles.

Insistió en que un sistema multilateral con reglas renovadas y orientadas a los objetivos comunes es lo que se requiere, y es también lo que está en crisis. Sin embargo, hizo un llamado a sostener la gobernanza del sistema a partir de involucrar más activamente al comercio con los ODS al interior de sus países. Una forma es identificar espacios concretos de colaboración en torno a los objetivos y sus indicadores, especialmente en sus procesos internos de revisión.

Propuso la creación de nuevos indicadores, a través de informes voluntarios, pues existen varios objetivos en los que pese a no estar mencionado el comercio, en la práctica el aporte puede ser relevante. Entre estos está el vínculo entre género y comercio y también entre consumidor y comercio.

7. Igualdad de género en el comercio internacional

Presentación de Alicia Frohmann, Consultora de la División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL.

Alicia Frohmann manifestó que el comercio internacional no es neutral y reproduce los roles diferenciados en la actividad económica. Sin embargo, aun en medio del desorden que sufre el sistema multilateral de comercio, se ha logrado avanzar en el tema de igualdad de género y su vinculación con el comercio, en la óptica del desarrollo.

Explicó que a pesar de que el tema de género está presente en las agendas nacionales de varios países de la región, no siempre está claro el gran impacto económico de la desigualdad entre hombres y mujeres. Según estimaciones internacionales, las pérdidas económicas de esta desigualdad representan aproximadamente el 16% del PIB mundial. Al ritmo actual de crecimiento, y de eliminación de esta desigualdad, la brecha económica entre hombres y mujeres se cerraría en 219 años.

Los impactos en que se puede verificar la desigualdad de género transmitida por el comercio se relacionan con el empleo (en cuanto a generación, salarios y condiciones de trabajo), emprendimientos (con el acceso a recursos), las políticas sociales y el acceso a servicios, el consumo, y los roles domésticos y de cuidado.

Frohmann recordó que fue el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) el pionero en el tratamiento de los temas de género y comercio, cuando en 1999 dispuso de un marco formal para analizar el tema. Sin embargo, recién en 2016 se comenzó a incluir capítulos de género en los TLC.

Ya hay acuerdos comerciales y negociaciones en curso que incorporan de alguna manera el tema de género. El acuerdo entre Chile y Uruguay fue el primero de ellos, y sirvió de modelo a los siguientes. Destacó que el acuerdo entre Canadá e Israel incluye la vinculación de los temas de género con el sistema de solución de controversias.

Para integrar el tema de género en las negociaciones comerciales, Frohmann resaltó que deben considerarse una serie de aspectos relevantes, como el marco legal de la negociación y cómo este afecta a las mujeres, el acceso a mercados en sectores sensibles para el empleo femenino, así como incorporar reservas de servicios en áreas sensibles para la igualdad de género. También destacó lo importante de contar con información sobre el impacto diferenciado sobre hombres y mujeres, la protección de los derechos laborales básicos de las mujeres, así como realizar consultas con organizaciones de mujeres de la sociedad civil y contar con expertas en género en los equipos negociadores.

Frohmann llamó la atención sobre la ausencia de datos sobre el emprendimiento exportador femenino. Por ejemplo, las estadísticas no distinguen entre empresas lideradas por hombres y por mujeres. Lo anterior constituye otro gran obstáculo para el desarrollo de políticas públicas apropiadas para reducir la desigualdad de género. No obstante, recientemente se han implementado programas de empresas exportadoras lideradas por mujeres en la Argentina, Brasil y Chile.

Asimismo, existen plataformas de negocios internacionales para mujeres, como CONNECTAMERICAS, WOMEN OWNED y EMPRESARIAS LÍDERES DE AP, y se han creado sellos comerciales que identifican los productos elaborados por mujeres. El café ha sido muy atractivo para este tipo de sellos. Sin lugar a dudas, las herramientas para promover el comercio inclusivo aportan a la igualdad de género.

8. Debate

Las principales inquietudes y comentarios estuvieron relacionados con el papel de Estados Unidos en el comercio internacional y el impacto del proteccionismo en el actual escenario de crisis del multilateralismo.

Las reflexiones dieron cuenta de que las reacciones proteccionistas en el comercio de bienes no resuelven el fondo del problema, que está relacionado con la incertidumbre acerca de cómo la globalización afectará la situación particular de los individuos, sobre todo a partir del acelerado cambio tecnológico en que se encuentra el mundo.

Si bien la denominada guerra comercial está afectando ya de manera negativa a más actores de los involucrados inicialmente, Valles planteó que no es posible pretender avanzar en la definición de reglas sin el principal actor económico presente. Agregó que al mismo tiempo es inevitable constatar la aparición de otros liderazgos emergentes a nivel mundial, que pueden o no compartir intereses. Sin embargo, la situación actual perjudica a todos.

D. Segunda sesión: el comercio internacional como incentivo a la sostenibilidad de productores y empresas

Moderador: Octavio Sotomayor, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

1. Estándares ambientales y sociales en el comercio de alimentos en América Latina

Presentación de Ximena Olmos Soto, Consultora de la División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL.

Ximena Olmos Soto anotó que la sostenibilidad ambiental de los productos agroalimentarios se considera actualmente un factor relevante en la competitividad internacional, particularmente a partir de las demandas de los consumidores de países desarrollados. No obstante, la definición de lo que es sostenible, en términos ambientales en este caso, depende de las características de producción local. Aún más, para cada sector e incluso producto, la sostenibilidad puede tener un contenido distinto.

Los estándares de sostenibilidad son las herramientas mayormente utilizadas en el comercio internacional para respaldar una producción sostenible a lo largo de las cadenas de valor, especialmente en el sector agrícola. Usualmente, los estándares son desarrollados por solicitud de los compradores en los mercados internacionales, y en la práctica son herramientas que utilizan comúnmente las empresas transnacionales para obtener un mismo nivel de calidad y estandarizar sus productos. Los estándares de sostenibilidad abordan alguna de las cuatro áreas: i) económica; ii) ambiental; iii) social, y iv) gobernanza.

Siendo América Latina el mayor exportador neto de alimentos del mundo, prácticamente todos los países de la región cuentan con exportaciones agrícolas relevantes. Además es el sector donde se evidencia una mejor diversificación de productos y una mayor participación de empresas de todos los tamaños. En el sector abundan las certificaciones internacionales, en especial de los cultivos de café, soya y azúcar de caña, que son las materias primas de la región con la mayor superficie estandarizada.

Las exigencias de sostenibilidad ambiental en el comercio de alimentos han estimulado a los productores y exportadores de la región a utilizar y desarrollar instrumentos y estrategias cada vez más avanzados en este tema. En los casos de Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay estas experiencias se han organizado en buenas prácticas de producción, guías de sostenibilidad, códigos de conducta y certificaciones propias: una amplia diversidad de herramientas se aplica de manera asociativa en los principales productos de exportación de estos países.

La alta sensibilidad a estos temas de los consumidores en los países desarrollados genera una demanda creciente de productos sostenibles, lo que pone gran tensión sobre los exportadores

regionales, y especialmente sobre las pymes, situación que se intensificará y adquirirá importancia en la competitividad internacional de los productos. Por otra parte, la mayor debilidad de la región está asociada a la carencia de información local, debida a la falta de investigación y el bajo número de expertos en la materia.

2. *Huella ambiental y negocios sostenibles en el sector del café*

Presentación de René León-Gómez, Secretario Ejecutivo de PROMECAFE.

René León-Gómez llamó la atención sobre la importancia de abordar la sostenibilidad de los productores de café de la región, que son protagonistas del comercio internacional y, sin embargo, atraviesan severos problemas económicos, sociales y ambientales.

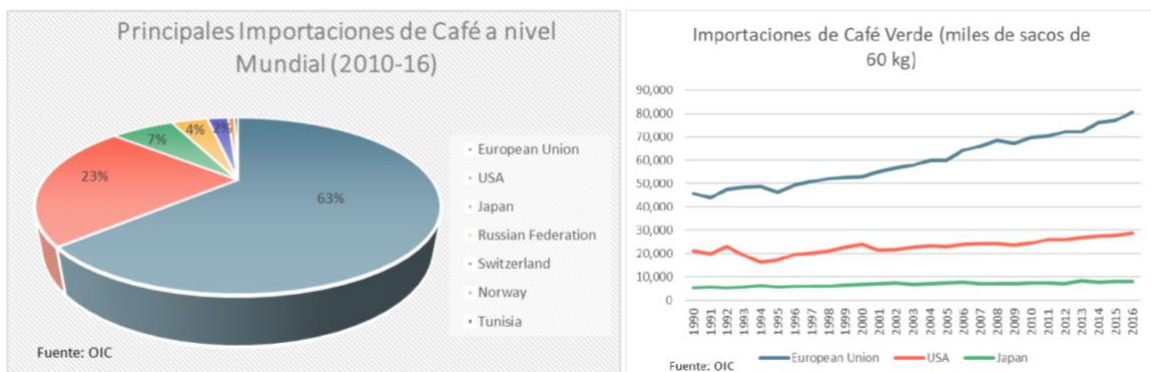
Explicó que en América Latina y el Caribe se produce el 57% del café a nivel mundial, lo que convierte a este cultivo en una actividad muy importante para la economía regional, así como en un gran generador de divisas y de empleo. PROMECAFE reúne a 10 países e instituciones que trabajan coordinadamente para contribuir al desarrollo tecnológico y la modernización del sector cafetalero de la región.

Los principales desafíos que enfrenta la caficultura son el cambio climático, la intensificación de las plagas y enfermedades del cultivo, escaso acceso al financiamiento, limitada participación de jóvenes y mujeres, y baja sostenibilidad económica. Sin perjuicio de lo anterior, los países de la región gozan de gran reconocimiento a nivel mundial como productores de café, cuentan con un mercado bien desarrollado y una amplia experiencia, además de condiciones agroecológicas favorables y una sólida institucionalidad cafetera.

Según León-Gómez, la caficultura debe buscar una forma de producción sostenible integral, es decir, donde confluyan la sostenibilidad económica, social y ambiental, todos requisitos ineludibles e interdependientes. Para ello es primordial aumentar la eficiencia de los cultivos, buscando mejorar la calidad del producto, optimizar procesos, reducir el impacto ambiental, y alcanzar una mayor productividad.

En la actualidad se está trabajando en la medición de la huella ambiental del café, en primer lugar como una herramienta para aumentar la competitividad del cultivo, agregar valor y reducir el impacto en el medio ambiente y, en segundo lugar, para asegurar el acceso al mercado europeo. Tal como se aprecia en el gráfico A1, es la Unión Europea el principal importador de café del mundo, con una tendencia al aumento más marcada que los otros mercados relevantes como Estados Unidos y Japón.

Gráfico A1
Importancia del mercado europeo para la comercialización de café



Fuente: Presentación de René León-Gómez.

Teniendo en cuenta la relevancia comercial de la UE, en 2014 se creó la Red Latinoamericana y del Caribe de la Huella Ambiental del Café. Este grupo tuvo como estímulo inicial ser parte de la elaboración de la huella ambiental europea, denominada Product Environmental Footprint. Se trata de una metodología para evaluar el impacto a través de todo el ciclo de vida del producto.

Con el apoyo de CEPAL y PROMECAFÉ se busca incidir en la elaboración del esquema, considerando las características del cultivo en la región, y pasar a ser parte de quienes definen los estándares y no solo ser tomadores de norma. El trabajo ha permitido fortalecer las capacidades de los países en la elaboración y mejoramiento de los registros ambientales, la generación de datos y procesos propios, y a tener una mayor conciencia del tema ambiental como factor determinante para el acceso a mercado.

3. Sostenibilidad como requisito para la exportación: el caso de la palma aceitera

Presentación de María Amparo Albán, Consultora en Palma Sostenible – REDD+ PNUD, Ecuador.

María Amparo Albán manifestó que hoy día la sostenibilidad es parte integrante de la producción de aceite de palma en Ecuador, pero fue muy difícil alcanzar un consenso al interior del sector. Esto en razón de que existe preocupación acerca de la deforestación generada por el crecimiento del cultivo de palma, dada la experiencia del Sudeste Asiático. Sin embargo, a su juicio, estos temores son infundados, ya que América Latina tiene un contexto y características diferentes, por lo que la región no está sujeta a los mismos riesgos.

La expansión del cultivo en América Latina, sumada a la creciente demanda mundial de aceite de palma, hacen que incorporar la sostenibilidad en la producción del sector sea un imperativo, para de esta manera eliminar o disminuir los problemas de deforestación y mejorar los rendimientos de los cultivos. En el cuadro A1 se aprecia el alto ritmo de crecimiento de la producción que se ha registrado entre 2001 y 2017 en los distintos países de la región. La mayor superficie está en Colombia y Ecuador. Los mayores aumentos porcentuales se registran en Perú, Honduras y México en el período mencionado.

Cuadro A1
Producción de palma aceitera en países de América Latina: área en producción

País	Miles de hectáreas					Porcentajes	
	2001	2004	2009	2015	2017	2001/2017	Part.
Colombia	138	157	236	378	407	195	30
Ecuador	104	140	214	40	260	150	19
Honduras	33	61	93	130	160	385	12
Brasil	42	54	82	130	143	240	10
Guatemala	21	25	50	115	143	581	10
Costa Rica	39	47	53	75	82	110	6
México	12	14	26	51	58	383	4
Perú	10	10	18	40	54	440	4
Venezuela (Rep. Bol. de)	30	28	32	42	37	23	3
Rep. Dominicana	8	8	11	16	18	125	1
Panamá	4	5	6	8	9	125	1
Nicaragua	2	3	3	5	6	200	0
Centroamérica	119	163	242	400	476	300	33
América del Sur	324	389	582	830	901	178	67
Total	443	552	824	1 230	1 377	478	100

Fuente: Presentación de María Amparo Albán, con datos de Oil-World.

Albán advirtió que el cultivo de palma en Ecuador es un cultivo social de gran importancia en el sector rural, constituido principalmente por pequeñas plantaciones y pequeños productores, por lo que requiere robustas políticas de protección. De hecho, los dueños de los predios son los que realizan el cultivo y venden el fruto de la palma, lo que implica que no hay desplazamiento de la población rural.

En relación con la sostenibilidad del cultivo de palma, la certificación del RSPO (Roundtable on Sustainable Palm Oil) es la más utilizada entre los palmicultores, a pesar de que tiene requisitos muy

estrictos. Uno de ellos es, por ejemplo, que es obligatorio mantener dos hectáreas de bosque por cada hectárea de cultivo. A su juicio, no hay otra certificación que garantice principios de sostenibilidad similares y, aunque no detiene la deforestación, es una solución mucho mejor que la prohibición del cultivo de palma.

Inicialmente el programa REDD+ se enfocó en la región amazónica del Ecuador, pero ahora se expandió al resto del territorio. Esta iniciativa público-privada comenzó hace dos años, con un plazo de implementación a cinco años, y está creando una institucionalidad para alcanzar la sostenibilidad en el cultivo de la palma.

Una articulación público-privada ha permitido definir una hoja de ruta para la palma sostenible en Ecuador, que parte por identificar la existencia de una zona agroecológica especial para el cultivo. En ella confluyen tanto los requerimientos de la RSPO como la legislación nacional. Se estableció un Plan de Mejora Competitiva para toda la cadena, con una visión común al año 2025. Se contempla además una estrategia de inserción comercial global.

4. *El comercio internacional como impulso a la sostenibilidad ambiental y social en las pequeñas y medianas empresas*

Presentación de Christoph Sommer, Investigador del Instituto Alemán de Desarrollo (GDI, por sus siglas en inglés).

Christoph Sommer presentó un estudio sobre los factores que impulsan y restringen la adopción de estándares de sostenibilidad por las pymes. Su investigación fue realizada en cinco países en desarrollo: Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica, e identificó a los mercados internacionales como el principal estímulo para incorporar esquemas de sostenibilidad en este tipo de empresas.

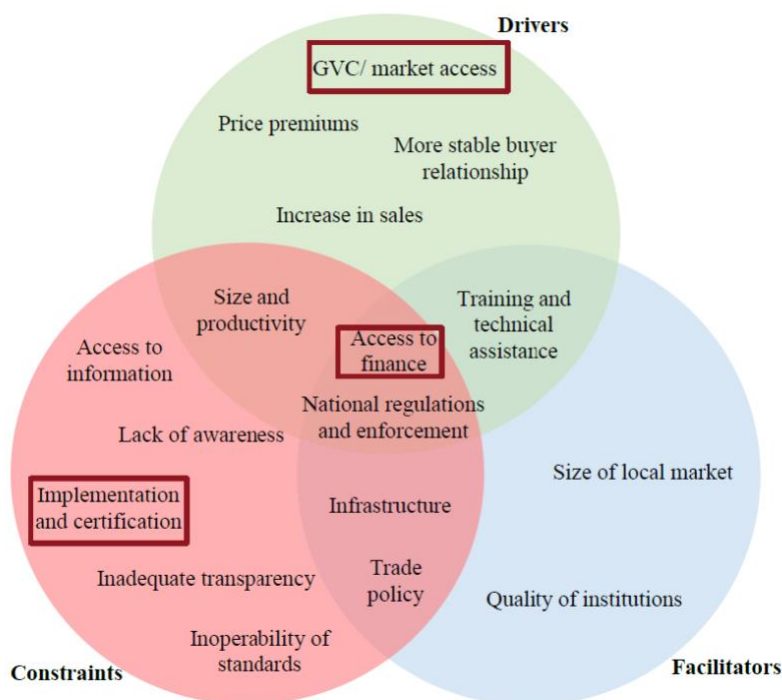
Explicó que los estándares están presentes y se quedarán en el mercado, continuando su expansión a diferentes industrias y sectores. Pueden originarse tanto en el sector público como en el sector privado, y pueden clasificarse según su aplicación (i.e.: obligatorios o voluntarios). No obstante, en los últimos años se ha presentado un incremento sostenido de los estándares voluntarios.

Este aumento de los estándares voluntarios encierra grandes desafíos para las pymes, especialmente en lo que respecta a los cambios en los procesos productivos y tecnológicos, así como a los costos asociados a la certificación y los cambios en la producción. Por otro lado, se ha evidenciado que el incumplimiento de los estándares voluntarios efectivamente excluye los productos de los mercados internacionales, además de las frecuentes quejas por sus efectos discriminatorios y su utilización como un obstáculo al comercio.

Sobre la base de los resultados del estudio, Sommer explicó que los factores que impulsan la adopción de estándares de sostenibilidad en las pymes son la participación en las cadenas globales de valor y los mercados de exportación, el cumplimiento y aplicación de regulaciones nacionales y los programas de asistencia financiera. Un resumen de los principales impulsores, limitantes y facilitadores se observa en el diagrama A3.

Entre los factores que restringen la adopción de estos estándares se encuentran: i) los costos de implementación y certificación; ii) la falta de concientización de las pymes; iii) brechas técnicas y de información; iv) acceso al financiamiento; v) las regulaciones y su cumplimiento, y vi) el desconocimiento de los consumidores. El acceso a financiamiento puede operar en términos positivos o negativos dependiendo de su disponibilidad.

Diagrama A3
Factores que impulsan, limitan y facilitan la adopción de estándares de sostenibilidad por parte de las pymes



Fuente: Presentación de Christoph Sommer.

5. *Cómo se incorpora la sostenibilidad en la industria textil de América Latina*

Presentación de Adriana Marina, Fundadora del Foro de Moda Ética Latinoamericana, en la Argentina.

Adriana Marina destacó que la industria textil, aunque es grande su importancia económica y social, es la segunda industria más contaminante del planeta, utiliza más agua que cualquier otra industria (excepto la agricultura) y utiliza el 25% de los productos químicos del mundo. Veintiún millones de personas son víctimas de trabajo forzado en toda la cadena mundial de producción, de las cuales 11,4 millones son mujeres.

Adicionalmente, el ciclo de diseño de los productos textiles es cada vez es más rápido (e.g.: cada dos semanas las grandes marcas lanzan una nueva colección), lo que refleja las tendencias del consumo. Pero al mismo tiempo, la industria requiere grandes cantidades de recursos, y de allí la importancia de incorporar la sostenibilidad en este rubro.

En América Latina existen algunas iniciativas que buscan promover la sostenibilidad en la industria textil. Una de ellas es el Foro de Moda Ética Latinoamericana, un programa de la ONG "Hecho por Nosotros", que sirve de punto de encuentro para los actores de la moda ética y el diseño sustentable en la región. Por otro lado, Animaná es una empresa que incorpora el consumo consciente, los procesos de producción sustentables y los diseños atemporales y duraderos en el centro de su negocio, transformando el paradigma de la industria de la moda y promoviendo la innovación en la cadena de valor

América Latina cuenta con un enorme potencial para la moda sustentable, ya que tiene materia prima de calidad (i.e., fibras naturales), existe una conexión con la naturaleza, el sector textil es de gran importancia para reforzar la economía local, y la región posee una arraigada cultura y tradición textiles.

La sostenibilidad en la industria textil se puede incorporar aumentando la trazabilidad y la transparencia del sector, particularmente en lo que concierne a la cuantificación de los impactos generados

por los negocios, procesos y productos, así como con la recopilación y armonización de la información. De acuerdo con Marina, la mayoría de los ODS pueden vincularse con la industria textil; por consiguiente, la moda sustentable es una plataforma para alcanzar las metas de la Agenda 2030.

En relación con las certificaciones que utilizan en el sector, destacó que deben ser accesibles para todo tipo de empresas, y que el costo de la certificación debería recaer sobre los consumidores e intermediarios, no sobre los productores primarios en la cadena de valor. En el cuadro A2 se muestra un resumen que permite comparar las características de las principales certificaciones utilizadas en el sector.

Cuadro A2
Cuadro comparativo de estándares y certificaciones internacionales utilizados en el sector textil/confecciones

Certificador	Productos	Alcance	Factor social	Mayor beneficio	Costo del <i>compliance</i>
Fair Trade ^a	Té, café, vino, miel, nueces, algodón	1 millón de agricultores: América Latina 54%	Sí	Mayor beneficio a los productores (premio sobre los precios de mercado)	Productores: alto Consumidores: alto
Rainforest Alliance ^b	Café, banana, té, aloe vera, palta	2 millones de agricultores: América Latina 93,6%	No	No	Productores: alto Consumidores: bajo
Ethical Trading Initiative ^c	Alimentos, textil	20.000 productores (nivel global)	No	No	Productores: alto Consumidores: bajo
GOTS ^d	Textil	2.788 empresas (nivel global)	No	No	Productores: alto Consumidores: bajo
Better Cotton Initiative ^e	Algodón	800.000 participantes (195 en Brasil)	No	No	Productores: alto Consumidores: bajo

Fuente: Presentación de Adriana Marina.

^a Fair Trade standards: Minimum price. Explicit price premium (above the market price). Long term contracts. Access to finance. Provision of technical assistance. Direct relationship with producers. Labour standards. Environmental standards.

^b Rainforest Alliance: loose standards on work, environment.

^c Ethical Trading Initiative: paying living wage.

^d Global Organic Textile Standard (GOTS): certificates organic production of natural fibres, strong ecological standards, week social standards (i.e. no living wage compliance).

^e Better Cotton Initiative: minimum, not standardised requirements on production, management and reporting on the results.

6. Minería responsable, trazable y sostenible

Presentación de Jorge Cantallopts, Director de Estudios y Políticas Públicas, COCHILCO, Chile.

Jorge Cantallopts comenzó su presentación explicando el cambio de paradigma de la industria minera —“de lo local a lo global”—, especialmente en lo que respecta a sostenibilidad. Al respecto, afirmó que la minería de los últimos años va a ser radicalmente diferente de la minería de los últimos siglos, ya que pasa de un modelo de desarrollo enfocado en maximizar ingresos hacia un modelo donde la sustentabilidad tiene un papel preponderante.

Uno de los problemas que enfrenta la minería es la ausencia de indicadores para medir la sustentabilidad: si no se puede medir, no se puede administrar y gestionar. El sector minero cuenta con 50 diferentes documentos con principios, recomendaciones, estándares y normas sobre sostenibilidad, muchos de ellos no vinculantes o mandatorios. Esto implica diferentes criterios, alcances, interpretaciones, y la aplicación de conceptos divergentes en algunos casos.

Actualmente no hay una medición definida, por lo que no es claro cuánto de la percepción del sector es la realidad en materia ambiental. Por lo anterior, se precisa definir métricas únicas, unificar criterios y mejorar la coordinación entre actores. El sector minero ha venido reaccionado y se han comenzado a crear certificaciones para cadenas productivas específicas (e. g., aluminio, acero y cobalto). Empero, en la producción de cobre no se ha alcanzado un consenso sectorial.

CODELCO, por medio de la iniciativa “Cobre Responsable”, apunta a ser un líder en materia de sustentabilidad y busca certificar el 100% de su producción para el año 2040. Sin embargo, uno de los principales desafíos de este programa es tener el control total de la producción, ya que CODELCO no es parte del eslabón final de la cadena de producción, y por lo tanto es muy difícil cumplir con las certificaciones.

En el cuadro A3 se identifican los principales temas que abordan tres de los esquemas que se hacen cargo de la sostenibilidad en el sector, aunque se trata de esquemas voluntarios. ASI es el estándar desarrollado por el sector del aluminio (bajo el Aluminium Stewardship Initiative), SS corresponde al estándar desarrollado para el acero, y el tercero (CODELCO) una propuesta para el cobre.

Cuadro A3
Dimensiones de sostenibilidad para la minería, propuestas por la industria

	ASI	SS	CODELCO
Gobernanza			
Integridad del negocio	o		
Políticas y gestión corporativa	o		
Transparencia	o		o
Gestión de materiales	o		
Medio ambiente			
Emisiones GEI	o	o	o
Emisiones y residuos	o		o
Gestión hídrica	o		o
Biodiversidad	o		
Consumo de energía		o	
Eficiencia del material		o	
Sistemas de gestión ambiental		o	
Social			
Derechos humanos	o		o
Derechos laborales	o		
Salud y seguridad ocupacional	o	o	o
Capacitación			
Inclusión, igualdad y diversidad			o
Desempeño económico			
Inversión en desarrollo de nuevos productos		o	
Distribución del valor		o	
Impacto en la comunidad			o

Fuente: Presentación de Jorge Cantallops.

Cantallops advirtió que no existe una definición única de minería sostenible; no obstante, se deben resaltar cuatro dimensiones que son referentes: gobernanza, medio ambiente, social, y transparencia y desempeño económico. La minería tiene que ser responsable, trazable y más sostenible, pero cada industria tiene su propia realidad, por lo que existe la oportunidad de discutir y definir estándares y certificaciones adecuados para cada sector. Es necesario que los países productores tomen un rol más activo y coordinado; se requiere relevar información de calidad y enfocarse en actividades claves para el desarrollo de la actividad minera.

7. Debate

Durante la segunda sesión, las intervenciones de los participantes se refirieron principalmente a las implicaciones de los estándares privados sobre el comercio.

Al respecto, las inquietudes y comentarios apuntaron a la falta de transparencia de estos instrumentos, los altos costos de certificación, la demanda por parte de grandes compradores para implementar diversos estándares privados, y si existe alguna diferencia entre los estándares públicos y privados en términos de sostenibilidad.

Por otro lado, los participantes solicitaron mayores detalles sobre los programas adoptados en los sectores cafecultor, palmicultor, textil y minero, así como sobre la evaluación del impacto de estas medidas y los beneficios derivados de ellas.

Igualmente preguntaron por el trabajo a futuro e iniciativas en desarrollo en los sectores textil y minero, fundamentalmente en lo que concierne a la recopilación de información y mediciones, además de los procesos de certificación de la producción y la definición de estándares sectoriales.

E. Tercera sesión: cooperación internacional y nuevas prácticas de sostenibilidad en el comercio

Moderadora Alicia Frohmann

1. Cooperación internacional y promoción de exportaciones de bienes y servicios ambientales en la República de Corea

Presentación de Minah Kim, Consultora de la CEPAL, República de Corea.

Minah Kim presentó un análisis del desempeño de las exportaciones e importaciones de bienes amigables con el medio ambiente entre Corea y los países de América Latina y el Caribe, evidenciando que el volumen del comercio ha crecido considerablemente desde el año 2000, con un mayor ritmo para las exportaciones desde Corea. Los principales productos exportados son bienes para la gestión del agua, energías renovables y gestión del desperdicio.

Como se aprecia en el cuadro A4, los flujos comerciales más importantes son con México y Brasil, que concentran las mayores exportaciones e importaciones. Entre los países receptores de los denominados bienes ambientales están en tercero y cuarto lugar Chile y Colombia.

Cuadro A4
Exportaciones e importaciones de la República de Corea en bienes ambientales con países de América Latina y el Caribe, 2000-2017
(En millones de dólares)

Ranking	País	Exportaciones	Ranking	País	Importaciones
	Total	17 235,27		Total	2 728,78
1	México	8 327,27	1	México	2 251,88
2	Brasil	4 038,23	2	Brasil	315,46
3	Chile	1 186,02	3	Argentina	84,23
4	Colombia	605,15	4	Chile	30,46
5	Venezuela (Rep. Bol. de)	469,06	5	Costa Rica	21,78
6	Argentina	423,03	6	Ecuador	7,43
7	Perú	395,37	7	Panamá	3,26
8	Panamá	378,74	8	Colombia	1,95
9	Ecuador	345,65	9	Uruguay	1,58
10	Cuba	320,25	10	Dominica	1,50

Fuente: Presentación de Minah Kim. Datos de: Korea International Trade Association (K-Stat).

Corea cuenta con una política clara y una institucionalidad robusta para promover la cooperación y las exportaciones de productos amigables con el medio ambiente, así como con diferentes programas diseñados para este fin, iniciativas a cargo de distintas entidades gubernamentales (por ej., KEITI, KOICA, Korea Eximbank, KOTRA, KDI). Combinar la cooperación internacional con la promoción de las exportaciones de bienes y servicios amigables con el medio ambiente es una estrategia muy interesante.

Los programas de cooperación internacional y programas de asociación ambiental de Corea ofrecen diversos tipos de ayuda, como cooperación en política ambiental, programas de intercambio de conocimientos, cooperación técnica para resolver problemas ambientales y cooperación a través de organizaciones internacionales, y normalmente involucran apoyo a los países para el desarrollo de capacidades.

Kim expuso los proyectos de cooperación que Corea ha desarrollado con determinados países de la América Latina y el Caribe:

- Costa Rica: Establecimiento de una política y un plan maestro de gestión de desperdicios.

- Estado Plurinacional de Bolivia: Programa de expansión y mejoramiento para un suministro sostenible de agua.
- El Salvador: Proyecto de respuesta al cambio climático, al aumentar el poder de restauración de las vías fluviales.

2. Herramientas para promover los estándares de sostenibilidad en el comercio internacional

Presentación de Ann-Kathrin Zotz, Experta asociada del Centro de Comercio Internacional (ITC, por sus siglas en inglés).

Ann-Kathrin Zotz indicó que el Centro de Comercio Internacional (ITC, por sus siglas en inglés) es una agencia dedicada totalmente a la ayuda para el comercio enfocada en las pymes. Dentro de las áreas de trabajo prioritarias de esta organización internacional están la inteligencia comercial y de mercado para reforzar la competitividad de las pymes, y la promoción e integración de un comercio inclusivo y ecológico. En este sentido, el impulso al crecimiento y desarrollo de las pymes es un elemento importante para la consecución de los ODS.

Entre los bienes públicos del ITC están: i) Trade Map; ii) Investment Map; iii) Market Access Map; iv) Export Potential Map; v) Procurement Map, y vi) Sustainability Map. Estas herramientas de análisis de mercado tienen cerca de 600.000 usuarios registrados, de los cuales un 84% corresponden a países en desarrollo.

Zotz describió el Programa de Comercio para el Desarrollo Sustentable (T4DS, por sus siglas en inglés) del ITC, que promueve la transición de las pymes hacia una economía verde a través de la mejora de la competitividad y la sustentabilidad social, ambiental y económica de las empresas. Esta iniciativa provee tres herramientas para las pymes: T4DS Hubs, Climate Toolkit y Sustainability Map.

Los T4DS Hubs incluyen una oferta integrada para las pymes con el fin de impulsar la transición hacia una economía verde y el desarrollo de modelos de negocio sostenibles. El programa empezó en cuatro países (Perú, Ghana, Viet Nam y Kenia) y está financiado por el gobierno de Suecia. Estos *hubs* están creando una red global de sostenibilidad para intercambiar experiencias y buenas prácticas.

El Climate Toolkit se focaliza en la adaptación y mitigación de los impactos del cambio climático en las pymes, programa que surge de una experiencia previa del ITC con la Agencia de Cooperación Internacional Alemana (GIZ, por sus siglas en alemán). Actualmente se está implementando este programa en Egipto, Kenia, Marruecos y Túnez para trabajar en la adaptación, y en Burundi, Kenia, Tanzania y Uganda en lo que concierne a mitigación.

El Sustainability Map contiene información sobre más de 240 sistemas de certificación. Adicionalmente a los estándares mandatorios y voluntarios integrados en la base de datos, ahora se están incorporando cada vez más los códigos de conducta de grandes empresas, instrumentos que no tienen mucha transparencia. Igualmente, Sustainability Map incluye una opción para que las pymes puedan autoevaluarse frente los diversos estándares y normas contenidos en la plataforma.

Zotz destacó que el aumento en la frecuencia de las regulaciones sobre el valor de las exportaciones afecta de manera diferenciada a las empresas según su tamaño, siendo las pymes las más vulnerables. Entre los costos más importantes para las empresas están los relacionados con la implementación y certificación de los estándares de sostenibilidad

Según un estudio de la ITC, existe una mayor tendencia a compartir los costos dependiendo del estándar que se quiera adoptar, y la distribución de estos costos dependerá de qué tan integrada se encuentre la empresa en las cadenas globales de valor. Por ejemplo, tal como se observa en el cuadro A5 cuando los estándares son desarrollados e implementados por cadenas de valor que involucran distintos actores, especialmente compradores, hay una mayor tendencia a compartir los costos.

Cuadro A5
Probabilidad de compartir costos en la cadena de valor para implementar y certificar estándares voluntarios

If standard setters ...	Shared implementation costs	Shared certification costs
involve buyers in standards management	 +23%	 +24%
are full ISEAL Alliance members	 +52%	 +37%
have headquarters only in the OECD countries	 +23%	 +21%
are businesses, rather than non-profit organizations	 +36%	 +41%

Note: Percentages reflect the change in probability of shared costs when a standard's design is changed (based on a binomial profit regression model).
Source: ITC and EUI (2016), based on data from ITC Standards Map.

Fuente: Presentación Ann-Kathrin Zotz.

3. *Estándares del Comercio Justo en América Latina*

Presentación de Marco Coscione, Consultor CEPAL.

Marco Coscione explicó que el Comercio Justo es un movimiento socioeconómico global que busca garantizar relaciones comerciales equitativas, transparentes y de largo plazo para los pequeños productores y artesanos. Al mismo tiempo, este movimiento procura asegurar condiciones de trabajo dignas, y promover la asociatividad y el empoderamiento de los trabajadores agrícolas y artesanales.

En América Latina, la primera certificación de Comercio Justo fue creada en 1982 por pequeños productores del estado de Oaxaca, en México. Para el año 2013, pequeños productores organizados se convirtieron en copropietarios del 50% de la certificación de comercio justo más difundida a nivel mundial (Fairtrade).

Hoy en día, la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores y Trabajadores de Comercio Justo (CLAC), red que representa a todas las organizaciones certificadas Fairtrade en América Latina y el Caribe, cuenta con 826 organizaciones de productores en 24 países de la región.

El 52% de las organizaciones certificadas Fairtrade están en América Latina y el Caribe. Además, el 65% de los ingresos adicionales (i.e., Prima Fairtrade) son generados en la región. Las ventas globales de FAIRTRADE vienen creciendo sostenidamente durante los últimos siete años, y el café y el banano son los principales productos certificados Fairtrade. Dentro del sistema Fairtrade es muy importante que las mismas organizaciones de productores construyan su propio desarrollo y definan su concepto de desarrollo.

Coscione presentó dos casos de estudio sobre el Comercio Justo: i) Cooperativa del Sur del Cauca (Cosurca), de Colombia, y ii) Bananos Ecológicos de la Línea Noroeste (Banelino), de República Dominicana. En cada caso se trata de productos que tienen una amplia participación en el esquema de certificación en la región. Tal como se observa en el cuadro A6, la producción de bananos certificada en América Latina es del 86%, mientras que la producción de café certificada representa el 83% del volumen mundial.

Cuadro A6
Producción de bananos y café Fairtrade, inicios del 2017
(En toneladas métricas)

Región	TM	Porcentaje mundial
América Latina y el Caribe	717 342	86,33
Resto del mundo	113 608	13,67
Total	830 951	100,00

Región	TM	Porcentaje mundial
África y Oriente Medio	48 240	8,91
América Latina y el Caribe	451 155	83,36
Asia y Pacífico	41 859	7,73
Total	541 254	100,00

Fuente: Presentación Marco Coscione.

Sobre la base de las experiencias de estas dos organizaciones, se identificaron como los principales beneficios que ofrece la certificación Fairtrade: i) fortalecimiento organizacional; ii) autonomía comercial y posicionamiento en los mercados; iii) posicionamiento local, departamental e internacional; iv) empoderamiento social y político; v) fuertes inversiones comunitarias, y (vi) rol protagónico en el sistema Fairtrade.

No obstante lo anterior, los mayores problemas del sistema Fairtrade son la concentración de la producción en un solo producto estrella (e. g., café o banano) y la concentración de las ventas a los principales mercados (i.e. Estados Unidos y la Unión Europea). Por esto, es primordial la diversificación de los productos y los mercados.

4. Biocomercio Azul en América Latina

Presentación de René Gómez-García, Coordinador Unidad de Negocios Verdes de la Dirección de Ambiente y Cambio Climático del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

René Gómez-García explicó cómo el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) se ha adaptado para enfrentar los desafíos relacionados con la biodiversidad y los ODS, a través de la creación de la Dirección Corporativa de Ambiente y Cambio Climático (DACC), departamento que tiene a cargo la unidad de negocios verdes y la unidad de cambio climático. Hasta la fecha, la DACC tiene 8 programas en ejecución y 12 países beneficiados.

En el año 2015 la CAF estableció el Programa Estratégico de Biodiversidad, iniciativa que apunta a la adopción de medidas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, y acceso a políticas de distribución de beneficios por parte de los países miembros del organismo para el 2021. Entre las herramientas dispuestas para alcanzar estos objetivos se encuentran los comités marítimos y costeros.

Gómez-García describió el panorama de la biodiversidad marina y costera en América Latina y el Caribe. Indicó que las exportaciones de pesca marina y la acuicultura contribuyeron con cerca de 15.000 millones de dólares al PIB en el 2016, y los arrecifes de coral en el Caribe apoyan la industria del turismo, de casi 50.000 millones de dólares y con 25 millones de turistas que visitan la región por año. Los océanos aún proporcionan el 63% de los servicios ecosistémicos globales, que tienen un valor de mercado de 4 trillones de dólares.

Los ecosistemas marinos son una gran oportunidad para la región, y tienen un potencial aún sin explotar. Son fuente de recursos de gran valor, pero la inversión en la promoción del desarrollo costero sostenible es modesta y no está al nivel de la riqueza real de América Latina y el Caribe. Por lo anterior, es indispensable un cambio de mentalidad para abordar este tema e incluir una perspectiva de los servicios ecosistémicos sobre el comercio.



Fuente: Presentación René Gómez-García.

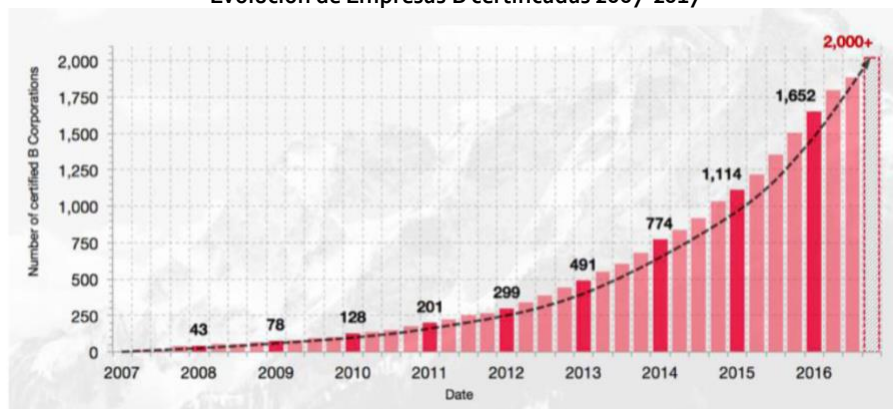
De acuerdo con Gómez-García, la CAF se propuso como meta demostrar el valor del capital natural marino y costero con el fin de estimular las inversiones para su protección. Para esto, han creado clústeres de innovación azul a lo largo y ancho de la región, que buscan una mayor resiliencia al cambio climático y una mayor estabilidad social y política, impulsando nuevas actividades económicas en áreas remotas donde otras industrias tienen poco impacto.

5. Empresas Sistema B y el comercio exterior de América Latina

Presentación de Alfredo Zepeda, Director Ejecutivo de Sistemas B, Chile.

Alfredo Zepeda manifestó que el Sistema B es un movimiento global empresarial cuyo objetivo fundamental no es solamente lograr las mejores empresas del mundo, sino las mejores empresas para el mundo. Las primeras Empresas B se certificaron en el año 2007; en 2011 ya había más de 250 certificadas, y para 2018 ya existen más de 2.400 Empresas B, de 130 industrias diferentes, en 65 países alrededor del mundo (véase gráfico A2).

Gráfico A2
Evolución de Empresas B certificadas 2007-2017



Fuente: Presentación Alfredo Zepeda.

Las Empresas B, o empresas de triple impacto, se caracterizan por usar el poder de mercado para resolver problemas sociales o medioambientales. En otras palabras, son empresas que buscan el lucro, pero dando solución a problemas sociales o medioambientales.

Zepeda indicó que un modelo de negocio en torno a solucionar problemas involucra una modificación de los estatutos de la empresa, requiere implementar altos estándares de gestión y transparencia a través de una certificación, y declarar que son parte de una comunidad suscribiendo una “declaración de interdependencia”. El concepto de comunidad en las Empresas B es básico, y está basado en la confianza.

Para certificarse, las empresas deben presentar la Evaluación B, procedimiento que corresponde a una medición del impacto de la empresa en cinco, evaluando de forma integral la sustentabilidad de la compañía. Como resultado de este proceso se genera un diagnóstico sobre el estado de la empresa, que señala las brechas para construir un mejor negocio. Esta información es de carácter público, lo que permite comparar empresas del mismo sector.

Actualmente no existe una herramienta estandarizada para que las empresas determinen su posición frente a los ODS. Con este propósito, B Lab y Pacto Global establecieron una alianza para crear una herramienta para evaluar el desempeño de las empresas respecto de los ODS, empleando como base la Evaluación B, metodología que ofrece un método práctico y concreto para avanzar hacia el cumplimiento de esos objetivos. Se prevé que esta nueva plataforma esté en funcionamiento en el año 2019.

6. Pacto Global y la sostenibilidad en las cadenas de proveedores

Presentación de Margarita Ducci, Directora Ejecutiva de la Red Pacto Global Chile.

Margarita Ducci indicó que Pacto Global es una iniciativa de las Naciones Unidas que surgió en el año 1999, y que busca integrar el concepto de sostenibilidad en la estrategia corporativa de las empresas. Esta iniciativa trabaja con cuatro pilares fundamentales (derechos humanos, relaciones laborales, medioambiente y anticorrupción), que contienen diez principios universalmente aceptados de los grandes acuerdos aprobados por las Naciones Unidas.

A la fecha, Pacto Global cuenta con más de 9.000 participantes alrededor del mundo, conformados por diferentes tipos de organizaciones localizadas en más de 164 países. Esta es la mayor iniciativa voluntaria de responsabilidad corporativa del planeta. Inicialmente el concepto se denominaba Responsabilidad Social Empresarial (RSE), pero este ha evolucionado hacia la sostenibilidad.

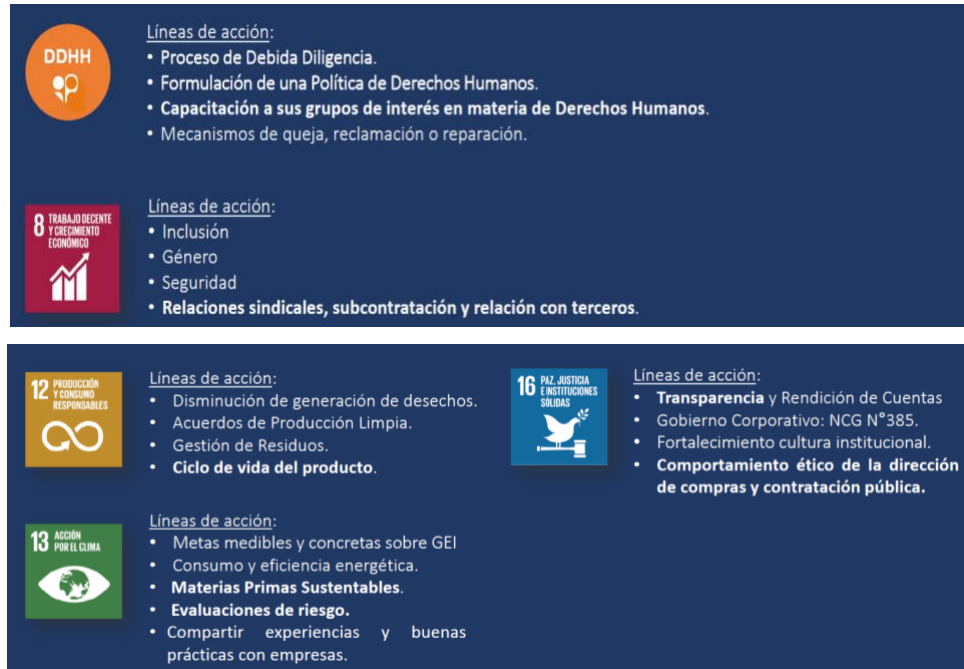
En 2015 se lanzó la Agenda 2030 y sus 17 ODS, muchos de los cuales son aplicables a la cadena de proveedores. Según explicó Ducci, abordar todos los ODS simultáneamente no es viable para las empresas. Por lo tanto, en Pacto Global Chile se enfocaron en trabajar en cuatro de ellos: los ODS 8, 12, 13 y 16. Se sumó además el trabajo en torno a derechos humanos y empresas. Tal como se aprecia en el diagrama A5, en cada caso se definieron líneas de acción específicas y cuentan con grupos de trabajo establecidos con organismos asesores.

La gestión sostenible de una empresa debe considerar los impactos económicos, sociales y ambientales de su cadena de proveedores. Al respecto, Ducci añadió que existe una serie de herramientas y recursos para la gestión sostenible de la cadena de proveedores (e.g., guías, buenas prácticas, webinars y capacitaciones). Como complemento, expuso casos de buenas prácticas para una cadena de proveedores sostenible implementadas por algunas empresas chilenas como Sodimac, Falabella y Enel.

En síntesis, para lograr una cadena de proveedores sostenible es necesario un trabajo colaborativo y el traspaso de buenas prácticas entre empresas. De igual modo, es importante contemplar los principios del Pacto Global y de los ODS en el proceso de planificación de la gestión de

la cadena de proveedores, y establecer un sistema de monitoreo permanente de la gestión sostenible de los proveedores.

Diagrama A5
Líneas de acción del Pacto Global Chile en ODS priorizados



Fuente: Presentación Margarita Ducci.

7. Debate

En la última sesión, los participantes se interesaron por conocer con mayor detalle distintas políticas públicas e iniciativas que apoyan a las pymes para obtener certificaciones internacionales y promover su sostenibilidad. Las experiencias de Cosurca y Banelino llamaron la atención.

Del mismo modo, en las intervenciones se evidenció la creciente preocupación por la masificación de los códigos de conducta privados y el aumento de los estándares en el comercio internacional, tema que ha sido abordado por varios organismos internacionales. Esto llevó a discutir si la armonización de estos instrumentos sería la mejor manera de afrontar esta problemática, considerando que esta es una tendencia irreversible.

Finalmente, la presentación sobre las Empresas B causó gran curiosidad entre los asistentes, debido a su novedad y singularidad. En este punto, el debate se desarrolló en torno a las metodologías empleadas para medir el impacto de las empresas, y si los esfuerzos emprendidos por las empresas en materia de sostenibilidad, por ejemplo a través de certificarse como Empresa B o pertenecer a Pacto Global, son reconocidos y valorados por los consumidores.

F. Conclusiones

Los ODS y la Agenda 2030 son el esquema más relevante a escala mundial, y permiten crear sinergias con un sinnúmero de temas e iniciativas para avanzar hacia el mismo fin: el desarrollo sostenible. El comercio internacional —incluyendo normas, prácticas y actores públicos y privados— puede ser un impulsor del desarrollo sostenible, en la medida en que se articule en pos de los objetivos ya identificados.

La División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL ha venido trabajando permanentemente para acercar las diferentes iniciativas multilaterales con los sectores públicos y privados de la región. Como resultado de este esfuerzo, se ha creado una red de sostenibilidad latinoamericana, que en este evento pudo identificar con mayor claridad la forma de contribuir a los ODS.



En esta oportunidad la gran reflexión se centró en el desafío que plantea este cambio de paradigma del desarrollo sostenible en la realidad de América Latina, y cómo la política comercial puede incidir, siempre y cuando sea parte de una articulación de políticas nacionales orientadas a ese objetivo.

Para la región se identifican como temas de interés el profundizar en la relación entre el sistema multilateral de comercio y el desarrollo sostenible, en la forma en que la República de Corea y la Unión Europea incluyen aspectos del desarrollo sostenible en sus acuerdos comerciales, y en la necesidad de incorporar al comercio sostenible a las mujeres.

Se comprobó, como en todos los seminarios anteriores, el amplio número de experiencias en que el comercio es un fuerte incentivo a la sostenibilidad de productores y empresas, especialmente en el sector agroalimentario de la región. Se incluyó por primera vez información detallada sobre otros sectores relevantes para la región, como el minero y el de textil y confecciones.

Una preocupación central para los países de la región sigue siendo cómo incorporar a las pymes en esta agenda. Diversas instituciones internacionales y regionales están desarrollando constantemente programas orientados a incorporar este tipo de empresas en prácticas sostenibles, algunos de los cuales se presentaron en esta oportunidad.

Los desafíos siguen siendo muy relevantes, tanto para los hacedores de políticas como para los productores y empresarios. Sin embargo, el análisis público/privado que se realiza en esta instancia anual permite cumplir con el objetivo de entregar insumos para la definición de futuras políticas públicas, poniendo énfasis en el comercio como instrumento facilitador de un nuevo tipo de desarrollo.



En esta publicación se revisan conceptos, herramientas y prácticas relacionadas con la manera en que el comercio internacional puede aumentar su contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se presentan algunas buenas prácticas de políticas públicas e iniciativas privadas que potencian el aporte del comercio a los ODS. A través del comercio, es posible vincular la producción y el consumo sostenibles. Los intercambios de bienes y servicios entre los países no están al margen del equilibrio entre lo económico, lo social y lo ambiental, sino que tienen el potencial de mitigar los aspectos menos sostenibles de esta tríada e impulsar aquellos que fortalecen dicha sostenibilidad.