

BRIDGES NETWORK

# PUENTES

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible

VOLUMEN 19, NÚMERO 4 - JUNIO 2018



## Desarrollo sostenible: las dos caras de Jano

### DEMOCRACIA AMBIENTAL

Acuerdo de Escazú: avanzando en la construcción de sociedades más transparentes, participativas, justas y sostenibles

### COMERCIO JUSTO

El movimiento por un comercio justo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

### AGENDA 2030

América Latina, el escenario internacional y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible



International Centre for Trade  
and Sustainable Development

# PUENTES

VOLUMEN 19, NÚMERO 4 - JUNIO 2018

## PUENTES

Plataforma global para el intercambio de análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible en América Latina.

## PUBLICADO POR:

### ICTSD

**Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible**  
Ginebra, Suiza

PRESIDENTE Y DIRECTOR GENERAL  
Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR EN JEFE  
Andrew Crosby

COORDINACIÓN  
Fabrice Lehmann

EQUIPO EDITORIAL  
Manuela Trindade Viana  
Eugenia Dinivitzer  
Bruno Varella Miranda  
Julia Milla Gadret

DISEÑO GRÁFICO  
Flarvet

LAYOUT  
Oleg Smerdov

PUENTES agradece sus comentarios y sugerencias en [puentes@ictsd.ch](mailto:puentes@ictsd.ch)

Para eventuales contribuciones consulte nuestra página web <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/overview>

## DEMOCRACIA AMBIENTAL

- 4 **Acuerdo de Escazú: avanzando en la construcción de sociedades más transparentes, participativas, justas y sostenibles**  
*Valeria Torres*

## DEMOCRACIA AMBIENTAL

- 8 **Avances en el fortalecimiento de la democracia ambiental: una mirada desde México**  
*Marisol Inglés Hernández*

## BIODIVERSIDAD

- 12 **Retos legislativos y de política para la implementación del Protocolo de Nagoya en América Latina**  
*Jorge Cabrera Medaglia*

## COMERCIO JUSTO

- 16 **El movimiento por un comercio justo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**  
*Marco Coscione*

## AGENDA 2030

- 21 **América Latina, el escenario internacional y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible**  
*Ana María Álvarez Herrera*

- 26 **Publicaciones**

## Desarrollo sostenible: teoría y práctica



*La llamada época dorada del capitalismo que se inició luego de la Segunda Guerra Mundial asimiló el desarrollo de las naciones con el incremento del nivel de actividad económica. El impacto sobre el clima y los recursos naturales que se generó con el devenir de las sociedades industrializadas fue el primer y más evidente signo de agotamiento de este modelo de desarrollo, que permitió rápidamente pensar en adoptar sendas de crecimiento que atiendan las necesidades del presente sin comprometer a las del futuro. Esta moderna noción de "desarrollo sostenible", popularizada en el Informe Brundtland de 1987, parece resolver exitosamente la tensión existente entre los intereses ambientalistas y económicos. Prueba de ello: la diplomacia del mundo adoptó inmediatamente esta noción maximizadora de consensos.*

*Como contracara de este proceso, la noción de desarrollo sostenible parece estar vaciándose paulatinamente de contenido. En una búsqueda por especificar su objeto, se identifica al crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente como las tres grandes dimensiones de este enfoque. Sin embargo, esta noción continúa siendo esquiva a mayores precisiones.*

*Cabe preguntarse si la noción de desarrollo sostenible puede ser efectivamente abarcada por medio de un set de metas prefijadas, o si debe ser adoptada como un criterio interpretativo que refleje, como si fueran las dos caras del dios Jano, la indisoluble tensión entre crecimiento económico e impacto ambiental. Las políticas de desarrollo sostenible serían entonces aquellas que buscan calibrar estos objetivos contrapuestos – objetivos que adquieren particular urgencia en países en vías de desarrollo como los de América Latina y el Caribe.*

*Al igual que en otros debates sobre la formulación y monitoreo de políticas públicas, cabe también analizar cuales han sido los márgenes de participación de la sociedad civil en la consolidación de estrategias de "desarrollo sostenible". En ese sentido, es necesario subrayar que la reciente e histórica firma del Acuerdo de Escazú se realiza en un contexto de reducción del espacio de acción (shrinking spaces) de la sociedad civil, que se refleja en las acuciantes circunstancias humanitarias que transita la región.*

*En las páginas que siguen, le ofrecemos a usted, estimado(a) lector(a), un valioso conjunto de artículos sobre el estado de las políticas de desarrollo sostenible en la región. Lejos de pretender brindar un análisis exhaustivo, el presente número de Puentes busca estimular reflexiones sobre los aspectos arriba mencionados. Queremos conocer su opinión sobre este asunto. Lo invitamos a que nos escriban un [e-mail](#) o dejen sus comentarios en el [sitio de Puentes](#). De la misma manera, abrimos este espacio para que propongan temas de discusión o propuestas de artículos a nuestro Equipo Editorial.*

*Esperamos que disfruten la lectura,*

*Equipo Puentes*

## DEMOCRACIA AMBIENTAL

# Acuerdo de Escazú: avanzando en la construcción de sociedades más transparentes, participativas, justas y sostenibles.

---

Valeria Torres

*Haciendo foco en los derechos de acceso como nexos central entre las políticas de medio ambiente y de derechos humanos, la autora detalla el proceso que dio origen al celebrado Acuerdo de Escazú y argumenta que su carácter vinculante abre perspectivas auspiciosas para la región.*

El 4 de marzo de 2018, en Escazú (Costa Rica), se comenzó a escribir un nuevo capítulo en materia de democracia ambiental en América Latina y el Caribe, con la adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales<sup>1</sup>. El Acuerdo es el resultado de un proceso intergubernamental abierto, transparente y participativo, que permite la cabal aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992<sup>2</sup>.

El origen del Acuerdo se remonta a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) de 2012<sup>3</sup>, y se concreta luego de dos años de reuniones preparatorias (2012-2014) y nueve reuniones del Comité de Negociación que se estableció en 2014. La negociación fue liderada por una mesa directiva compuesta por Chile y Costa Rica como copresidentes, y por Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago como vicepresidentes.

## El camino a Escazú

El día después de la adopción del Acuerdo Regional, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre derechos humanos y medio ambiente, en el marco de su comparecencia en el 37º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, señalaba que este era uno de los tratados ambientales y de derechos humanos más importantes de los últimos 20 años<sup>4</sup>. Esta afirmación se explica en el reconocimiento, cada vez mayor, de que los derechos de acceso son una parte central de la relación entre medio ambiente y derechos humanos. Así, el acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales redunda en políticas de protección ambiental más transparentes y mejor informadas. A su vez, esto colabora con la consecución de otros derechos humanos esenciales como el derecho a la vida, a la salud y a la alimentación.

En las últimas décadas se han realizado avances significativos en América Latina y el Caribe en el reconocimiento legal de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales. En muchos casos, la garantía de estos derechos se ha abierto camino a través de decisiones judiciales que amplían y fortalecen la interpretación de las leyes que los resguardan<sup>5</sup>.

No obstante estos progresos, los países signatarios de la Declaración de 2012 que dio inicio a este Acuerdo reconocen que América Latina y el Caribe aún enfrenta desafíos para la implementación cabal de estos derechos, que requieren de una acción mucho más concertada, proactiva y eficaz de las naciones. A pesar de los significativos avances registrados en las últimas décadas, en muchos países de la región la legislación que permite la aplicación cabal del Principio 10 aún no está completamente desarrollada o encuentra dificultades de implementación. En la mayoría de los países de la región, las personas que viven en la pobreza, así como los grupos indígenas y afrodescendientes, enfrentan innumerables obstáculos para ejercer sus derechos.

A fin de combatir la desigualdad y avanzar hacia sociedades más pacíficas, justas y sostenibles, es necesario garantizar a todos los ciudadanos los derechos de acceso a la

## Principio 10

"el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades (...)"

información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales. Estos derechos no sólo permiten el adecuado abordaje de los problemas ambientales que afectan desproporcionadamente a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, sino que también permiten que las necesidades de estos grupos sean tomadas en cuenta en las políticas públicas, asegurando que nadie quede excluida de ellas, tal como se plantea en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Uno de los temas de particular preocupación que surgió durante las negociaciones del Acuerdo Regional fue la necesidad de garantizar un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Diversos informes indican que América Latina es la región más riesgosa del mundo para las personas defensoras de los derechos al territorio, al medio ambiente y al acceso a la tierra. Tanto los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y de derechos humanos y medio ambiente, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), han llamado a los Estados de la región a adoptar medidas de protección para los defensores de los derechos humanos del medio ambiente, la tierra y el territorio, poniendo especial atención en la prevención, en garantizar su seguridad y en la investigación de ataques en su contra, de modo tal que puedan seguir desempeñando su labor sin temor ni represalias. Todos estos desafíos son los que configuran el contenido del Acuerdo Regional adoptado en Escazú.

### Elementos centrales del Acuerdo Regional

El Acuerdo está estructurado en 26 artículos. El primero de ellos establece que su objetivo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales. También se considera el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación que permitan el desarrollo sostenible y cuidado del medio ambiente en las generaciones presentes y futuras.

El Acuerdo reconoce y explicita el vínculo existente entre los derechos de acceso, la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Focaliza en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad a fin de eliminar las barreras que enfrentan algunas personas para ejercer sus derechos en condiciones de igualdad y no discriminación.

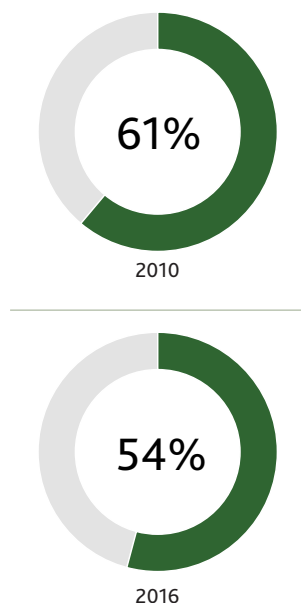
Fundamentalmente, el Acuerdo establece obligaciones de los Estados para con sus sociedades, pero también establece obligaciones entre Estados en materia de cooperación y fortalecimiento de capacidades, aspirando a crear un estándar común para la aplicación de estos derechos. Incorpora asimismo una disposición específica para garantizar la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

### El por qué de un acuerdo vinculante

Entre las razones esgrimidas por los Estados para favorecer un acuerdo de este tipo, pueden mencionarse las siguientes<sup>7</sup>:

- la necesidad de que el Acuerdo tenga la capacidad de proyectarse en el ámbito interno de los Estados, favoreciendo el desarrollo coordinado de medidas de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa u otras que permitan garantizar la implementación de las disposiciones.
- la posibilidad de contar con una arquitectura institucional permanente para apoyar a los Estados en la aplicación de las disposiciones, el intercambio de información y buenas prácticas y la cooperación regional, que incluyera al menos una Conferencia de las Partes, una secretaría y un comité de cumplimiento.
- la necesidad de consolidar los esfuerzos nacionales para el ejercicio efectivo de los derechos de acceso como una política de Estado que trascendiera los ciclos políticos. Al agregar el plano regional se favorece el establecimiento de obligaciones y compromisos para que los Estados garanticen el cumplimiento efectivo de estos derechos en el

### El apoyo a la democracia en América Latina



Fuente: Latinobarómetro (2017)

tiempo, así como mecanismos que contribuyan al cumplimiento y apoyen a los países en ese objetivo.

- la posibilidad de abrir espacios y oportunidades para la cooperación regional y el fortalecimiento de capacidades, al establecer mecanismos y canales para esta cooperación, incluyendo asistencia técnica, cooperación Sur-Sur e intercambio de información y buenas prácticas. Esto también permite facilitar acciones concertadas y estrategias para enfrentar mejor los desafíos que enfrenta la región.
- la posibilidad de enviar a los inversionistas extranjeros y demás países (incluidos los aliados comerciales y de asistencia), una señal de compromiso de los países de la región con la buena gobernanza y la participación pública como un elemento central para mejorar la calidad de la toma de decisiones en materia ambiental y aumentar la confianza en las decisiones adoptadas.
- la posibilidad de asegurar que todos los países posean mínimos comunes en materia de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales, contribuyendo también indirectamente a nivelar las reglas comerciales y aumentar la seguridad jurídica en la región.
- la posibilidad de renovar el compromiso político asumido en 1992, resaltando la vigencia del multilateralismo.

### Próximos pasos

El Acuerdo se abrirá a la firma de los 33 países de América Latina y el Caribe el 27 de septiembre de 2018 en la sede de las Naciones Unidas (Nueva York), coincidiendo con el segmento de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A partir de ese momento, y hasta el 26 de septiembre de 2020, se podrá ratificar, teniendo en cuenta que los procedimientos varían según los requisitos nacionales de cada Estado. Luego del 26 de septiembre de 2020, los países podrán adherirse al Acuerdo (es decir, paso único, firma y ratificación junta). Tal y como se señala en el Artículo 22, el Acuerdo entrará en vigor 90 días después de que sea depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

En el *interim* entre la apertura para la firma y la primera Conferencia de las Partes, en el Acta Final del Comité de Negociación se estableció que los países que integraron la mesa directiva del Comité de Negociación (Argentina, Chile, Costa Rica, México, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago) continuarán liderando y conduciendo los trabajos necesarios, contando con el apoyo de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL) como Secretaría Técnica. También se estableció que se mantendrán las modalidades de participación del público en lo que sea aplicable.

En el Artículo 15 se establece que el secretario ejecutivo de la CEPAL convocará a la primera reunión de la Conferencia de las Partes a más tardar un año después de la entrada en vigor del Acuerdo. En lo sucesivo, se celebrarán reuniones ordinarias de la Conferencia de las Partes a los intervalos regulares que decida la Conferencia.

### Reflexiones finales

El Acuerdo Regional de Escazú constituye una oportunidad histórica para que América Latina y el Caribe avance en la construcción de un estándar regional sólido, que permita la aplicación efectiva del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 y empodere a las personas y comunidades para participar de manera significativa en las decisiones que afectan su entorno y calidad de vida, así como en la gobernanza de los recursos naturales.

La amplia gama de desafíos que enfrenta la región para avanzar hacia sociedades más transparentes, participativas, justas y sostenibles requieren de una acción concertada de todos los actores de la sociedad. De este modo, el fortalecimiento de la democracia ambiental a través de la participación efectiva de todos los actores de la sociedad, incluidos los pueblos indígenas y afrodescendientes, las organizaciones no gubernamentales y



la academia, entre otros, refuerza y complementa la capacidad de los gobiernos para enfrentar los asuntos ambientales y poner en práctica políticas orientadas al desarrollo sostenible.

El momento para profundizar la aplicación del Principio 10 en la región no podría ser más oportuno. Uno de los aspectos que quedó en evidencia con la adopción de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015 es que el bienestar humano está intrínsecamente vinculado con la calidad ambiental, la paz, la transparencia y la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas<sup>8</sup>. Es así como en las conclusiones y recomendaciones acordadas por los gobiernos reunidos en la Segunda Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible de abril de 2018 se señala que el Acuerdo constituye un paso importante hacia la consecución de la Agenda 2030<sup>9</sup>.

❶ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

❷ Disponible en: <<https://bit.ly/2tqJmzc>>.

❸ El Principio 10 señala que "el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades (...) Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos". Disponible en: <<https://bit.ly/1ir106V>>.

❹ La Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo puede consultarse en: <<https://bit.ly/2lrBthK>>.

❺ Disponible en: <<https://bit.ly/2Kf2tCM>>.

❻ Para una revisión del estado del arte en la materia, véase: *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, CEPAL, 2018. Disponible en: <<https://bit.ly/2ImvnPC>>.

❼ Véase: Torres, V. *Access to information, participation and justice in environmental matters and the post-2015 development agenda: recent developments in Latin America and the Caribbean*, documento presentado en la tercera conferencia sobre gobernanza ambiental y democracia de la Universidad de Yale y el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR), New Haven, 5 a 7 de septiembre de 2014. Disponible en: <<https://bit.ly/2lC1r1V>>. Véase también: CEPAL. *Conversatorio sobre la naturaleza del instrumento regional*, 2014 (LC/L.3938). Disponible en: <<https://bit.ly/2tFZBZa>>.

❽ Disponible en: <<https://bit.ly/28RGnsT>>.

❾ Disponible en: <<https://bit.ly/2Hrn9WF>>.



**Valeria Torres**

Oficial de Asuntos Económicos,  
Unidad de Políticas para el  
Desarrollo Sostenible, División  
de Desarrollo Sostenible y  
Asentamientos Humanos,  
CEPAL. Correo electrónico:  
[valeria.torres@un.org](mailto:valeria.torres@un.org).

## DEMOCRACIA AMBIENTAL

## Avances en el fortalecimiento de la democracia ambiental: una mirada desde México

Marisol Anglés Hernández

*Considerando la interacción entre los requisitos de transparencia en la información pública, el derecho a participación pública y el acceso a la justicia, la autora describe los principales instrumentos para mensurar el avance en los objetivos de democracia ambiental y analiza el estado de la legislación mexicana en la materia.*

Desde la década de 1970, el reconocimiento del derecho humano a vivir en un medio ambiente sano forma parte de la agenda internacional. Asimismo, se fomenta la ideología participativa a fin de que los actores no estatales formen parte de la construcción, el diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas ambientales, especialmente en aquellas con alta probabilidad de repercutir negativamente en determinadas personas, grupos o ecosistemas.

Este cambio ha impulsado trabajos orientados a garantizar los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia en materia ambiental. En la arena internacional, el instrumento que de forma expresa reconoce estos derechos es la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992. El Principio 10 de la Declaración dispone: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

Es claro que la información tiene un valor instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos. Este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio de transparencia de la información pública, que se vincula, a su vez, con el derecho de participación pública – protegido por muchas constituciones del mundo, como es el caso de la mexicana –, ya que permite a las personas involucrarse activamente en la defensa de los intereses comunes. Sin embargo, este derecho requiere tener acceso a la información. Como se advierte, entonces, ambos derechos se retroalimentan y son indispensables para lograr los objetivos de desarrollo sustentable. También se precisa para ello del acceso a la justicia, lo cual requiere de procesos accesibles y ágiles que garanticen la obtención de una justicia pronta y expedita, en condiciones de igualdad para todas las personas<sup>1</sup>.

### Hacia la construcción de una democracia ambiental

Con miras a dotar de instrumentos que permitan dar seguimiento a las acciones gubernamentales en torno a la garantía sobre los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia ambiental, el World Resources Institute (WRI) publicó, en 2015, un Índice de Democracia Ambiental (EDI, por su sigla en inglés) que evalúa la calidad de las leyes y demás normas jurídicamente vinculantes a nivel nacional que protegen y garantizan estos derechos.

El trabajo del WRI se realiza por medio de la elaboración de 75 indicadores desarrollados en conformidad con las Directrices de Bali para la Elaboración de Legislación Nacional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Medio



## La dimensión "Transparencia" en el EDI

1. El Salvador
2. Colombia
3. México
4. Brasil
5. Panamá

Fuente: EDI (2018)

Ambiente, aprobadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el año 2010. Los indicadores evalúan las leyes, reglamentos y otras normas jurídicamente vinculantes, como:

- 1 la constitución y las interpretaciones que de ella realizan los órganos competentes (por ejemplo, las Cortes Supremas o Tribunales Constitucionales);
- 2 las leyes nacionales sobre los derechos a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia (incluso la justicia administrativa);
- 3 las leyes nacionales sobre gestión ambiental;
- 4 las leyes nacionales y los reglamentos que rigen el control de la contaminación (calidad del aire, del agua y del suelo), evaluaciones de impacto ambiental, áreas protegidas, bosques y vida silvestre, así como actividades industriales; y
- 5 las leyes nacionales que rigen la creación de políticas ambientales. Cabe señalar que el EDI no incluyó el análisis de la regulación sobre zonas marinas, costeras o de energía.

El EDI también cuenta con 24 indicadores que evalúan si los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental se manifiestan *de facto* o *de jure*. Por ejemplo, se evalúa si los datos sobre calidad del aire están disponibles en línea, de forma accesible y con datos actualizados en un portal de carácter nacional (federal), a fin de valorar las acciones a favor de la transparencia y la rendición de cuentas, o incluso si existen evidencias de que la sociedad ha sido capaz de llevar juicios en casos de daño ambiental.

La información del índice, que está disponible en la web<sup>9</sup>, permite que los usuarios evalúen el grado de protección que los países estudiados dan a los derechos referidos. Ello, a su vez, posibilita identificar las deficiencias y lagunas en los marcos jurídicos nacionales, por lo que podría servir de base para priorizar las iniciativas de ley que solventen la ausencia de normatividad y/o las propuestas de reformas a la normatividad existente que, por alguna razón, carezca de eficacia y eficiencia en cuanto a la garantía de los derechos analizados.

Lo anterior es congruente con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en cuanto a que no basta con tener legislación interna, ni tampoco que las disposiciones internas estén en conformidad con lo que al Estado le exigen sus obligaciones internacionales, si mediante ellas o a pesar de ellas se viola cualesquiera de los derechos o libertades protegidos<sup>10</sup>. La CIDH ha puesto énfasis en que lo más importante es saber si la legislación es eficaz a fin de concluir si un Estado es responsable o no de violaciones a los derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Como se advierte, el EDI constituye un instrumento clave para la construcción de las agendas nacionales orientadas hacia el desarrollo sustentable. México ocupó el lugar número 19 de 70, con una puntuación promedio de 2.43 de 3. El mayor puntaje correspondió al acceso a la información (2.34), seguido del acceso a la justicia (2.04) y el menor valor lo obtuvo en la participación pública, apenas con 0.78 puntos.

Cabe señalar también que el EDI está en sintonía con el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado el 4 de marzo de 2018 en Escazú (Costa Rica). Este es un instrumento de gran relevancia para la región, ya que su objetivo principal es garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

## La dimensión "Participación" en el EDI

1. Perú
2. Ecuador
3. Panamá
4. Venezuela
5. Colombia

Fuente: EDI (2018)

## La experiencia mexicana: logros y retos sobre el derecho de acceso a la información ambiental

México ha avanzado de manera significativa en materia de derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. A partir del fundamento constitucional han sido expedidos los siguientes ordenamientos: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), cuyo objeto es garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad.

Uno de los aciertos de la ley es que no exige acreditar interés alguno para solicitar información, por lo que cualquier persona por sí misma o a través de su representante, podrá presentar una solicitud de acceso a información ante la Unidad de Transparencia, a través de la Plataforma Nacional<sup>9</sup>, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional de Transparencia.

En el marco de las obligaciones de transparencia, debe ponerse a disposición del público y actualizar información relevante, como:

- 1 listados de áreas naturales protegidas (categoría, superficie, región y, entre otras, biodiversidad);
- 2 disponibilidad media anual de aguas superficiales y subterráneas por región hidrológica, inventario nacional de plantas municipales de potabilización y tratamiento de aguas residuales;
- 3 listado de zonas contaminadas (tipo de contaminante y localización);
- 4 tipos de vegetación forestal y de suelos (localización, formaciones y clases), estado de la deforestación y degradación, zonas de conservación, protección, restauración y producción forestal;
- 5 información estadística sobre infracciones (causa y descripción), índice de participación ciudadana, criterios e indicadores de sustentabilidad, deforestación y degradación de los ecosistemas forestales;
- 6 Sistemas de Administración de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa y Protección al Medio Ambiente;
- 7 autorizaciones en materia de impacto y riesgo ambiental, de emisión de olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, de residuos peligrosos y de manejo especial, así como el registro de planes de manejo de residuos, de remediación de sitios contaminados y de cambio de uso de suelo en terrenos forestales;
- 8 permisos para la realización de actividades de liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados para biorremediación de sitios contaminados con hidrocarburos; y
- 9 volúmenes de uso de agua, la situación geográfica y todos los productos químicos utilizados en el fluido de fracturación por pozo, los volúmenes de agua de desecho recuperada por pozo, los volúmenes de agua inyectados en los pozos de aguas residuales y las emisiones de metano a la atmósfera por pozo y los programas de manejo de agua utilizada por pozo.

Las obligaciones en el sector extractivo deben responder a las exigencias tanto nacionales como internacionales, ya que, desde septiembre de 2017, México forma parte de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (*Extractive Industries*

*Transparency Initiative*). Con la finalidad de ampliar el universo de sujetos obligados, para incluir a todos los poderes públicos del Estado y, en general, a toda persona física y moral que reciba y ejerza recursos públicos o bien ejerza actos de autoridad en las diferentes instancias y niveles de gobierno, se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta reitera las obligaciones en materia ambiental referidas en la LFTAIP. Como se advierte, la corresponsabilidad en materia de protección ambiental se enmarca en el contexto de la defensa de los derechos humanos, por lo que el derecho de acceso a la información se erige en una herramienta indispensable para hacer efectivos otros derechos, como el referido a la consulta y participación en la toma de decisiones, el derecho a un medio ambiente sano y a la salud. Esto implica además un deber correlativo de los Estados en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Junto con ello, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente regula la figura de la denuncia popular como un mecanismo para vincular de manera directa a cualquier persona, sin necesidad de acreditar interés alguno, en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad, mediante la denuncia ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga los ordenamientos que regulen las materias relacionadas con la protección ambiental y la preservación y restauración del equilibrio ecológico. Si bien esta figura se ha incorporado en diversas leyes sectoriales que desarrollan aspectos ambientales, las más recientes leyes con una importante incidencia ambiental – como la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos – carecen de esta alternativa, coartando el ejercicio de la participación pública en asuntos de gran relevancia ambiental y materializando una regresión normativa que urge subsanar.

❶ Véase: Anglés Hernández, Marisol. (2017). Algunas vías de acceso a la justicia ambiental. In: Esquivel, G.; Ibarra, P. F.; Salazar, U. P. (coords.). *Cien ensayos para el Centenario, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, T. 2, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 2.

❷ Disponible en: <<https://bit.ly/1Ehu6Qh>>.

❸ Véase: CIDH. Opinión consultiva OC-13/93, 16 de julio de 1993, ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Costa Rica. Párrafos 26-27.

❹ Disponible en: <<https://bit.ly/2IpIMGl>>.



**Marisol Anglés Hernández**  
Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. E-mail: marisol\_angles@yahoo.com.mx

## BIODIVERSIDAD

# Retos legislativos y de política para la implementación del Protocolo de Nagoya en América Latina

Jorge Cabrera Medaglia

*En este artículo, el autor analiza el diseño e implementación de los marcos jurídicos del CBD en América Latina, a fin de dar conformidad a las disposiciones del Protocolo de Nagoya sobre distribución de beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.*

Las disposiciones del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) con relación a la distribución de beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos (ABS, por su sigla en inglés) fueron concebidas como la contraparte necesaria para la inclusión de los temas tradicionales en materia de biodiversidad, como la conservación y uso sostenible. No obstante, los países en desarrollo reconocen que el cumplimiento pleno del Tercer Objetivo del CBD – reparto justo y equitativo de los beneficios – aún no se ha materializado integralmente.

Diversos motivos explican esta realidad. En primer lugar, la frustración deriva de los escasos beneficios monetarios y no monetarios que se obtienen por la aplicación de las iniciativas de ABS. Asimismo, los casos de acceso ilegal, apropiación indebida o “biopiratería” sufridos por comunidades de países en desarrollo causan frustración, así como las dificultades para encontrar soluciones legales costo-efectivas en el marco de las legislaciones nacionales sobre ABS o del derecho de propiedad intelectual. Finalmente, aunque el CBD establece que las partes deben compartir de forma justa y equitativa los beneficios derivados del uso de los ABS, los principales emisores de regulaciones sobre el tema han sido los países en desarrollo. A su vez, la falta de iniciativa por parte de los llamados “países usuarios” – Estados donde operan empresas farmacéuticas, biotecnológicas, cosméticas o agrícolas – en la promulgación de la normativa sobre ABS ayuda a explicar los altos costos de transacción y el carácter altamente controlador de las legislaciones vigentes de acceso.

De hecho, las normas locales son insuficientes para lidiar con la naturaleza transfronteriza de las relaciones comerciales de ABS. En este sentido, la negociación del Protocolo de Nagoya y el establecimiento de las actualmente denominadas “medidas de cumplimiento” (Artículos No. 15 a 18) han resultado clave para la promulgación de regulaciones en los países desarrollados que apoyen la legislación de los países proveedores. El Protocolo de Nagoya adquirió plena vigencia en octubre del 2014, luego de más de seis años de negociaciones y de cuatro años desde su adopción en la X Conferencia de las Partes del CDB.

Con 105 partes en febrero del 2018, el Protocolo de Nagoya representa un hito en la búsqueda de soluciones jurídicas y políticas relativas a la utilización de recursos genéticos y conocimientos tradicionales, junto con su justa y equitativa distribución de beneficios. Para una región con una considerable diversidad biológica, cultural y de capacidades de investigación científica como América Latina, el Protocolo presenta grandes retos y oportunidades. Con un alto grado de ambigüedad y flexibilidad, este conlleva desafíos a los países que quieran traducir su contenido en acciones concretas.

## Diseño e implementación de los ABS en América Latina

La adopción del Protocolo de Nagoya generó iniciativas de construcción de capacidades que incluyen la elaboración o reforma de marcos regulatorios, la promoción de los “protocolos biocomunitarios” y la creación o mejora de capacidades de los diferentes actores y grupos de interés. También fomentó la realización de proyectos concretos de investigación y desarrollo que pretenden generar nuevos productos o procesos derivados

del uso de recursos genéticos o conocimientos tradicionales asociados. Financiados mayoritariamente por el Fondo Global Ambiental (GEF, por su sigla en inglés) y la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ, por su sigla en alemán), las iniciativas abarcan proyectos regionales. Sin embargo, nótese que estos proyectos también se han desarrollado a nivel nacional en países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Perú.

En términos legislativos, desde 2010 se han promulgado diversas normas en materia de ABS que pretenden responder – en general, de forma incompleta – a las disposiciones del Protocolo de Nagoya. Asimismo, diversos borradores e iniciativas de regulación están en curso de diseño, consulta y aprobación (ver Tablas 1 y 2). De hecho, aunque no todos los países de América Latina son miembros del Protocolo de Nagoya, deben cumplir con lo dispuesto sobre los ABS en el CBD.

Asimismo, el Protocolo de Nagoya ha promovido la investigación no comercial por medio de la exclusión del ámbito de aplicación de los regímenes de acceso, o bien a través de la utilización de instrumentos simplificados. La medida responde a las críticas de investigadores respecto a las restricciones de los sistemas de acceso en la región, en particular para la investigación básica. Los ejemplos de los contratos-marco en Colombia, Ecuador y Perú son ilustrativos al respecto. Otras iniciativas resumidas en las Tablas 1 y 2 discuten el tema, aunque aún no es predecible si los textos finales aprobados por los respectivos gobiernos seguirán esta tendencia. En todo caso, en la mayoría de las legislaciones no se determina previamente la regulación del “cambio de intención” de investigación no comercial a comercial.

Alternativas al excesivo control del acceso por los sistemas legales de ABS en América Latina han surgido en los últimos años. En Brasil, por ejemplo, se observa un cambio de énfasis del control del acceso al control de los resultados – productos y materiales comercializables. Por ende, la investigación y desarrollo no requiere ningún permiso o registro, que únicamente deviene obligatorio en caso de publicación, registro de productos o solicitudes de propiedad intelectual. Según la legislación brasileña, el Consentimiento Informado Previo solo es obligatorio cuando se usan conocimientos tradicionales o patrimonio genético ubicados en poder de pueblos indígenas, locales y comunidades de

**Tabla 1: Iniciativas para establecer marcos regulatorios en ABS en América del Sur**

Argentina	La Resolución No. 226/2010 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible crea el régimen de acceso a recursos genéticos y el registro de acceso. La Resolución se aplica a los casos de acceso para importación y exportación de recursos genéticos y el Reglamento No. 81/2016 de investigación científica en parques nacionales. Diversas provincias han regulado parcialmente esta temática y se ha avanzado en la redacción de una propuesta de Ley de ABS.
Brasil	Uno de los países que ha sufrido más modificaciones a su normativa nacional sobre ABS, primordialmente mediante la promulgación de la Ley 13.123/2015 y de su reglamento, el Decreto No. 8772/2016.
Chile	En proceso de aprobación de marcos regulatorios para las instancias del Ministerio de Agricultura que manejan recursos genéticos. Actualmente se cuenta solamente con la del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria del 2014.
Ecuador	Numerosa legislación se ha emitido tras la adopción del Protocolo de Nagoya, como el Reglamento No. 905/2011 sobre acceso a recursos genéticos que implementa la Decisión 391 y el Acuerdo No.034/2015 -que regula el procedimiento para la suscripción de Contratos Marco de Acceso a Recursos Genéticos. Asimismo, se cuenta con algunos artículos generales contemplados en el Código Orgánico de Ambiente (COA). El Título VI del Código Orgánico de la Economía Social de Conocimiento, Creatividad e Innovación (COESC) regula de forma más precisa el tema de los conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos y otorga nuevas competencias a la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación. Finalmente, el Decreto Ejecutivo No. 245/2014 crea el Instituto Nacional de Biodiversidad (INABIO), adscrito al Ministerio de Ambiente, el cual posee actualmente las competencias para negociar contratos de acceso con fines comerciales. En este momento se encuentran en elaboración los reglamentos al COA y COESC que deberían actualizar el régimen de ABS de la norma No. 905.
Uruguay	El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Ambiente aprobó por vía de resolución -No. 1844/2017- un procedimiento interino para el trámite y resolución de posibles solicitudes de acceso. Se espera trabajar en una norma específica de ABS.

agricultores. Además, la remuneración o la negociación de beneficios solo ocurre en el caso de que existan productos finales o materiales reproductivos, fijándose porcentajes predeterminados o, en el caso de beneficios no monetarios, la presentación de un acuerdo de distribución. Sin embargo, la obligación de acordar beneficios monetarios o no monetarios surge únicamente a partir de la existencia de alguna forma de aprovechamiento o explotación comercial, realidad que contrasta con la de otros países de América Latina.

El uso de contratos y acuerdos de transferencia de materiales se mantiene como el principal instrumento para el reparto justo y equitativo de los beneficios en las normas emitidas en América Latina tras la celebración del Protocolo de Nagoya. Sin embargo, la implementación basada en el uso de contratos ha aumentado, incrementándose la experiencia práctica en varios países de la región. Por ejemplo, Perú posee 85 contratos de acceso sin fines comerciales. Entre los años 2000 y 2015, Brasil ha negociado 295 contratos. Por su parte, Colombia ha firmado aproximadamente 150 contratos, de los cuales 6 son contratos comerciales. Un aspecto para destacar: a menudo, la información sobre los acuerdos contractuales y la documentación de resultados obtenidos no es fácilmente encontrada.

Un desafío relevante se refiere a los procesos legislativos relacionados con el conocimiento tradicional indígena, especialmente en el campo médico. En países como Bolivia, Panamá y Nicaragua, la armonización de las nuevas reglas de los ABS con las normas jurídicas nacionales relacionadas con la medicina indígena, tradicional o ancestral constituye un reto importante. En ocasiones, el complemento ofrecido por normas jurídicas nacionales conlleva cierta ambigüedad y duplicidad, creando fragmentaciones inapropiadas del marco legal.

En sus Artículos No. 15 y 16, el Protocolo de Nagoya obliga a la adopción de medidas apropiadas, eficaces y proporcionales para asegurar que el acceso a los recursos genéticos o conocimientos tradicionales asociados, utilizados dentro de una jurisdicción, estén en conformidad con el consentimiento informado previo. Además, determina el establecimiento de condiciones mutuamente acordadas – según se especifica en la legislación – o de requisitos reglamentarios de acceso y distribución de beneficios de otra parte. Finalmente, establece la necesidad de adopción de medidas apropiadas, eficaces y proporcionales para abordar situaciones de incumplimiento. También se solicita a las Autoridades Nacionales Competentes y Puntos Focales a cooperar, en la medida de lo posible, en los casos de infracciones a la legislación nacional del país proveedor.

Por su parte, el Artículo No. 17 del Protocolo de Nagoya requiere la designación de al menos un punto de verificación para el apoyo al monitoreo y cumplimiento de sus funciones. De carácter complejo para los países de América Latina, esta obligación ha sido

**Tabla 2: Iniciativas para establecer marcos regulatorios en ABS en Centroamérica y México**

<b>Costa Rica</b>	Promulgó el Decreto No. 39.341/2016 para establecer el procedimiento sancionatorio en materia de ABS. Asimismo, generó una plataforma electrónica para la tramitación de las diferentes solicitudes de acceso.
<b>El Salvador</b>	Formuló un capítulo específico de ABS dentro del borrador de reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Además, está elaborando una política nacional en la materia.
<b>Guatemala</b>	La Ley de Biodiversidad -que contendría regulaciones detalladas de ABS- está en preparación.
<b>Honduras</b>	Borrador- aún en etapas incipientes de redacción- de Ley de Biodiversidad que contemplaría temas relativos al Protocolo de Nagoya.
<b>México</b>	Existe un borrador de Ley General de Biodiversidad aprobada por el Senado en diciembre del 2017 -pendiente de su conocimiento y adopción por la Cámara de Diputados- que regula el ABS y la temática de los conocimientos tradicionales asociados. Asimismo, se planea contar con una reglamentación específica detallada impulsada por el Grupo Intersecretarial creado en el 2015 para implementar el Protocolo de Nagoya.
<b>Panamá</b>	La Ley No. 8/2015 reformó de la Ley General del Ambiente por la Ley No. 8 del 2015. Además, se encuentra revisando el Decreto No. 25/2009 sobre ABS para adecuarlo al Protocolo de Nagoya.
<b>Nicaragua</b>	Posee la Ley de Biodiversidad No. 807/2012 que, si bien es posterior al Protocolo de Nagoya en general no responde a su contenido.



implementada por pocos países de la región: hasta diciembre del 2017, Perú y República Dominicana eran los únicos países que habían notificado al ABS-CHM la medida. Aún para países con experiencia en el uso de oficinas de propiedad intelectual como puntos de verificación – casos de Panamá y de los miembros de la Comunidad Andina –, la adaptación a las nuevas reglas ha sido más lenta de lo esperado. Las dificultades podrían deberse a la necesidad de adaptar el funcionamiento de órganos que actúan en campos ajenos al ambiental, como la asignación de derechos de propiedad intelectual, el registro de productos o el financiamiento público a la investigación.

Los principales instrumentos legales relacionados con el ABS son el CBD, el Protocolo de Nagoya y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA). La relación entre el Protocolo de Nagoya y el TIRFAA se encuentra cubierta por el Artículo 4, inciso 4 del Protocolo. De cualquier forma, el Protocolo permite sustentar el funcionamiento del Sistema Multilateral de Acceso del TIRFAA – sujeto a algunas precisiones conceptuales y legales. Esa realidad les permitiría a los países que sean miembros de ambos instrumentos crear u otorgar el suficiente “espacio legal” para el funcionamiento de este régimen especial de ABS. Algunos países de América Latina han exceptuado del sistema de ABS el régimen multilateral del TIRFAA – casos de Ecuador y Perú – o indicado expresamente que en el caso de instrumentos internacionales de ABS se aplicarán éstos para los recursos y fines cubiertos (como en el caso de Brasil). Sin embargo, también se han dado pasos para establecer “normas positivas”. En Costa Rica, un Memorandum de Entendimiento que determina la forma de interpretación de los alcances del régimen de ABS del CBD y el del TIRFAA ha sido suscrito entre la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO), la Oficina Nacional de Semillas (Punto Focal del TIRFAA en el país) y la Comisión Nacional de Recursos Genéticos (CONAREFI). Propuestas de mecanismos o procedimientos administrativos de coordinación entre ambos instrumentos también han sido desarrolladas en Guatemala y Perú, con el apoyo de organizaciones y proyectos internacionales.

Finalmente, las denominadas “secuencias genéticas digitales” representan un tema nuevo que plantea retos tales como la determinación del ámbito de aplicación de las normas de acceso, el seguimiento y monitoreo y la distribución justa y equitativa de beneficios. Distintos procesos han sido acordados para dilucidar el tratamiento de las “secuencias genéticas digitales”, terminología sobre la cual no existe consenso actualmente. De hecho, el tema ha sido discutido en el marco del CBD y del Protocolo de Nagoya y en otros foros como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Comisión de Recursos Genéticos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés). Entre las reglas nacionales en América Latina, debe destacarse la legislación brasileña. Respecto a la determinación específica del ámbito de su aplicación, la definición de “patrimonio genético” encontrada en la legislación incluye la información genética de plantas, animales o microorganismos. Esta conceptualización cubriría no solo el componente tangible o físico, sino que también lo intangible o información tomada de muestras – lo cual extendería el sistema legal a la “información genética” contemplada en bases de datos, por ejemplo. Además, el reglamento a la legislación requiere del registro en el SisGen cuando se trate de uso de patrimonio genético que se realice mediante el acceso a fuentes “in silico”. Es posible que los procesos en curso de promulgación de normas de los ABS consideren estos retos al momento de su diseño, creando las correspondientes capacidades para interpretar e implementar marcos regulatorios que los cubran.



**Jorge Cabrera Medaglia**  
Abogado especialista en derecho ambiental. Profesor de Derecho Ambiental de la licenciatura y Posgrado en Derecho Agrario y Ambiental y de la Maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica. Investigador Principal en Derecho de la Biodiversidad del Centro de Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible (Canadá).

### Consideraciones finales

En los últimos años, los países de América Latina han emprendido diversas acciones para perfeccionar sus marcos regulatorios y construir capacidades entre los diferentes actores intervinientes en la implementación de las iniciativas de ABS. Sin duda, el Protocolo de Nagoya ha servido de catalizador para encaminar esfuerzos e iniciativas en un tópico tan complejo como la gobernanza de la biodiversidad. Resta esperar que los resultados normativos y de proyectos se traduzcan en relaciones concretas de ABS, generando oportunidades para la innovación, el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones y la conservación de la biodiversidad.

## COMERCIO JUSTO

# El movimiento por un comercio justo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Marco Coscione

*En este artículo, el autor analiza la relación del comercio justo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 y advierte que los productores, consumidores y funcionarios públicos son responsables de la viabilidad de estos cambios.*

El comercio justo es un movimiento socioeconómico global, que propone una manera distinta de entender las relaciones económicas y comerciales. Es un modelo de comercio que pone en el centro de la escena a los seres humanos y a la sostenibilidad social, económica y ambiental de las sociedades, en vez de a la maximización de las ganancias privadas. Se trata de un modelo que busca dignificar el trabajo de todos los actores involucrados en las cadenas comerciales.

Los principales objetivos del movimiento son: i) asegurar a los pequeños agricultores y artesanos el acceso más directo posible a los mercados comprometidos con el comercio justo y la calidad; ii) garantizar a los trabajadores agrícolas y artesanales condiciones de trabajo dignas, promoviendo su asociatividad y empoderamiento; y iii) promover la cultura y las prácticas del consumo responsable.

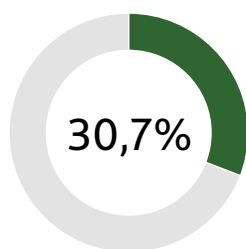
El comercio justo se desarrolla con diferentes enfoques: el comercio justo Sur-Norte (el más desarrollado), el comercio justo Sur-Sur, Norte-Norte, Sur y Norte (ambos a nivel local y nacional), el comercio justo entre el campo y la ciudad, con certificaciones por terceros o con sistemas participativos de garantías. Todos estos enfoques comparten principios y valores comunes:

- crear oportunidades para los productores que se encuentran en desventaja respecto a los actores dominantes;
- desarrollar relaciones comerciales estables y de largo plazo, basadas en el diálogo y en el respeto mutuo entre productores, compradores y consumidores;
- pagar un precio justo, un premio social y un prefinanciamiento;
- rechazar la explotación infantil y al trabajo forzoso;
- promover la equidad de género y no discriminar;
- garantizar la libertad de asociación y entornos de trabajo seguros y saludables;
- fomentar el desarrollo de las capacidades de los grupos más vulnerables;
- promover los principios y valores del comercio justo a través de la sensibilización y la incidencia social y política; y
- mejorar la sostenibilidad ambiental a lo largo de las cadenas de valor.

Estos principios nos dan una idea clara de la multidimensionalidad del enfoque de desarrollo del comercio justo – multidimensionalidad que, años después, se vio reflejada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) entre los años 2000 y 2015 y, hoy, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), acordados para los años 2015 a 2030.

El ODM 8 establecía la necesidad de fomentar una alianza mundial para el desarrollo sostenible. Hoy en día, esta necesidad se hace cada vez más evidente y urgente. Nos obliga a repensar tanto las acciones cotidianas de los ciudadanos, electores y consumidores, como las reglas de convivencia a nivel local, nacional, regional y global. Uno de los movimientos que propone reescribir estas reglas es justamente el de comercio justo.

Este movimiento constituye una alianza global para el desarrollo. Por tanto, es un aliado clave para el logro de los actuales ODS. Además de multidimensional, el enfoque de desarrollo del comercio justo es, en primer lugar, *multi-stakeholder* porque incluye a



Pobreza en América Latina

Fuente: CEPAL (2017)

variados actores: productores, trabajadores, cooperativas, empresas, exportadores, importadores, supermercados, tiendas especializadas y consumidores finales. En segundo lugar, el enfoque de desarrollo del comercio justo es multinivel porque sus organizaciones locales, nacionales, regionales y globales comparten una responsabilidad común, dialogan a partir de sus diferencias y se coordinan internacionalmente, promoviendo la participación entre estos niveles y estimulando iniciativas locales, nacionales o regionales. A través de este equilibrio, cada nivel encuentra su lugar dentro del movimiento, respondiendo a las distintas culturas y contextos.

El ODS 1 busca reducir la pobreza, garantizar los derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra. El comercio justo responde a este objetivo, garantizando un comercio en mejores condiciones. En términos económicos, el comercio justo promueve:

- el pago de un precio justo a los productores, que cubra una remuneración digna del trabajo y los demás costos de producción. Además del precio mínimo posible, se promueve el pago de diferenciales por la calidad del producto;
- el pago de un premio social a las organizaciones o comités de trabajadores para que puedan llevar a cabo inversiones sociales. Ello permite contar con recursos para, por ejemplo, educación, protección ambiental, saneamiento y salud y vivienda en las comunidades de pertenencia. En el caso de las organizaciones, se puede también mejorar las inversiones en productividad o calidad de los productos. Estas elecciones dependerán de las decisiones que los productores tomen de forma democrática en respuesta a las necesidades y prioridades de sus familias y comunidades; y
- el prefinanciamiento que fomenta el adelanto de entre un 50% y 60% del costo final del pedido. Esto responde a otra clara barrera de mercado que todavía sufren los pequeños productores: la poca facilidad de acceso a créditos y al sistema bancario convencional.

El ODS 2 guarda relación con la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible. Varias de sus metas están intrínsecamente relacionadas con la labor del comercio justo. Por ejemplo: duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala (2.3); asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes (2.4); corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales (2.5-2a). El comercio justo aborda de manera directa o indirecta estas metas, y otras. El reto de la productividad es una constante en todas las organizaciones de los productores, pero también para los compradores y para el movimiento en general. Por ejemplo, desde 2014, la Coordinadora

#### Box 1. CLAC

Junto a Fairtrade Africa y la Network of Asia and Pacific Producers, CLAC es una de las tres redes de productores del sistema *Fairtrade International*. Las tres, en conjunto, representan la mitad de la propiedad del sistema. La otra mitad pertenece a las llamadas *National Fairtrade Organizations* (NFO) que se dedican al mercadeo de los productos certificados *Fairtrade* y también a la sensibilización e incidencia a nivel nacional.

En la mayoría de los países y principales rubros productivos certificados en América Latina y el Caribe, los productores se organizan mediante coordinadoras nacionales y redes de productos. A ellas se suma la Red de Trabajadores a nivel continental, para representar a los trabajadores rurales de las empresas privadas certificadas. Las coordinadoras nacionales de comercio justo representan a los productores de diferentes rubros pero de un mismo país; en tanto que las redes de producto articulan a los productores de un mismo rubro pero de diferentes países. El trabajo de las primeras está más enfocado en la incidencia social y política nacional; mientras que las redes de producto se dirigen más hacia los aspectos productivos y de mercado.

Los productores y trabajadores miembros de CLAC se encuentran en 24 países de la región. Los principales rubros productivos certificados *Fairtrade* en la región son: aceite, azúcar, banano, cacao, café, flores, frutas frescas, frutas secas, infusiones, hierbas aromáticas y té, jugos y pulpas de frutas, miel, nueces y semillas, quinoa, vegetales y vino.

## Productores de café participantes del movimiento "comercio justo"

Caribe  
13.100

América Central  
90.700

América del Sur  
101.800

Fonte: FLO (2013)

Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores y Trabajadores de Comercio Justo (CLAC) está implementando el Programa de Incremento de la Productividad (PIP), el cual tiene como objetivo difundir y transferir tecnología para la optimización del manejo agronómico de los sistemas de producción de banano en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

Como vimos, la equidad de género (ODS 5) es otro pilar fundamental del comercio justo. En América Latina y el Caribe, CLAC está impulsando su política de género, de fácil adaptación local por parte de todas sus organizaciones. En ella se plantean estrategias concretas de empoderamiento y transversalización de género, buscando fomentar la participación activa de las mujeres e impulsar programas formativos que permitan el empoderamiento de las mujeres en todas las actividades organizativas, productivas y comerciales.

A nivel global, también existen experiencias que pueden ser definidas como "discriminación comercial positiva" – por ejemplo, el caso de "Café Femenino". Con la compra de café que lleva este sello, los consumidores están dispuestos a pagar más por un producto enteramente producido y comercializado por mujeres.

También varias metas del ODS 8 se relacionan directamente con el comercio justo: erradicar el trabajo forzoso; poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas; y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Esta meta se vincula directamente con uno de los principios fundamentales del comercio justo y con una de las líneas estratégicas del trabajo de CLAC a nivel continental.

Basados en las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los estándares del sistema *Fairtrade* incluyen los cuatro derechos fundamentales reconocidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo: i) libertad sindical y negociación colectiva; ii) no discriminación; iii) abolición del trabajo forzoso; y iv) abolición efectiva del trabajo infantil. Dentro de los esquemas productivos de comercio justo, se permite y fomenta la participación de niños y niñas en la economía familiar siempre y cuando esto no interfiera con la educación, el ocio y el descanso; y siempre y cuando las tareas que se realicen sean ligeras, no perjudiquen el bienestar del niño y estén supervisadas por familiares adultos. Un ejemplo de esto en América Latina y el Caribe es la política de protección infantil y del adulto vulnerable implementada desde CLAC. Esta iniciativa se orienta tanto a la prevención como a reportar y brindar protección ante cualquier caso de abuso, peor forma de trabajo infantil o trabajo forzoso. Los criterios *Fairtrade* también acompañan la meta 8.5 que busca promover condiciones de trabajo dignas.

El ODS 10 busca reducir la desigualdad en y entre los países, lo que es a su vez uno de los objetivos claves del comercio justo. El movimiento promueve un mayor equilibrio en las relaciones comerciales entre los países del Norte y del Sur. Además, promueve la reducción de las desigualdades al interior de los propios países: entre quienes tienen y quienes no tienen oportunidades y las pueden aprovechar; entre quienes tienen acceso a los mercados, fuerza comercial y pueden negociar precios o condiciones contractuales, y quienes no pueden hacerlo; entre los que cumplen con los requisitos del sistema bancario convencional y pueden tener acceso al crédito, y los que no pueden; y entre los que pueden financiar investigaciones e implementar nuevas tecnologías, internalizando costos y riesgos del cambio climático, y los que no pueden.

El ODS 12 busca garantizar patrones de consumo y producción sostenibles, propósito que se encuentra en el centro del trabajo del movimiento por un comercio justo. Entre las metas de dicho objetivo, se encuentran: alentar a las empresas, en especial las grandes y transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles (12.6); promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles (12.7); y asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza (12.8).

## 74

Número de países con organizaciones certificadas por el movimiento Fairtrade

Fuente: FLO (2014)

El consumo propio de la empresa también debe ser considerado dentro del análisis de prácticas sostenibles. Con ello, se amplía la visión tradicional que se centra solo en la producción a lo largo de la cadena de valor. En otras palabras, muchas empresas asumen el desafío de la sostenibilidad dentro de su cadena de valor, pero siguen adquiriendo todo tipo de producto para su consumo interno. En estos casos, el comercio justo incentiva a las empresas a que se conviertan en consumidores finales de productos de comercio justo, cambiando sus políticas de adquisición interna.

El cambio hacia un "comercio justo" necesita un constante trabajo de sensibilización y educación, no sólo con los ciudadanos y consumidores, sino también con las instituciones públicas, el sector privado, el sector cooperativo y de la economía solidaria, y el de la sociedad civil. Las organizaciones de comercio justo en todo el mundo mantienen un compromiso firme con este tipo de actividades. En América Latina y el Caribe, la CLAC está liderando dos campañas dirigidas a actores externos al movimiento, para que se conviertan en aliados activos del comercio justo.

La primera de dichas campañas es "Universidades Latinoamericanas por el Comercio Justo"<sup>2</sup>. El objetivo es desarrollar en conjunto con la academia actividades de investigación, extensión social y vinculación directa con las organizaciones de pequeños productores de comercio justo y de la economía solidaria. En las universidades se forman a los presentes y futuros tomadores de decisiones políticas y económicas. Además, la academia es central en todos los procesos de investigación y desarrollo. Por estas razones, las universidades tienen un enorme potencial para convertirse en actores protagónicos para el fomento de relaciones comerciales más justas y sostenibles.

La segunda campaña es la de "Ciudades y Pueblos Latinoamericanos por el Comercio Justo"<sup>3</sup>, que adapta a nivel continental la campaña global *Fair Trade Towns*. En América Latina y el Caribe, la campaña busca construir estrategias de promoción del comercio justo a nivel local a través del trabajo en conjunto entre tres actores fundamentales: i) productores de comercio justo y sus organizaciones; ii) autoridades locales y sus representantes; y iii) organizaciones de la sociedad civil local.

El comercio justo también contribuye a las metas del ODS 13: fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países (13.1); incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales (13.2); mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana (13.3).

El calentamiento global y los consecuentes cambios climáticos son una realidad y todos los productores están sufriendo desde hace años sus consecuencias. Los estándares *Fairtrade* promueven un uso más eficiente de la energía, los suelos y los recursos naturales e hídricos. Además, en América Latina y el Caribe, la CLAC está apoyando a los productores en sus procesos de adaptación al cambio climático, al mismo tiempo que se desarrollan acciones de incidencia para sensibilizar a las sociedades y los tomadores de decisiones. Uno de los aspectos más importantes que defiende la CLAC es la urgente necesidad de compartir los riesgos del cambio climático a lo largo de toda la cadena de valor, ya

---

*muchas empresas asumen el desafío de la sostenibilidad dentro de su cadena de valor, pero siguen adquiriendo todo tipo de producto para su consumo interno. En estos casos, el comercio justo incentiva a las empresas a que se conviertan en consumidores finales de productos de comercio justo*

---

que en la actualidad quienes asumen los riesgos son principalmente los productores, en particular los más pequeños. A tal fin, es necesario aunar los compromisos de actores gubernamentales, privados, de la cooperación internacional, de la sociedad civil y de las mismas organizaciones productivas de la economía social y solidaria.

El ODS 16 busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas: el movimiento contribuye a garantizar la adopción, en todos los niveles, de decisiones inclusivas, participativas y representativas (16.7). La inclusión y participación efectiva de los productores en las cadenas comerciales y en los procesos de toma de decisiones políticas y sociales, son pilares fundamentales del movimiento y del trabajo cotidiano de la CLAC en América Latina y el Caribe. Los pequeños productores agrícolas no pueden ser considerados solo como beneficiarios de las políticas públicas. Deben poder participar activamente en los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas o programas de cooperación en cada país. El ODS 16 proporciona un marco favorable para esta participación directa.

Finalmente, el ODS 17 busca revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, donde el comercio justo, como hemos visto, puede aportar en varias de sus metas. Alcanzar un desarrollo sostenible o de "buen vivir" requiere cambios profundos en los patrones productivos y de consumo globales. Generar estos cambios no es una responsabilidad exclusiva de los productores y de los consumidores, sino también del sistema político de nuestras sociedades.

---

❶ Véase: <<https://bit.ly/2lAAq5R>>.

❷ Véase: <<https://bit.ly/2N3NWvh>>.

❸ Véase: <<https://bit.ly/2lv4oBw>>.



**Marco Coscione**

Coordinador del Programa  
Comercio Justo (CIESCOOP-  
USACH, Chile).



## AGENDA 2030

# América Latina, el escenario internacional y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Ana María Álvarez Herrera

*El artículo discute los desafíos que impone la Agenda 2030 y el cambiante escenario económico y geopolítico internacional al desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe. La autora argumenta que la integración de la región y el acceso a financiamiento son dos requisitos indispensables para este desarrollo.*

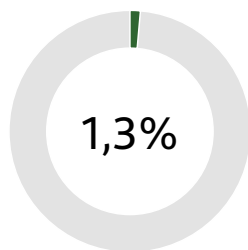
Los cambios económicos, comerciales y geopolíticos en la arena internacional, por un lado, y la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), por el otro, representan importantes desafíos para América Latina y el Caribe (ALC)<sup>2</sup>. Luego de haber atravesado problemas económicos agudos tales como la crisis financiera del año 2008 y la consiguiente desaceleración económica agravada en los años 2015-2016, la región ha experimentado una recuperación modesta: el producto interno bruto (PIB) registró un crecimiento de 1,3% en 2017 y se espera un crecimiento de 2 a 2,5 % en 2018<sup>3</sup>.

El futuro es incierto si se tienen en cuenta los precios internacionales más bajos de las materias primas, el menor ritmo de expansión del comercio y las condiciones financieras restrictivas. Persisten las desigualdades entre grupos socioeconómicos y la incapacidad de las instituciones para responder a las exigencias de la sociedad. La región debe adaptarse a un nuevo escenario internacional, multipolar y multirregional.

En este escenario, América Latina se enfrenta al desplazamiento del dinamismo económico y geopolítico desde el Atlántico hacia el Pacífico. Las regiones del Asia Pacífico, Indo Pacífico y Gran Eurasia surgen como los nuevos centros que determinan la dinámica internacional. Esto conlleva un nuevo ordenamiento económico y geopolítico, que le exige a la región introducir cambios de políticas públicas en busca de una mejor inserción en la economía mundial.

América Latina posee diversas cualidades que le permiten adaptarse a este nuevo escenario. Los países latinoamericanos se benefician por su proximidad geográfica, sus afinidades culturales y su idioma (en su mayoría de habla hispana). Independientemente de sus divergencias políticas, comparten el interés por mejorar el comercio intrarregional, desarrollar cadenas de valor regionales e insertarse en las cadenas globales de valor, internacionalizar las pequeñas y medianas empresas y, en general, conseguir una integración productiva y una solidez económica que mitiguen la vulnerabilidad de la región a los cambios internacionales.

Asimismo, la región cuenta con una importante dotación de recursos naturales renovables y no renovables. Las exportaciones de la mayor parte de los países se concentran en productos básicos (petróleo, minerales, productos agrícolas y manufacturas basadas en recursos naturales). Con el fin de aprovechar los ingresos de los recursos naturales e impulsar el desarrollo, se han creado fondos soberanos de inversión a largo plazo para estabilizar los indicadores macroeconómicos y prepararse para futuras generaciones. No obstante, los períodos de auge de los precios de productos básicos (años 2003 y 2008) no se han traducido en las inversiones públicas necesarias para generar los procesos de desarrollo económico y social a largo plazo. Conscientes de ello, algunos países han adoptado medidas para hacer frente a la volatilidad de los ingresos fiscales propias de la mala administración de estas economías dependientes de materias primas – fenómeno conocido como enfermedad holandesa. Esto impone, de hecho, la necesidad apremiante de mejorar la gobernanza de este sector.



Crecimiento del PBI en América Latina y el Caribe en 2017

Fuente: OCDE (2018)

La necesidad de mejorar la administración de los recursos naturales y la infraestructura es tema de la Agenda 2030, que promueve una visión de sostenibilidad económica, social y ambiental. En particular, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) No. 12, dedicado a "garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles", preconiza la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.

### La implementación de la Agenda 2030 en ALC

Los postulados de la Agenda 2030 son de crucial importancia para combatir la pobreza y la desigualdad en la región. En 2015 y 2016, los niveles de pobreza y pobreza extrema aumentaron a nivel regional, aunque en algunos países disminuyeron. En 2016, la pobreza afectaba al 30,7% de la población y la pobreza extrema, al 10%<sup>4</sup>. La desigualdad es, por su parte, uno de los rasgos sobresalientes de las sociedades latinoamericanas.

Ante los problemas que aquejan a la región, la Agenda 2030 y sus 17 ODS ofrecen un cambio de paradigma que involucra a todos los agentes del desarrollo (gobiernos, sociedad civil, instituciones académicas y sector privado). Corresponde a cada país establecer las modalidades y las instituciones más idóneas para cumplir con los ODS, teniendo en cuenta sus prioridades de desarrollo.

El Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (HLPF, por su sigla en inglés), organizado anualmente bajo los auspicios del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) representa una oportunidad para intercambiar experiencias entre todos los países e impartir liderazgo político, orientación y recomendaciones sobre la implementación y el seguimiento de los ODS, además de abordar cuestiones nuevas y emergentes.

### La integración de ALC: la convergencia en la diversidad

El nuevo escenario internacional requiere sólidos mecanismos de integración que estimulen la convergencia entre la diversidad de acuerdos y bloques de la región, con el fin de lograr un mercado integrado, que permita generar beneficios comerciales significativos y mejorar la posición competitiva de la región en el contexto internacional. A tal fin, se han considerado algunas propuestas.

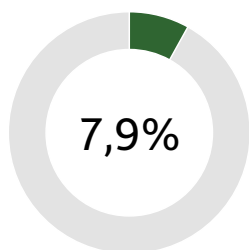
La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creada en 1980 como marco o "paraguas" institucional normativo de la integración, participa junto con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) en la propuesta de un acuerdo económico comercial integral latinoamericano. Se propone la convergencia de los acuerdos y bloques existentes en la región para renovar el proceso de integración latinoamericana<sup>5</sup>. Con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se plantea un tratado de libre comercio (TLC) para ALC de bienes y servicios que permitiría el desarrollo de las cadenas de valor y fomentaría el comercio intrarregional. En un inicio, los bloques más grandes de la región – el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Alianza del Pacífico (AP), que representan más del 80% de la población y más del 90% del PIB – impulsarían este acuerdo. La AP tiene como objetivo avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas con una fuerte proyección Asia-Pacífico.

Al igual que en Asia y África, en ALC también se observa una situación de múltiple afiliación de los países a diversos acuerdos y de observancia simultánea, y en ocasiones solapada, de distintas normas comerciales y de inversión (situación conocida como *spaguetti bowl*). Este es el caso de la membresía de ALADI, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el MERCOSUR y el Sistema de Integración Centroamericano. Esta situación hace aún más necesaria la convergencia de los distintos acuerdos. Varios países de la región han adquirido compromisos en virtud de TLCs con socios regionales y extrarregionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que se encuentra actualmente en renegociación. En su calidad de mecanismo de diálogo y concertación política, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) apoya la convergencia de acciones e intereses comunes entre los 33 países de ALC (ver Tabla 1).

**Tabla 1. Selección de acuerdos o bloques de integración de ALC intra- y extrarregionales**

Acuerdo de integración/cooperación	Tipo de acuerdo	Miembros
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 1980	Bloque de integración regional; Área de preferencias económicas	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela
Alianza del Pacífico, 2011	Bloque de integración regional	Chile, Colombia, México y Perú
Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), 1960	Bloque de integración regional; Objetivo: Unión Aduanera	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá
Mercado Común del Sur (MERCOSUR), 1991	Unión aduanera; Bloque de integración económica	Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela
Comunidad del Caribe (CARICOM), 1973	Unión aduanera - Bloque de integración económica	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago. Asociados: Anguila, Bermuda, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán e Islas Turcas y Caicos
Comunidad del Caribe (CARICOM), 1973	Unión aduanera; Bloque de integración económica. Objetivo: régimen de Mercado Común	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago. Asociados: Anguila, Bermuda, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán e Islas Turcas y Caicos
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), 2011	Mecanismo regional de concertación política, cooperación e integración	Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, República Cooperativa de Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela
Comunidad Andina de Naciones (CAN), 1969	Organismo regional de integración; Zona de libre comercio	Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú
<b>Selección de acuerdos extrarregionales</b>		
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), 1994	Área de libre comercio (en negociación)	Canadá, México y Estados Unidos
Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CPTPP), inicio negociaciones 2010, modificado en 2018	Área de libre comercio	Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam
Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), 1967	Bloque regional, promueve la cooperación económica, política y de seguridad.	Brunei, Camboya, Indonesia, Lao (República Democrática Popular), Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam  ASEAN + 3 (China, Japón, Corea del Sur)  ASEAN + 6 (China, Japón, Corea del Sur, India, Australia, Nueva Zelanda)
Área de libre comercio continental de África (AfCFTA), 2018	Área de libre comercio	<a href="https://bit.ly/2tdZ6p4">https://bit.ly/2tdZ6p4</a>  Firmada por 44 de los 55 miembros

Fuente: Elaboración propia - Documentos de los bloques de integración y cooperación



Caída de las entradas de IED en  
América Latina y el Caribe en  
2016

Fuente: CEPAL (2017)

Los recientes avances en la cooperación con socios extrarregionales reflejan la diversidad de intereses económicos y estratégicos de la región y el interés por negociar con el Pacífico. Tal es el caso del nuevo Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífica (CPTPP, por su sigla en inglés). En él, participan 11 países, incluyendo Chile, México y Perú. El CPTPP constituye un mercado de aproximadamente 500 millones de habitantes y concentra el 15% del comercio mundial. Por su parte, el MERCOSUR avanza en las negociaciones con la Unión Europea (UE) y se prepara para negociar con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por su sigla en inglés). Este último bloque es un esquema de integración pragmático, orientado al mercado y que, tomando decisiones por consenso y siguiendo el principio de no intervención, implementa una diplomacia informal o la llamada *ASEAN way*⑥.

### Reconsiderar una agenda de integración para ALC

Ante los retos del nuevo escenario internacional, surge la necesidad de replantearse un mercado ampliado a nivel regional. Es preciso reforzar el comercio intrarregional de ALC que hoy en día no alcanza el 20% del intercambio total, comparado con el de la UE (63%), el TLCAN (50%) o la ASEAN (46%). Frente a la fluctuación de los precios de las materias primas, el lento crecimiento regional, las divergencias políticas entre los países de la región y el temor a un proteccionismo creciente, la agenda de integración y cooperación de ALC es un tema prioritario. La región necesita acentuar la conectividad a nivel regional y con otras regiones emergentes, así como también ampliar el alcance de los acuerdos con el fin de estimular mayores oportunidades de negocios entre las empresas de la región.

La integración comercial y productiva deberá contemplar la convergencia entre los diversos acuerdos y bloques de la región, incorporando elementos de geometría variable y de múltiples velocidades, al estilo del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), mecanismo solidario creado para reducir las asimetrías entre sus miembros. Se espera que el acercamiento del MERCOSUR y la AP pueda ser emulado por bloques de la región con agendas similares o superpuestas.

En virtud del pluralismo, la diversidad y las distintas estrategias de desarrollo entre los países de América Latina, coordinar las distintas agendas de los bloques de integración no es tarea fácil. Es posible hacer un paralelismo con la creación del Área Continental de Libre Comercio (AfCFTA, por su sigla en inglés) en el continente africano, en 2018. La negociación del tratado implicó la coordinación entre la Unión Africana y las ocho comunidades económicas regionales, con el objetivo de crear un mercado continental único de bienes y servicios, con libre circulación de empresas e inversiones. Dicho acuerdo contempla la geometría variable y la flexibilidad para que los países miembros menos avanzados se adapten a su implementación.

### La inserción de ALC en el mundo globalizado

La inserción de ALC en el nuevo escenario internacional hace necesario reforzar la infraestructura de la región, desarrollar corredores logísticos, impulsar la transformación digital e introducir reformas a nivel institucional. Una integración regional comercial y productiva y un mercado regional más integrado han de robustecer la posición de ALC en las negociaciones con otros socios, siempre que puedan conciliarse las distintas posturas políticas de los países. Asimismo, se requieren fuentes adicionales de financiamiento y cooperación internacional.

Uno de los aspectos del desplazamiento de la dinámica del Atlántico hacia el Pacífico es el proyecto "Belt-and-Road Initiative" (o Iniciativa de la Franja y la Ruta). Esta iniciativa refleja las prioridades del gobierno chino para activar su economía y fortalecer la conectividad física e institucional entre 68 países de Asia, Europa y el Norte de África, que en conjunto representan el 35% del comercio global, el 70% de la población mundial, el 55% del PIB mundial y el 75% de las reservas energéticas globales⑦. La participación en tal iniciativa no solamente promueve la conectividad a través del comercio y las inversiones, sino que también entraña repercusiones económicas, políticas y de seguridad, aspectos que deben ser analizados en profundidad.

Con el fin de potenciar las oportunidades de cooperación internacional, el Foro Belt and Road destacó, en mayo de 2017, la importancia de los ODS como "nuevo modelo de cooperación internacional" y los beneficios de la cooperación – bilateral, triangular, regional y multilateral –, poniendo a la vez de relieve el compromiso de crear economías abiertas y de fomentar el comercio libre e incluyente como alternativa a cualquier forma de proteccionismo. Por su parte, la Declaración de Santiago del segundo Foro CELAC-China, de enero de 2018, refleja el interés mutuo de la participación de ALC en el Foro Belt and Road.

### El rol de los bancos de desarrollo

Previo a la adopción de la Agenda 2030, se acordó la Agenda de Acción de Addis Abeba en la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, en julio de 2015. Dicha Agenda estipula las modalidades de financiamiento y los mecanismos requeridos para la consecución de los ODS. Entre ellos, se resalta el apoyo que pueden brindar los bancos de desarrollo nacionales, regionales o multilaterales a la financiación del desarrollo sostenible. Estas instituciones desempeñan una función anticíclica, que es de importancia decisiva para los países en épocas de crisis.

Asimismo, en virtud de la cercanía con sus clientes nacionales o regionales, su conocimiento de la cultura local, la experiencia en temas de financiamiento para el desarrollo, sus posibilidades de movilizar y apalancar fondos adicionales tanto privados como públicos, estas instituciones están en condiciones de dar apoyo a los países en sus prioridades de desarrollo. Este apoyo es indispensable para la inserción de ALC en el nuevo escenario mundial.

La región cuenta con una diversidad de bancos nacionales y regionales. Con el fin de potenciar el comercio intrarregional y abrir oportunidades al exterior, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) propone una hoja de ruta hacia una integración regional pragmática y productiva basada en tres pilares: infraestructura y corredores logísticos; transformación digital; e institucionalidad.

A nivel internacional, se espera un impulso a la cooperación Sur-Sur de parte del Banco de Desarrollo del BRICS, fundado en julio de 2014 por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Por su parte, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) inició sus operaciones en enero de 2016 y fue propuesto por China con la finalidad de fomentar el crecimiento sostenible a través de inversiones en infraestructura. El BAII cuenta con 80 miembros, y algunos de ellos son países latinoamericanos.

El ODS 17 de la Agenda 2030 contempla la necesidad de revitalizar las alianzas para el desarrollo sostenible. En tal sentido, los bancos de desarrollo y, en general, la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular representan instrumentos idóneos para apoyar los ODS en áreas claves como el desarrollo de infraestructura, el estímulo a la diversificación productiva, el apoyo a las nuevas tecnologías y la innovación en los procesos productivos.

❶ Las opiniones son de la autora y no comprometen a las instituciones mencionadas en el texto.

❷ El presente artículo es dedicado a América Latina. Cuando se utiliza ALC, también se incluye a países del Caribe.

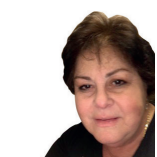
❸ Disponible en: <<https://bit.ly/2truqkn>>.

❹ Disponible en: <<https://bit.ly/2HkUbr6>>.

❺ Véase: ALADI. *Memorias del Conversatorio* "Responder proponiendo. Bases para un Acuerdo Económico Integral Latinoamericano". Montevideo: ALADI, 2017. Disponible en: <<https://bit.ly/2KhS8JB>>.

❻ Véase: UNCTAD. ASEAN at 50: *Achievements and Challenges in Regional Integration*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD, 2017, p. 6. Disponible en: <<https://bit.ly/2IsjWWC>>.

❼ Disponible en: <<https://bit.ly/2ieDJ1n>>.



**Ana María Álvarez Herrera**  
Asesora internacional en temas de Comercio, Financiamiento y Desarrollo.



# Publicaciones

Puentes recomienda publicaciones de ICTSD y otras instituciones que están contribuyendo al estudio y una mejor comprensión del comercio internacional y el desarrollo sostenible, con implicaciones también para América Latina.



## **Facilitación de inversiones: una perspectiva práctica ICTSD – mayo 2018**

Este trabajo presenta una visión general de los servicios proporcionados por las autoridades de promoción de inversiones (IPAs, por su sigla en inglés). Además de detallar los diferentes tipos de políticas de apoyo a inversionistas extranjeros, el trabajo resalta los frecuentes desafíos que enfrentan las IPAs cuando implementan servicios. Con el objetivo de contribuir para políticas más efectivas de facilitación de inversiones, el autor analiza diseños específicos de políticas que han sido exitosas en ese sentido. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).



## **Incorporar el comercio para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible OMC – mayo 2018**

Esta publicación explica cómo la participación en el comercio internacional puede ayudar a los países a acceder a nuevos mercados e inversiones, de manera a impulsar el crecimiento, elevar el nivel de vida y fomentar el desarrollo sostenible. En el informe se analizan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) desde el punto de vista económico, social y ambiental, y se discute cómo el comercio contribuye a la realización de avances en cada una de estas esferas. Se destacan una serie de medidas para acelerar la consecución de los ODS, como la incorporación de las políticas gubernamentales de comercio en los planes nacionales de desarrollo. Asimismo, se incluyen medidas de reducción de costos en el comercio mundial mediante la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (TFA, por su sigla en inglés) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El texto completo está disponible [aquí](#).



## **El aporte del comercio justo al desarrollo sostenible CEPAL/CLAC – noviembre 2017**

El documento analiza los aportes del movimiento de comercio justo al desarrollo sostenible. Desde varias décadas, el comercio justo propone una mirada multidimensional hacia la producción y el consumo, desde un enfoque que involucra aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos. Además, el comercio justo busca un desarrollo más inclusivo, justo y sostenible, mediante el fomento de patrones productivos y de consumos alternativos y solidarios. Su enfoque de desarrollo incluye a varios actores de las cadenas globales de valor: productores, trabajadores, cooperativas, empresas, exportadores, importadores, supermercados, tiendas especializadas y consumidores finales. Además, es multinivel, porque los niveles local, nacional, regional y global comparten una responsabilidad común y construyen juntos nuevos caminos de sostenibilidad. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).



## **Informe Anual 2018 de la Organización Mundial del Comercio OMC – mayo 2018**

La edición de 2018 del Informe Anual de la Organización Mundial del Comercio (OMC) contiene una exposición completa de las actividades realizadas por la Organización durante 2017. El documento presenta las cifras de los flujos de comercio internacional en ese periodo y especifica los principales retos para el sistema multilateral de comercio en 2018. En primer plano, el informe discute los hitos de la Undécima Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Buenos Aires en diciembre de 2017. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).





### **Los empleos del mañana: tecnología, productividad y prosperidad en América Latina y el Caribe**

**Banco Mundial – mayo 2018**

Por un lado, la adopción de nuevas tecnologías a menudo se asocia con el crecimiento a largo plazo y con el aumento de la renta media per cápita. Por otro lado, es importante la preocupación de que las tecnologías desarrolladas en países de renta elevada conducirán inevitablemente a la pérdida de puestos de trabajo menos calificados, contribuyendo así a la profundización de la desigualdad. Este libro trata de ambas inquietudes por medio de investigaciones que muestran cómo las tecnologías digitales pueden ofrecer un camino hacia un crecimiento más inclusivo. Los argumentos de la investigación se desarrollan a la luz de cinco casos principales: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).



### **Observatorio de Empleo, Producción y Comercio Exterior**

**Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo – octubre 2017**

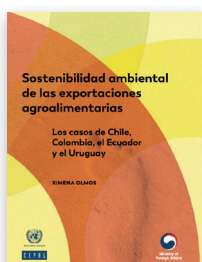
El informe destaca una serie de indicadores relacionados con la calidad de las condiciones laborales de los últimos dos años. En el mismo se revela una caída del peso de los trabajadores asalariados, debido a un crecimiento de las formas de contratación precarias. El Observatorio también destaca que, a pesar de que la actividad económica está alcanzando los niveles de 2015, esta recuperación no está siendo acompañada por el mercado laboral. A su vez, el crecimiento del riesgo de pérdida de empleo ha permitido la generación de un escenario propicio para la precarización del trabajo. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).



### **Política de competencia y convergencia de sectores: tecnologías de la información y financieras**

**CEPAL – junio 2018**

En este documento se define el marco de un ecosistema de competencia que, además del ámbito regulatorio institucional, incluye el desarrollo tecnológico y la innovación. Se analizan las plataformas tecnológicas y su papel como nuevos modelos de negocio, la protección de datos y los efectos de red. El análisis evidencia un proceso de convergencia entre sectores que también impacta en la política de competencia, y destaca dos sectores producto del proceso de convergencia: las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y las tecnologías financieras (fintech), ambos caracterizados por altas concentraciones que afectan la libre competencia. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).



### **Sostenibilidad ambiental de las exportaciones agroalimentarias: los casos de Chile, Colombia, el Ecuador y el Uruguay**

**CEPAL – diciembre 2017**

Los productores y exportadores del sector agroalimentario de América Latina están incorporando cada vez más la sostenibilidad ambiental como un aspecto relevante de su competitividad internacional. Con ello, dan respuesta a las demandas de los mercados internacionales, particularmente de países desarrollados, y apoyan la generación de programas o normas nacionales que permiten mejorar el desempeño ambiental de los sectores agrícola, pesquero, acuícola, pecuario e industrial. Este documento presenta diversas experiencias que incorporan la sostenibilidad ambiental en las estrategias de exportación de productos agroalimentarios de Chile, Colombia, el Ecuador y el Uruguay. Los casos que se presentan están enfocados en aquellas iniciativas desarrolladas a partir de alianzas público-privadas y en su evolución, identificando buenas prácticas que puedan ser ilustrativas para otros países en relación con las diversas variantes que puede tomar la sostenibilidad ambiental de las exportaciones. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).

SIGA EXPLORANDO EL MUNDO DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO  
SOSTENIBLE EN LA RED BRIDGES DE ICTSD

## PONTES

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible  
para el mundo de habla portuguesa- *Idioma português*  
[www.ictsd.org/news/pontes](http://www.ictsd.org/news/pontes)

## BRIDGES

Noticias relativas al comercio mundial desde una  
perspectiva de desarrollo sostenible- *Idioma inglés*  
[www.ictsd.org/news/bridges](http://www.ictsd.org/news/bridges)

## 桥

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible  
para el mundo de habla china- *Idioma chino*  
[www.ictsd.org/news/qiao](http://www.ictsd.org/news/qiao)

## МОСТЫ

Análisis e información sobre comercio y desarrollo  
con enfoque en los países del CEI- *Idioma ruso*  
[www.ictsd.org/news/bridgesrussian](http://www.ictsd.org/news/bridgesrussian)

## BRIDGES AFRICA

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible  
con énfasis en África- *Idioma inglés*  
[www.ictsd.org/news/bridges-africa](http://www.ictsd.org/news/bridges-africa)

## PASSERELLES

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible  
con énfasis en África- *Idioma francés*  
[www.ictsd.org/news/passerelles](http://www.ictsd.org/news/passerelles)



### Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible

Chemin de Balexert 7-9  
1219 Geneva, Switzerland  
+41-22-917-8492  
[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

La producción de PUENTES es posible  
gracias al apoyo generoso de todos nuestros  
donantes, que incluyen:

**DFID – Departamento para el Desarrollo  
Internacional del Reino Unido**

**SIDA – Agencia Sueca para el Desarrollo  
Internacional**

**DGIS – Ministerio de Relaciones  
Exteriores de Holanda**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Dinamarca**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Finlandia**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Noruega**

PUENTES recibe publicidad y patrocinios  
para apoyar el costo de la publicación e  
incrementar su impacto a nivel global y  
en Latinoamérica. La aceptación de las  
propuestas queda a discreción de los editores.  
Las opiniones expresadas en los artículos son  
responsabilidad exclusiva de los autores y no  
necesariamente reflejan el punto de vista de  
ICTSD.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative  
Commons de Atribución-NoComercial-  
SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

ISSN 1563-0013

